

A person is walking away from the camera on a wooden suspension bridge that spans a wide river. The person is carrying a large, full white sack on their back. The bridge has metal cables and a central tower. The background shows a lush, green landscape with trees and some buildings on the riverbanks under a cloudy sky. The overall tone is somewhat somber due to the muted colors.

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

diciembre 2019 a noviembre 2020



KROC INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL PEACE STUDIES



UNIVERSITY OF
NOTRE DAME

KEOUGH SCHOOL OF GLOBAL AFFAIRS



El Secretariado Nacional de Pastoral Social – Cáritas Colombiana es el principal aliado de la Iniciativa Barómetro.

Con el apoyo de:



Cita sugerida:

Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del COVID-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación*. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2021. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>



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

Bogotá, Colombia, 2021



Equipo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, en inglés), Universidad de Notre Dame:

Directora:

Josefina Echavarría Alvarez

Representante en Colombia:

Gerard Martin

Director Asociado y Profesor Asociado de Investigación:

Madhav Joshi

Profesor Asociado de Investigación:

Jason Quinn

Directora Asociada de Operaciones:

Laurel Quinn

Coordinadora de Programa:

Caitlyn Paulsen

Investigadores Asociados:

Elise Ditta

Patrick McQuestion



Equipo Iniciativa Barómetro en Colombia:

Gerente:

Ángela María Ramírez Rincón

Equipo de Liderazgo:

Daniel Alejandro Cano Insuasty

Mariana Balen Giancola

Mateo Gómez Vásquez

Rosa Inés Floriano

Equipo de Investigación:

Ana María Rodríguez Contreras

Brenda Forero Linares

Camila Carvajal Oquendo

Enrique Gutiérrez Pulido

Felipe Roa Clavijo

Ivonne Maritza Zúñiga García

Jaime Márquez Díaz

Luis Felipe Botero Atehortúa

Miyerlandy Cabanzo Valencia

Natalia Restrepo Ortiz

Rebecca Gindele

Equipo Administrativo:

Elendy Xiomara Mateus Escobar

Luz Dary Hernández Calderón

Mauren Yurany Sánchez Ochoa

Yudi Marcela Albarracín Núñez

Coordinación y edición del informe:

Brenda Forero Linares

Mateo Gómez Vásquez

Foto portada:

Koleia Bungard

Diseño y diagramación:

Quid Diseño Esencial / www.qd.com.co

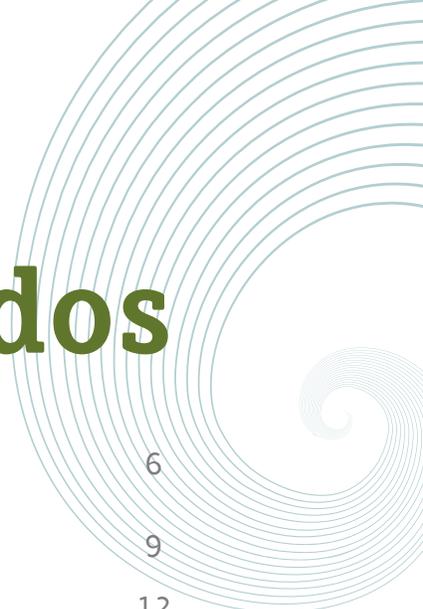
Mandato del Instituto Kroc otorgado por las partes firmantes del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera:

“6.3.2. Composición del mecanismo de verificación y funciones (...)

Apoyo técnico: estará a cargo del Instituto Kroc, con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento, que desarrollará entre otras, las siguientes actividades:

- a. Diseñará la metodología para identificar los avances de los acuerdos.
- b. Aportará las buenas prácticas y experiencias para un seguimiento efectivo a la implementación de los acuerdos.
- c. Brindará el soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación de los acuerdos.
- d. Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, lo suficientemente preciso y que permita en tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en el marco de una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz.
- e. Su esfuerzo de trabajo técnico podrá ser complementado con las buenas prácticas y experiencias de otras instituciones e institutos que sean convenidos por el componente internacional de verificación y aprobados por la CSIVI.
- f. Los informes, matrices y productos generados por el Instituto Kroc, tendrán como destinatario el Componente Internacional de Verificación y la CSIVI, de conformidad con los criterios de confidencialidad que allí se establezcan.
- g. Las actividades de acompañamiento internacional y los informes de los componentes temáticos serán tenidos en cuenta como un insumo para asegurar el seguimiento objetivo al cumplimiento de la implementación de los acuerdos”.

Tabla de contenidos



Acrónimos y abreviaturas	6
Prólogo	9
Resumen ejecutivo	12
Introducción	23
Metodología	28
La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su cuarto año: una perspectiva comparada	32
Estado de la implementación del Acuerdo Final	38
Análisis cuantitativo: los primeros cuatro años de implementación	38
Integralidad en la implementación: enfoques territorial, étnico y de género	49
PUNTO 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	67
PUNTO 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz	82
PUNTO 3. Fin del Conflicto	97
PUNTO 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	115
PUNTO 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	130
PUNTO 6. Implementación, Verificación y Refrendación	145
Oportunidades generales para fortalecer la implementación	156
Notas al final	158

Acrónimos y abreviaturas

ACP	Acuerdos Comprensivos de Paz (en inglés, Comprehensive Peace Agreements)	CNPRC	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
ANT	Agencia Nacional de Tierras	CODHES	Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento
ARN	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	CPD	Consejo Permanente de Dirección
ART	Agencia de Renovación del Territorio	CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
CAT	Consejos Asesores Territoriales	CPEM	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños	CPNA	Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia
CEPDIPO	Centro de Pensamiento y Diálogo Político	CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CERAC	Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos	CTPRC	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular	DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas	DDHH	Derechos Humanos
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional	DIH	Derecho Internacional Humanitario
CIV	Componente Internacional de Verificación	DNP	Departamento Nacional de Planeación
CMES	Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento	ECOMÚN	Economías Sociales del Común
CMPP	Comisiones Municipales de Planeación Participativa	ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
CNE	Consejo Nacional Electoral	FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
CNGS	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	FGN	Fiscalía General de la Nación
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica		
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación		

FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento	NAR	Nuevas Áreas de Reincorporación
FONTIC	Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
FSP	Fondo Colombia en Paz	OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
GAO	Grupos Armados Organizados	OACNUDH	Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
GIZ	Corporación Alemana para la Cooperación Internacional	OEA	Organización de Estados Americanos
GRAI	Grupo de Análisis de Información	OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
Indepaz	Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	ONG	Organización No Gubernamental
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos	ONU	Organización de las Naciones Unidas
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	PAI	Plan de Atención Inmediata
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	PAM	Matriz de Acuerdos de Paz (en inglés, Peace Accords Matrix)
Instituto Kroc	Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame	Partido FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
JDE	Junta de Direccionamiento Estratégico	PAO	Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunes, y Periodistas operacionales
LGBTI	Personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, transexuales e intersexuales	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
MAP	Minas Antipersonal	PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
MEC	Mecanismos Especiales de Consulta	PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
MEE	Misión Electoral Especial	PMI	Plan Marco de Implementación
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MUSE	Municipios sin Explotar		

PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	SRC	Sujetos de Reparación Colectiva
POA	Planes Operativos Anuales	SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal
PGN	Procuraduría General de la Nación	SRVR	Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas
RedprodePaz	Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz	TOAR	Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador y/o Restaurador
Red UNIPAZ	Red de Universidades por la Paz	UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	UBPD	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado
RTVC	Radio Televisión Nacional de Colombia	UDAPV	Unidad de Atención a Población Vulnerable
RUV	Registro Único de Víctimas	UEI	Unidad Especial de Investigación
SAE	Sociedad de Activos Especiales	UIA	Unidad de Investigación y Acusación
SAI	Sala de Amnistía e Indulto	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
SAR	Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad	UNIPEP	Unidad Policial para la Edificación de la Paz
SDSJ	Sala de Definición de Situaciones Jurídicas	UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
SeRVR	Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad	UNP	Unidad Nacional de Protección
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	URIEL	Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral
SIM	Sistema de Información Misional	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos	ZOMAC	Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado
SIRCAP	Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación de la Paz	ZRC	Zonas de Reserva Campesina
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política		
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural		
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición		
SNR	Sistema Nacional de Reincorporación		
SPARR	Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida		

Prólogo

El Acuerdo Final avanza hacia su quinto año de implementación, un hito importante. La evidencia de la experiencia en investigación comparada del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, a través del seguimiento a más de treinta acuerdos en todo el mundo, demuestra los numerosos desafíos y obstáculos que generalmente encuentra su implementación. En Colombia, la implementación ha seguido avanzando incluso ante las desafiantes circunstancias marcadas por la continuación de la violencia generada por actores armados ilegales en varias regiones del país, la presión de las economías ilícitas, la polarización de la política y la pandemia de COVID-19. La implementación ha generado positivos e irreversibles procesos, como la desmovilización de las extintas FARC-EP y su transformación en partido político, la creación de las bases de ambiciosos planes para la Reforma Rural Integral y la consolidación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Sin embargo, para afrontar los retos existentes se requiere dinamizar el ritmo de la implementación en cada uno de los seis puntos del Acuerdo Final. Esto es especialmente relevante para los compromisos relacionados con la Reforma Rural Integral, los compromisos para la solución al problema de las drogas ilícitas, la profundización y ampliación de la democracia participativa, el desmantelamiento de las organizaciones armadas ilegales, la transversalización de los enfoques étnico y de género, así como la garantía de la reincorporación a largo plazo de excombatientes de las extintas FARC-EP. Los asesinatos de excombatientes, personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas comunitarias a manos de organizaciones armadas ilegales representan una gran amenaza para la implementación. Hacemos un llamado urgente al Estado para proteger a todos los ciudadanos y priorizar su seguridad, en especial a los líderes sociales y excombatientes como partes signatarias del Acuerdo¹.

Este año también marca un importante punto de reflexión para la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc. Como lo indica nuestro mandato, se nos encomendó la tarea de brindar apoyo técnico para el seguimiento y verificación de la implementación del Acuerdo Final, y desarrollar una metodología para monitorear el avance del proceso de implementación de manera simultánea. Esta es la primera vez que un centro universitario recibe este reconocimiento. Los aspectos innovadores del diseño, la planificación y la ejecución de la Iniciativa Barómetro, con nuestro socio estratégico el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana, nos han hecho pioneros en la investigación, las políticas y la práctica de la construcción de paz.

Al mismo tiempo, esta innovación nos ha obligado a adoptar los principios clave de la consolidación de la paz a un nivel mucho más profundo que no podríamos haber imaginado antes. Esto implica que, en Colombia, somos tanto parte del Acuerdo como observadores neutrales del proceso de implementación. Recogemos información y conocimiento desde todos los ámbitos de interés que se reflejan en nuestros informes, brindamos soporte técnico y participamos en diálogos constructivos, sin dejar de ser imparciales; estamos anclados en los territorios por medio de Pastoral Social y elaboramos nuestros informes con transparencia, confiabilidad e independencia. Somos monitores enganchados, porque nuestro compromiso con las tasas de implementación más altas posibles nos incentiva a destacar las oportunidades y obstáculos de manera que las entidades responsables de la implementación, la sociedad colombiana y la comunidad internacional consoliden aún más la paz.

Entendemos la función de la información sobre la implementación de una variedad de fuentes como una condición necesaria para una política democrática viva. Por ello, acogemos con agrado la pluralidad de lecturas e interpretaciones del proceso de implementación y participamos activamente en los debates alrededor de éstas. El Instituto Kroc ofrece, tanto a las partes signatarias como a la opinión pública en general, una metodología de seguimiento nutrida por el análisis comparado y también construida gracias al monitoreo realizado en consorcio con el Secretariado Nacional de Pastoral Social y a través de una amplia red de aliados territoriales. Desde el primer día de la implementación, mes a mes, ser partícipes de esta infraestructura nos ha permitido triangular información en la más extensa base de datos de eventos de implementación que existe sobre el Acuerdo Final.

Estamos orgullosos de que nuestros informes sean parte de esta polifonía, junto a los informes de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, CINEP/CERAC, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz y la Contraloría General de la República, la Comisión de Paz del Congreso de la República, y por centros de pensamiento como el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) del partido FARC, la Fundación PARES, Viva la Ciudadanía, la Fundación Ideas para la Paz, Gpaz, DeJusticia, Indepaz, el Foro Nacional por Colombia, entre otras muchas voces relevantes. Entendemos que esta abundancia de interpretaciones puede abrumar a algunos. A pesar de ello, estamos convencidos que, para superar la polarización de la política, es indispensable cimentar los debates democráticos en evidencia fáctica del avance, el estancamiento y las oportunidades de la implementación.

En los últimos años, nos hemos esforzado por responder con prontitud a la solicitud de varias partes de producir informes de implementación más frecuentes, y a las necesidades de las organizaciones de implementación locales y de la sociedad civil de prestar más atención a las dinámicas regionales. A modo de ejemplo, hemos desarrollado un nuevo formato de

informes bimestrales como una forma puntual de mejorar la prontitud de nuestro apoyo al proceso de implementación y a todos los actores inmersos en éste. En este informe además hemos incluido extractos vitales sobre el desarrollo normativo, que le atañe a instancias de regulación normativa, para adelantar el proceso de implementación. Ofrecemos así información actual, pronta y especializada a actores estratégicos, y a la ciudadanía en general como veedora y partícipe del proceso. En esta misma línea, estamos explorando un nuevo enfoque territorial para tener un mejor entendimiento del estado de la implementación en las regiones, que supone nuevas metodologías participativas de monitoreo desde el nivel local. De esta forma, pretendemos seguir mejorando el trabajo de la Iniciativa Barómetro para aprovechar las oportunidades y reportar sobre las dinámicas de implementación temática y territorial de forma diferenciada.

La Iniciativa Barómetro está comprometida con ser parte de la infraestructura ampliada para la paz compuesta por personas, comunidades, instituciones, y redes a todos los niveles y de todo el mundo que buscan concretar la plena implementación del Acuerdo de Paz. Entendemos el Acuerdo Final como una auténtica plataforma transformadora para transitar de la violencia a la transformación pacífica de conflictos y estamos convencidos que una implementación integral es la mejor fórmula para avanzar en este objetivo.

Ponemos al servicio de todos y todas nuestras lectoras el presente quinto informe comprensivo, con la esperanza de que nazcan diálogos para continuar apropiándonos del proceso de implementación del Acuerdo Final.



Josefina Echavarría Álvarez
Directora PAM



Gerard Martin
Representante PAM en Colombia

Resumen ejecutivo

Este informe muestra el estado de la implementación del Acuerdo Final en el periodo comprendido entre diciembre de 2019 y noviembre de 2020, conforme a la metodología de seguimiento diseñada por el Instituto Kroc. El informe presenta una visión cuantitativa y cualitativa de la implementación de las 578 disposiciones que se derivan del texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo Final o Acuerdo) y una mirada especial de los enfoques transversales, de género, étnico y territorial. Para enriquecer el análisis, el Instituto Kroc incorpora una perspectiva temporal tomando en consideración los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) de forma complementaria a su metodología. Este informe también incluye una perspectiva comparada de la implementación del Acuerdo Final frente a otros Acuerdos Comprensivos de Paz (ACP) suscritos en el mundo.

A cuatro años de la firma del Acuerdo Final, el estado de la implementación muestra una dinámica de pocos cambios, pero orientada a alcanzar metas de largo y mediano plazo. Atrás quedaron los cambios acelerados en el proceso de implementación registrados en los primeros dos años después de la firma, en los que se consolidaron la mayoría de compromisos de corto plazo que fueron fundamentales para sentar las bases de la implementación. En el tercer y cuarto año, los esfuerzos de los actores implementadores se dirigieron a realizar ajustes institucionales y a promover la coordinación entre ellos para llevar a cabo procesos participativos de planeación y para garantizar la implementación a nivel territorial.

Frente a los niveles de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final, el informe señala que las disposiciones implementadas completamente y en estado intermedio aumentaron dos puntos porcentuales durante el 2020. A la fecha de corte del informe, 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 mantiene 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 iniciado².

Tres factores dan cuenta de las variaciones cuantitativas en la implementación en el periodo de estudio: (i) los procesos de estructuración y coordinación que se requieren para la implementación no necesariamente se reflejan en disposiciones explícitas del texto del Acuerdo y, por ende, en los avances cuantitativos; (ii) el marco secuencial del Acuerdo Final conlleva a que todas las disposiciones no deban estar completas en este momento de la implementación; y, finalmente, (iii) la ausencia de acciones para cumplir con algunos compromisos.

Como rasgos característicos de este periodo, el informe aprecia la apropiación de los compromisos del Acuerdo Final por 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. Estos actores han impulsado la implementación en una búsqueda constante por superar las causas que permitieron la prolongación del conflicto armado en Colombia. Otra característica especial, es el inicio del 2020 con cambios en las autoridades locales y la aprobación de sus planes de desarrollo que, en algunos casos, tomaron en consideración el contenido del Acuerdo Final, particularmente en regiones PDET. Este periodo demostró cómo la implementación empezó a ser apropiada en la vida institucional ordinaria, pues autoridades judiciales mostraron que la judicatura puede ser determinante en este proceso.

Dos desafíos trascendentales marcaron y afectaron la implementación integral del Acuerdo Final durante este periodo. Primero, el recrudecimiento de las 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. En la dinámica de estas confrontaciones fue determinante el incremento de acciones armadas de varios grupos armados ilegales que emergieron tras la renuncia al proceso de paz, denominados por el Gobierno como Grupos Armados Organizados Residuales, y reconocidos en la opinión pública como “disidencias”. El segundo gran desafío fueron las restricciones a la movilidad e intensificación de las condiciones de inequidad y vulnerabilidad ante la propagación de la pandemia por COVID-19 que, en particular, han dificultado los procesos participativos fundamentales para la implementación.

Análisis comparado internacional

El Instituto Kroc efectuó un análisis comparado internacional de dos aspectos de relevancia en el periodo de estudio, que aportan a las discusiones sobre el estado de implementación. Primero, el análisis de procesos de amnistía derivados de otros ACP evidenció que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha llevado a cabo el proceso de resolución de amnistías a una velocidad más rápida que la lograda en otros países con procesos semejantes. Segundo, al comparar el trámite de los siete macro casos que ha abierto la JEP para esclarecer hechos cometidos durante el conflicto, se evidenció que, a la fecha de corte del informe, estos casos avanzan al ritmo promedio de procesos judiciales similares en otros países con ACP.

Análisis desde la incorporación de los enfoques diferenciales

Durante el periodo cubierto por el informe, el Instituto Kroc constató avances en las disposiciones que componen las submatrices diseñadas para medir la implementación de los enfoques de género y étnico. Entre ellos figuran los esfuerzos para mantener activas las instancias especiales étnica y de género creadas por el Acuerdo Final. Pese a lo anterior, el ritmo de la implementación de las disposiciones con enfoque de género y étnico continuó siendo más lento que el de la implementación general.

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 la implementación. Un avance interesante 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. 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.

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. 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 la fecha de corte del informe. 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.

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 (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.

Pese a los avances, a finales del 2020 aún se evidenciaba una brecha entre la implementación del enfoque de género y la implementación general. A la fecha de corte del informe, 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.

En el tercer enfoque transversal, el de la territorialización de la implementación del Acuerdo Final, hubo avances a pesar de grandes desafíos. 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 municipales y departamentales 2020-2023 (en adelante Planes de Desarrollo Territorial) formulados durante el 2020. Los procesos de consulta y participación para la expedición de estos planes se vieron afectados por las restricciones a la movilidad derivadas de la emergencia sanitaria, y tuvieron que adaptarse a ambientes virtuales. A su vez, 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.

Entre las oportunidades para fortalecer la implementación de los enfoques transversales, el informe destaca el fortalecimiento de la consulta previa y de los MEC para la construcción de las políticas públicas derivadas de la implementación. A modo de oportunidad, el Instituto Kroc considera indispensable garantizar la implementación y el presupuesto para el Programa integral de garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos. Priorizar la implementación de las iniciativas PDET y de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) con etiqueta de “mujer rural y género” en los 170 municipios PDET y la apertura de un macro caso en la JEP sobre violencia sexual son otras oportunidades valiosas. El informe destaca que para acelerar el ritmo de la implementación con enfoque territorial es necesaria la efectiva ejecución de los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales que incluyen una evidente articulación con los objetivos del Acuerdo, así como la asignación de los recursos para ello.

Punto 1 “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”

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.

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 con 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.

Entre las 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”

La implementación del Punto 2 presentó leves variaciones en comparación con el 2019. 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 en el Punto 2 respondió a la priorización de medios de comunicación públicos, control social y veeduría ciudadana por el Gobierno, y la incorporación de enfoques transversales. Este incremento también obedeció a que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) diseñó el Plan Nacional de Formación de Veedores con enfoque étnico y a que 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 focalización de acciones de las entidades para cumplir con las metas establecidas por el PMI, la intervención de actores como la Corte Suprema de Justicia, las autoridades electorales, el Congreso de la República, el impulso de la sociedad civil y la aprobación de los nuevos Planes de Desarrollo Territorial.

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. Éstas son las garantías a la participación ciudadana, la reforma política-electoral, la reforma a la planeación participativa y democrática, y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Para mejorar los niveles de implementación, el informe identifica algunas oportunidades, como resolver las discusiones técnicas alrededor de la ampliación de la televisión pública a partidos y expresiones políticas, solventar las restricciones a causa de la pandemia que afectan instancias de participación y fortalecer aquellas 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.

Punto 3 “Fin del Conflicto”

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, hubo 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 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 “#LíderEsColombia, 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.

Si bien el proceso de 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. Para hacer frente a estas situaciones de urgente atención, el informe identifica oportunidades para 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), la adopción de la política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales y la política pública de líderes y lideresas, entre otras.

Punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”

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 PISDA en regiones que no coinciden con PDET y la publicación de la Encuesta Nacional de Consumo de sustancias psicoactivas fueron otros avances.

Pese a estos avances, 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.

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”

La implementación del Punto 5 mantuvo un ritmo constante de avance. Las disposiciones en estado no iniciado 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 observados en el periodo de análisis, la 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. Por su parte, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) consolidó su Sistema de Información Misional (SIM) y la estrategia de comunicación para la difusión y pedagogía de sus funciones, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) lanzó el Sistema de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas (SDSJ) de la JEP adoptó criterios de priorización y acumulación de investigaciones y procesos. Adicionalmente, la Comisión de Derechos Humanos y Paz entró en funcionamiento, entre otras acciones que se detallan en el informe.

Las entidades del SIVJNRN 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 SIVJNRN. 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 SIVJNRN 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.

Algunas de las oportunidades de mejora 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”

Desde el inicio de la implementación en diciembre de 2016, el Punto 6 ha contado con el porcentaje más alto de disposiciones en proceso de implementación. Sin embargo, durante el periodo de estudio, este punto no reportó variaciones significativas en sus niveles de implementación. 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 Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). 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 la comunidad 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.

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 de pesos) y en menor medida se dirigieron al rubro de inversiones para la paz (COP \$2,3 billones de pesos).

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 SIIPO, 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. Finalmente, el informe ofrece oportunidades para 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 SIIPO, entre otras.

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.

Introducción

En ejercicio del mandato consignado en el texto del Acuerdo Final, el Instituto Kroc provee información independiente, imparcial y con rigurosidad académica sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final, siendo el informe anual una de sus herramientas más representativas para realizar esta tarea. A cuatro años de la firma del Acuerdo Final, el quinto informe comprensivo analiza su implementación desde diciembre de 2019 a noviembre de 2020 e informa sobre avances, retos y oportunidades de mejora de este proceso.

Este informe está dividido en cuatro capítulos, el primero de ellos hace la presentación de la metodología a través de la cual el Instituto Kroc hace seguimiento a la implementación. Posteriormente, aprovechando la experiencia del Instituto Kroc en el desarrollo de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM), en su segundo capítulo el informe ofrece elementos de evidencia comparada con el propósito de identificar algunas experiencias significativas y útiles para la implementación del Acuerdo Final en Colombia. Seguido de lo anterior, el informe expone el estado de la implementación del Acuerdo Final en su capítulo más robusto compuesto por ocho secciones, éstas incluyen el análisis cuantitativo de las 578 disposiciones que componen el Acuerdo e incorpora consideraciones sobre el ritmo de la implementación según el PMI. De igual forma, se presenta el resultado del seguimiento de los enfoques transversales territorial, étnico y de género, y de cada uno de los seis puntos del Acuerdo. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las principales oportunidades identificadas por el Instituto Kroc dirigidas a mejorar y fortalecer el proceso de implementación.

Con la intención de brindar información útil para el seguimiento, el informe incluye el estado de las principales metas del PMI de forma transversal en cada una de las secciones de análisis de los enfoques diferenciales y de los puntos del Acuerdo. Esta perspectiva temporal busca mostrar de manera integrada el estado de la implementación según la Matriz PAM de la Iniciativa Barómetro y los principales indicadores del PMI. Para ello, el informe identifica los indicadores por código, nombre, el estado de avance, la fecha de inicio y finalización.

En esta oportunidad, el quinto informe comprensivo incluye un análisis sobre el estado de la implementación normativa, el cual es producto de una reciente investigación del Instituto Kroc en la que se indagó sobre los avances, desafíos y oportunidades en la expedición o modificación de normas necesarias para la implementación del Acuerdo Final. Los resultados de este análisis normativo se sintetizan en las secciones que analizan la implementación por puntos del Acuerdo y en su totalidad se incorpora como el primer anexo de este informe. Finalmente, el segundo anexo presenta de manera detallada la lista de puntos, temas y subtemas del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc.

El contexto en que se enmarca el cuarto año de implementación durante el periodo de estudio, estuvo determinado por las siguientes circunstancias que constituyen ejes de análisis de este informe:

1. Las confrontaciones armadas persistieron e impactaron la implementación

En comparación con el 2019, en el año 2020 las confrontaciones entre grupos armados ilegales como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y varias facciones disidentes de las extintas FARC-EP incrementaron en territorios como Bajo Cauca, Cauca, Chocó, Catatumbo, Guaviare y Sur de Bolívar, donde los combates y las hostilidades se vivieron de forma más intensa. A su vez, aumentaron las confrontaciones entre dichos grupos y la Fuerza Pública, pero el número de miembros de la Fuerza Pública que fallecieron en combate en 2020 disminuyó levemente en comparación con el 2019³. Pese a que la intensidad de las confrontaciones fue mucho menor a las condiciones que se presentaron antes de las negociaciones y la firma del Acuerdo (2012-2016), éstas impactaron de manera profunda tanto las dinámicas de implementación, como la vida social, económica y política en las regiones afectadas, en particular porque las víctimas fueron personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos, excombatientes de las extintas FARC-EP y miembros de la sociedad civil.

Según la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 73 excombatientes fueron asesinados durante el 2020, en promedio uno cada 5 días⁴. Asimismo, desde la firma del Acuerdo y hasta diciembre de 2020, la Misión registró 57 tentativas de asesinato y 20 casos de desaparición forzada de esta población⁵. Los departamentos más impactados por número de homicidios que se registraron fueron: Meta (11), Valle del Cauca (8), Cauca (8), Putumayo (7) y Nariño (6)⁶. Del total de asesinatos de excombatientes, un 72% se concentró en áreas rurales con presencia de cultivos de uso ilícito y en municipios PDET⁷.

De conformidad con los registros de la Misión de Verificación de la ONU, desde la firma del Acuerdo, 248 excombatientes fueron asesinados hasta finales del 2020⁸. De éstos, sólo dos personas fueron asesinadas dentro de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), es decir menos del 1%; el 35% fue asesinado en cercanía de las Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR) y el 21% de excombatientes estaban liderando proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo al momento de ser asesinados, generando graves consecuencias para estos procesos⁹. Por otro lado, según un análisis de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sólo el 2% de los asesinatos de excombatientes son producto de violencia cotidiana, mientras que el 36% se debe a disputas entre las tres principales disidencias de las extintas FARC-EP¹⁰. Estudios académicos resaltan que

los asesinatos de excombatientes y de personas líderes sociales han sido en su mayoría producto de estrategias violentas de control territorial entre grupos armados ilegales¹¹.

Los asesinatos selectivos de líderes y lideresas sociales, y personas defensoras de derechos humanos aumentaron durante 2020. Según Indepaz, 310 líderes sociales fueron asesinados¹², un incremento significativo respecto a los 279 asesinatos reportados en 2019¹³. En este mismo periodo, la Defensoría del Pueblo documentó el asesinato de 182 líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos, para un total de 753 asesinados desde la firma del Acuerdo, siendo el 2020 el de la cifra más alta (frente a 134 en 2019, 178 en 2018, 126 en 2017, y 133 en 2016)¹⁴. Por su parte, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) conoció 133 casos de homicidios de personas defensoras de derechos humanos, pero por causa de la pandemia, sólo pudo documentar 53 de éstos¹⁵.

Enero y febrero de 2020 fueron los meses con mayores índices de homicidios en contra de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales¹⁶, periodo en que la pandemia del COVID-19 no se había intensificado en Colombia. La OACNUDH constató que el 77% de los homicidios bajo su registro sucedió en zonas rurales, el 72% del total de homicidios fue perpetrado en los departamentos del Cauca, Chocó, Norte de Santander, Putumayo y Valle del Cauca, y el 96% de estos hechos ocurrieron en municipios con presencia de economías ilícitas¹⁷. La Alta Comisionada informó que el 25% de homicidios fue presuntamente cometido por grupos armados ilegales, el 15% por facciones disidentes de las extintas FARC-EP, el 13% por el ELN y el 4% por integrantes de la Fuerza Pública¹⁸.

En 2020, la OACNUDH documentó 76 masacres con un total de 292 personas asesinadas, entre ellas 23 mujeres, 6 niñas, 18 niños, 7 indígenas y 10 afrodescendientes¹⁹. Otros cinco casos adicionales continúan siendo documentados por la Alta Comisionada²⁰. Los últimos cuatro meses del 2020 fueron particularmente violentos, los departamentos y regiones más impactadas fueron Antioquia, la subregión del Bajo Cauca, Cauca, Nariño y Norte de Santander, que reunieron entre ellos el 62% de estas masacres²¹.

A nivel nacional, los homicidios durante 2020 se redujeron en un 4%, comparado con el año anterior, para una tasa de homicidios de 23,7 por cada 100.000 habitantes, pero con fuertes variaciones regionales²². Por ejemplo, el Bajo Cauca registró una reducción de 16% pero la tasa siguió siendo alta: 145 por cada 100.000 habitantes²³. En los 170 municipios PDET la reducción de homicidios fue un poco menos significativa que en aquellos municipios sin estos planes²⁴ y la tasa de homicidios sigue siendo más alta que la tasa a nivel nacional: 52 por cada 100.000 habitantes en 2020 frente a 55 por cada 100.000 habitantes en 2019²⁵.

Igualmente, se registraron grandes diferencias entre y al interior de las 16 regiones PDET. Comparando las tasas de 2020 y 2019, 87 municipios PDET registraron un descenso, pero 76 de éstos un incremento de homicidios²⁶. Algunos municipios con las tasas más altas están ubicados en las regiones del Bajo Cauca, Nordeste antioqueño y Norte del Cauca²⁷. Incluso en estas regiones de altos niveles de homicidios, algunos municipios registraron reducciones mientras que otros presentaron incrementos durante el 2020 y entre los municipios PDET en Meta y Nariño se registró una dinámica semejante²⁸. La alta volatilidad de las tasas en las mencionadas regiones refleja, entre otras²⁹, una situación altamente inestable en términos del control criminal sobre economías ilegales y, en particular, de los corredores del tráfico de cocaína. En contraste, algunas regiones PDET como Urabá, Sucre, Guajira, Tolima y Magdalena siguen teniendo tasas de homicidio relativamente bajas y sin mucha volatilidad³⁰.

La presión de los actores armados ilegales no se manifestó únicamente a través de la perpetración de homicidios y masacres, sino también a través de amenazas, control social armado, desplazamientos y otras modalidades de violencia. La OACNUDH recibió información acerca de 795 amenazas y otras formas de agresiones como desaparición, secuestro, seguimientos, estigmatizaciones y atentados contra personas defensoras de derechos humanos³¹. En el 2020, la Defensoría del Pueblo registró la ocurrencia de 90 eventos de desplazamiento forzado y confinamiento, que afectaron a 28.509 personas de 8.192 familias³². El fenómeno tuvo un alto nivel de concentración en los departamentos de Nariño, Chocó, Antioquia, Norte de Santander y Córdoba³³. Finalmente, las dinámicas del desplazamiento y confinamiento de esta población estuvieron determinadas por la confrontación armada descrita anteriormente.

2. Las condiciones impuestas por la propagación de la pandemia COVID-19

Ante la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional y gobiernos locales ordenaron restricciones estrictas a la movilidad y adoptaron medidas para asegurar el distanciamiento social, circunstancia que concentró la atención de la agenda pública, los recursos y esfuerzos institucionales. Su incidencia en el proceso de implementación se manifestó de dos formas. Por un lado, por la imposibilidad de desplegar la atención y el acompañamiento institucional en los territorios durante las primeras semanas de aislamiento preventivo. Y, por el otro, por los impactos directos en términos de pérdida de vidas humanas, afectación en la salud, deterioro de la productividad y el empleo, profundización de las brechas de desigualdad, entre otros. Adicionalmente, en las zonas rurales los actores armados ilegales aprovecharon esta situación para incrementar y extender su accionar³⁴. No obstante, una de las principales lecciones de la contingencia sanitaria de cara a la implementación del Acuerdo Final, es el

alto nivel de complementariedad que existe entre los objetivos de transformación social, política y económica con la mitigación de los impactos de la pandemia³⁵.

3. El 2020 inició con cambios en las autoridades locales: gobernaciones, alcaldías, asambleas departamentales y concejos municipales

La formulación y aprobación de los planes de desarrollo a nivel local para el próximo cuatrienio fue prioritario. Estos planes debieron formularse tomando en consideración el contenido del Acuerdo Final y por lo menos en las regiones PDET esto se logró en buena medida. Como lo estableció el Instituto Kroc en su cuarto informe comprensivo, desde el año 2019 la dinámica de la implementación del Acuerdo transitaría hacia compromisos de mediano y largo plazo que se enfocan especialmente en los 16 territorios PDET y sus 170 municipios priorizados para la implementación. Esto exige mayor coordinación interinstitucional, un intenso despliegue de servicios, programas y agencias a nivel local, y la garantía de los enfoques étnico y de género. Por lo tanto, las administraciones locales deben contribuir a que estos procesos avancen y con ello acelerar el ritmo de implementación sobre la base de una estrategia integral que traslade los compromisos del Acuerdo a los territorios.

Consciente de los desafíos y las oportunidades derivadas de este contexto, el Instituto Kroc presenta su quinto informe comprensivo cuyo contenido es producto del ejercicio independiente, objetivo e imparcial de seguimiento a la implementación de los seis puntos que componen el Acuerdo Final, con una mirada especial a la incorporación de los enfoques territorial, de género y étnico. Para su elaboración, el Instituto Kroc analizó un amplio universo de fuentes, entre las que se destacan 1.418 reportes de 173 organizaciones que incluyen entidades estatales, ONG, centros de pensamiento y organizaciones internacionales, y 433 artículos de prensa de 44 medios de comunicación. Esta información fue triangulada a través de aproximadamente 150 entrevistas con actores de la sociedad civil, integrantes y representantes del Partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (Partido FARC)³⁶ en diferentes instancias creadas por el Acuerdo y de su Centro de Diálogo Político CEPDIPO, el Gobierno, entre otros actores de gran relevancia. Finalmente, el equipo móvil de la Iniciativa Barómetro también participó en más de 20 eventos relacionados con la implementación del Acuerdo.

Metodología

En el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final, las partes firmantes encomendaron al Instituto Kroc diseñar una metodología para identificar los avances en la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al CIV a través de informes regulares que contribuyan a la construcción de la paz³⁷.

Para esta tarea, el Instituto Kroc se basó en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, en inglés), un programa de investigación internacional que compila la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de 34 ACP firmados desde 1989³⁸. Este programa recolecta información proveniente de informes oficiales, medios de comunicación y entrevistas durante un periodo de 10 años después de la firma de cada acuerdo³⁹. PAM agrupa el contenido de los acuerdos en 51 provisiones temáticas. Con base en la información recogida, los investigadores asignan un puntaje de cero a tres (0-3) a cada provisión para indicar su nivel de implementación anual: cero a las provisiones no iniciadas; uno a las provisiones con un nivel de implementación mínima, que se refiere a que se ha iniciado alguna acción para cumplir con ese compromiso; dos a las que tienen un nivel intermedio, que se considera viable, es decir, que si el ritmo de implementación sigue avanzando como lo ha hecho, es probable que se complete en el tiempo establecido; y tres a las que han sido completadas.

Cambiar el nivel de implementación de una provisión de “mínimo” a “intermedio” requiere evaluar la trayectoria de acciones relacionadas y determinar si con su actual ritmo es probable que se complete la disposición⁴⁰. La evidencia necesaria para probar esta viabilidad depende de la naturaleza del compromiso. Por ejemplo, para la aprobación de leyes o normas, la evidencia que este compromiso se va a cumplir es que se ha radicado y debatido la norma, y se avanza en su proceso de aprobación. En el caso de una institución, para pasar al nivel intermedio, se debe haber asignado un presupuesto, formulado proyectos y contratado a funcionarios, acciones que demuestran capacidad y coordinación para cumplir con el mandato de dicha institución.

Se destaca que la metodología de PAM no intenta medir el impacto de la implementación. No obstante, el análisis de los 34 ACP ha demostrado que la implementación es un factor clave en la construcción de paz, pues altos niveles de la misma disminuyen las probabilidades de un retorno a la violencia⁴¹. Adicionalmente, la implementación integral de las provisiones incluidas en los acuerdos de paz tiene efectos positivos en los indicadores económicos y

sociales de un país⁴². Siguiendo el principio de integralidad del Acuerdo Final y a diferencia de otras medidas de implementación especialmente en el ámbito político, la metodología PAM no efectúa una ponderación sobre ciertos aspectos por encima de otros, pues ofrece el mismo valor a todas las disposiciones derivadas del Acuerdo.

De la mano del Secretariado Nacional de Pastoral Social - Cáritas Colombiana, el Instituto Kroc creó en 2016 la Iniciativa Barómetro para monitorear la implementación del Acuerdo Final en Colombia en tiempo real. Esta Iniciativa incorporó innovaciones que no estaban incluidas en la metodología de PAM con el fin de cumplir con la solicitud de las partes firmantes de hacer seguimiento y verificación a la implementación de un acuerdo tan complejo. Cuatro innovaciones son particularmente relevantes:

Primero, la Iniciativa Barómetro creó un equipo especializado en recolección y análisis de información que diariamente monitorea, rastrea, valida y organiza todos los datos recogidos a nivel local, nacional e internacional. Con apoyo institucional del Secretariado Nacional de Pastoral Social en Colombia, se contrataron especialistas y asistentes de investigación en Bogotá y enlaces territoriales en ocho de los territorios priorizados para la implementación del Acuerdo, quienes estuvieron vinculados hasta la segunda mitad del año 2020 a la Iniciativa. Este grupo interactúa con oficiales del Gobierno, representantes del Partido FARC y de la sociedad civil, y promueve espacios de diálogo formales e informales con el fin de contribuir a una implementación más efectiva. Otra parte del equipo se encuentra ubicado en la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos y se concentra en el análisis cuantitativo de la información recogida por el equipo en Colombia.

Segundo, la unidad de análisis que se utiliza en el caso de Colombia es más específica que las categorías creadas en PAM. El Barómetro monitorea la implementación de 578 disposiciones — definidas como compromisos concretos, observables y medibles — las cuales se encuentran estrictamente basadas en el texto del Acuerdo Final en consulta con los miembros de la CSIVI. Estas disposiciones se distribuyen en 18 temas, 70 subtemas y los seis puntos incluidos en el Acuerdo⁴³.

Tercero, se creó una serie de herramientas para la recolección de información que permiten ordenar el Acuerdo, procesar y analizar la información recogida, y describir de manera simultánea los avances o retrocesos en la implementación. Éstas incluyen una base de datos que alberga todos los eventos de implementación registrados⁴⁴ y una matriz de implementación del Acuerdo Final (en adelante, Matriz Barómetro). Ésta contiene los puntajes asignados mensualmente a las disposiciones desde la firma del Acuerdo⁴⁵. De manera complementaria, se realiza un análisis cualitativo en el que se presentan logros,

dificultades, brechas, retrocesos, interdependencia entre disposiciones, y efectos positivos y negativos de la implementación del Acuerdo.

Cuarto, el Acuerdo Final colombiano incorpora de manera significativa compromisos para la promoción de los derechos de las mujeres, las personas LGBTI y las comunidades étnicas. En reconocimiento de la importancia de esta inclusión, la Iniciativa Barómetro construyó por primera vez dos submatrices que buscan medir la implementación de los enfoques étnico y de género. La submatriz de seguimiento al enfoque étnico está conformada por 80 disposiciones que incluyen las 13 disposiciones del Capítulo Étnico del Acuerdo Final. Esta priorización se hizo teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) la disposición declara explícitamente que su implementación debe incluir un enfoque “diferencial” o “étnico”; (ii) la disposición incluye mecanismos específicos para pueblos étnicos y/o comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y/o palenqueras, y el pueblo Rrom; (iii) la disposición exige que la implementación se lleve a cabo de una manera que reconozca las diferentes identidades culturales y étnicas; (iv) el seguimiento a la disposición requiere que la información esté desglosada por etnia; y (v) las acciones asociadas a la disposición priorizan los territorios que tienen población que se reconoce como perteneciente a una comunidad étnica⁴⁶. Siguiendo esta metodología, el 27 de enero del 2021, el Instituto Kroc publicó su primer informe especial sobre el estado de implementación del enfoque étnico que cubre el periodo comprendido entre noviembre del 2016 y mayo del 2020⁴⁷.

Para el seguimiento a la implementación del enfoque de género, la submatriz está compuesta por 130 disposiciones identificadas en el texto del Acuerdo que promueven la igualdad de género. Esta priorización siguió una serie de criterios entre los que se destacan: (i) la disposición incluye acciones afirmativas para garantizar la priorización de las mujeres y personas LGTBI en los programas relativos a la implementación del Acuerdo; (ii) la disposición fomenta el liderazgo y la participación de las mujeres y de las personas LGTBI en ciertos organismos o en procesos de implementación; (iii) la disposición aborda temas como la discriminación estructural y el impacto desproporcionado que el conflicto armado tiene sobre las mujeres, las niñas y las personas LGTBI; y (iv) la disposición garantiza un acceso equitativo a los programas y a los beneficios del Acuerdo⁴⁸. El 19 de noviembre de 2020, el Instituto Kroc publicó su tercer informe especial sobre el seguimiento al enfoque de género⁴⁹. Asimismo, como se anunció previamente, la Iniciativa Barómetro se encuentra trabajando en el desarrollo de innovaciones metodológicas para fortalecer el seguimiento al enfoque territorial del Acuerdo Final.

La Iniciativa Barómetro ha transitado por procesos de aprendizaje y adaptación para ajustarse a las realidades y dinámicas de la implementación del Acuerdo en Colombia. Un ejemplo de lo anterior es la incorporación de la dimensión temporal que ofrece el PMI, elaborado por el Gobierno Nacional, en el análisis del estado de la implementación y que se refleja en los informes que produce la Iniciativa desde 2020. Teniendo en cuenta estas innovaciones sobre la metodología PAM, el modelo metodológico diseñado y afinado por el Instituto Kroc responde al propósito de cumplir con su mandato de seguimiento y apoyo técnico a la implementación del Acuerdo Final con imparcialidad y alta rigurosidad académica, así como aportar al monitoreo de acuerdos de paz suscritos en otros contextos.

La implementación del Acuerdo Final de Colombia en su cuarto año: una perspectiva comparada

Para contribuir al análisis del proceso de implementación en su cuarto año, esta sección presenta dos hallazgos desde la experiencia comparada que pueden servir para comprender mejor el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta jurisdicción constituye uno de los puntos más neurálgicos del Acuerdo por su responsabilidad 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)⁵⁰. Además, porque su proceso de implementación no ha estado exento de obstáculos como la demora en la sanción de la Ley Estatutaria para su creación y las objeciones a esta jurisdicción presentadas por el Gobierno Nacional⁵¹. En este sentido, si bien no existe una entidad idéntica a la JEP en el marco de otros ACP en el mundo, es posible hacer una comparación entre ésta y otros procesos de justicia transicional originados de ACP, conforme a las investigaciones de PAM.

Primer hallazgo: la JEP ha llevado a cabo el proceso de resolución de amnistías de manera más rápida que otros países que han suscrito ACP.

La información contenida en PAM muestra que la mayoría de los procesos de amnistía derivados de ACP en otros países no implicó un gran número de atribuciones a nivel individual. Por el contrario, la regla en las últimas tres décadas ha sido la concesión de amnistías generales. Incluso en los casos en los que se determinó que aquellos individuos que hubieran cometido crímenes de guerra no recibirían amnistía, esto se refería a un número

mínimo de responsables. Sólo un número reducido de países que firmó ACP hizo el esfuerzo de investigar y sancionar a los responsables de crímenes de guerra.

La JEP tiene competencia para investigar, juzgar y sancionar los más graves crímenes ocurridos durante el conflicto armado, lo que supone revisar una gran cantidad de procesos adelantados ante la justicia ordinaria y esclarecer un universo fáctico extenso, siendo características que sitúan a Colombia en un escenario diferente y más ambicioso que la mayoría de países que suscribieron un ACP entre 1989 y 2012. Sin embargo, PAM contiene suficientes casos que permiten llegar a análisis comparados generales. Para lograrlo, el análisis posterior separa y toma en cuenta las funciones de la JEP respecto a dos procesos⁵²: (i) casos individuales de amnistías correspondiente al primer hallazgo y (ii) macro casos que priorizan hechos ocurridos durante el conflicto armado que pueden involucrar varios responsables y víctimas, correspondiente al segundo hallazgo. Para cada uno de estos procesos se establece, en lo que sigue, casos de referencia comparada.

El proceso de amnistía individual en *Colombia* se compara con países que implementaron procesos judiciales para otorgar beneficios penales como las amnistías en un número considerable de casos. Según la información contenida en PAM, sólo en cuatro casos se verificó que el proceso de implementación de un ACP cumple con estas características. Éstos son: Tayikistán, Bangladés, Sudáfrica y Reino Unido. Como en el caso colombiano, estos cuatro países otorgaron amnistías generales que cubrían de 80% a 90% de excombatientes y el número restante de individuos habría de someterse a un proceso judicial debido a encarcelamiento, cargos penales pendientes, órdenes judiciales o acusaciones por delitos graves. En los casos en que eran necesarias atribuciones de responsabilidad de manera individual, el proceso se demoró varios años.

En *Tayikistán*, con posterioridad al Acuerdo General de junio de 1997, se concedió una amnistía general que cobijó a la mayoría de los 5.000 soldados de la Oposición Tayika Unida y se determinó un proceso judicial para resolver los casos de las personas con acusaciones por la comisión de crímenes. En 1998, a un año del inicio de la implementación y a petición de la Comisión Nacional de Reconciliación, el Gobierno reportó que había recibido 1.370 casos para revisión y 399 de éstos fueron resueltos, concediendo la amnistía⁵³. Esto significa una tasa de resolución de amnistías de 399 casos por año.

Por su parte, el caso de *Bangladés* muestra que después de la firma del Acuerdo de Chittagong Hill Tracts, el 2 de diciembre de 1997 los líderes del grupo armado signatario entregaron una lista de 844 casos tramitados en contra de sus miembros, para que se estudiara la posibilidad de recibir una amnistía. Se reportó que, en el 2002, el Gobierno había resuelto 461 casos, es decir un 45%⁵⁴. Esto representa una tasa de resolución de amnistías de 92 casos por año.

En *Sudáfrica*, a través del Acuerdo Constitucional Provisional firmado el 17 de noviembre de 1993, se otorgó una amnistía general para delitos políticos cometidos en el conflicto hasta el 6 de diciembre de 1993. En 1995 el Parlamento de Sudáfrica le encargó dicha tarea a la Comisión de la Verdad y Reconciliación a través de un Comité de Amnistía. El 3 de septiembre de 1996, tres años después de la firma del acuerdo, el Comité otorgó la primera amnistía⁵⁵ de 3.500 solicitudes que tenía hasta ese momento. Seis años después de la firma del acuerdo, el 10 de diciembre de 1999, el Comité de Amnistía anunció que había concedido amnistía a 568 solicitantes y negado administrativamente a otros 5.287 solicitantes. En total, el Comité de Amnistía recibió 7.116 solicitudes de amnistía e indultos.

Según la información registrada en PAM, *Reino Unido* ha sido el Estado con mayor capacidad institucional en tiempos recientes en afrontar una guerra civil y en crear una comisión de amnistía e indulto con un periodo amplio de ejecución. La Comisión de Revisión de Sentencias se estableció para regular la liberación de ciertos tipos de personas privadas de la libertad por delitos cometidos durante el período de conflicto civil en Irlanda del Norte⁵⁶. Según el primer informe de implementación, que abarcó desde agosto de 1998 a marzo de 1999, hubo 4⁵⁴ solicitudes de amnistía al primer mes, que fue el 81% del total recibido durante todo el año. Cinco meses después de iniciado el proceso, se habían resuelto 372 solicitudes, equivalente al 90% de las 412 elegibles. Después de 8 meses, se habían proferido 412 decisiones sobre⁵⁵ 8 solicitudes recibidas. De las 412 solicitudes elegibles, a 411 se les concedió la liberación anticipada y se negó un caso⁵⁷. Esto corresponde a una tasa de resolución de amnistías de 618 casos por año.

En *Colombia*, luego de la firma del Acuerdo Final, aproximadamente el 75% de los excombatientes de las extintas FARC-EP que se sometieron a la JEP, es decir, 7.400, calificaron para una amnistía general⁵⁸. A cuatro años de implementación, la JEP resolvió 2.442⁵⁹ casos. Esto se traduce en una tasa de resolución de amnistías de aproximadamente 610 casos por año.

Por lo tanto, es posible concluir que el proceso de amnistías en Colombia ha sido considerablemente más rápido que la tasa de resolución lograda en otros países de condiciones similares a las colombianas en cuanto al nivel de ingresos e incluso más rápido que los países de ingresos más bajos. Finalmente, se evidencia que la tasa de resolución colombiana fue sólo un poco más lenta que la tasa lograda en Reino Unido.

Segundo Hallazgo: los siete macro casos de la JEP avanzan al ritmo promedio en casos similares en otros países con ACP.

La JEP investiga macro casos que involucran a un número alto de presuntos responsables de graves violaciones de derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Para comparar el caso colombiano, se analizó información sobre procesos penales domésticos en contra de individuos o grupos de personas responsables de hechos cometidos durante el conflicto, llevados a cabo con posterioridad a la firma del ACP. En total, se encontraron 133 procesos penales que cumplían con estas condiciones en 8 países: Bosnia, Costa de Marfil, Croacia, El Salvador, Guatemala, Macedonia, Sierra Leona y Sudáfrica⁶⁰.

En *Bosnia*, el 21 de noviembre de 1995 se firmó el Acuerdo Marco General de Paz. Durante los 10 años siguientes hubo al menos 39 procesos penales domésticos por los hechos cometidos en el marco del conflicto. De 1996 a 2000, se dictaron cinco sentencias, una por año; durante los siguientes cinco años (2001-2005), se dictaron 10 sentencias, dos cada año, y de 2006 a 2009, se dictaron 24 sentencias. Esto representa un tiempo promedio para los 39 procesos de 9,9 años. Casi todos los procesos en los que participaron varios acusados tardaron al menos 10 años desde el momento de la firma del acuerdo de paz en llegar a una decisión final e incluso en algunos se necesitaron 13 años para obtener condenas⁶¹.

En *Croacia*, tras el Acuerdo de Erdut de 1995, hubo 57 procesos penales domésticos por los hechos cometidos durante el conflicto. El tiempo promedio hasta la sentencia definitiva en todos estos casos fue de 8,5 años. De estos 57 procesos, en 17 casos se profirió una sentencia en menos de cinco años. Adicionalmente, 23 casos se demoraron de 6 a 10 años desde la fecha del acuerdo hasta la sentencia definitiva y 17 casos tardaron entre 11 y 15 años o más para que se emitiera una sentencia.

En *El Salvador* hubo seis procesos penales por abusos cometidos durante el conflicto armado. El tiempo promedio hasta la sentencia en estos casos fue de tres años y tuvieron pocos acusados: (i) dos casos con un acusado; (ii) dos casos con dos acusados; (iii) un caso con cuatro acusados; y (iv) un caso con ocho acusados.

En *Guatemala* 19 procesos penales por delitos relacionados con el conflicto concluyeron con una sentencia. Estos casos tenían un máximo de 26 acusados y el tiempo promedio para la decisión final fue de 9 años. Para los casos en los que sólo hubo una persona acusada, el tiempo hasta la sentencia fue de 5,3 años a partir de la firma del acuerdo. Para los casos con cuatro o más acusados, el tiempo fue de 11,3 años a partir de la firma del

acuerdo. Hubo tres casos en los que el número de acusados fue de más de 16 personas y el tiempo promedio hasta la decisión final en estos casos fue de 13,3 años.

Tras la firma del Acuerdo de Ohrid en *Macedonia*, se adelantaron tres procesos penales por crímenes cometidos durante el conflicto. El tiempo promedio para la decisión en estos procesos fue de tres años, dos casos involucraron a un sólo acusado y cada uno duró dos años. El otro caso involucró a tres acusados y la sentencia se profirió cinco años después de la firma del acuerdo de paz.

En *Sierra Leona* se llegó a un veredicto en 2006 que involucró un gran juicio de 89 personas por crímenes de guerra que tuvieron lugar antes del Acuerdo de Paz de Lomé de 1999. La sentencia en este juicio masivo se profirió después de siete años de la firma del ACP.

En *Sudáfrica* hubo cinco juicios penales por delitos cometidos durante el conflicto y el tiempo promedio para la decisión en estos casos fue de 2,6 años. De estos casos, tres involucraron a tres o menos acusados y duraron un promedio de 3 años. Otro caso involucró a 9 acusados y el tiempo hasta la sentencia fue de 3 años. El caso más grande tuvo 17 acusados y el tiempo fue de menos de dos años desde la firma del acuerdo de paz.

Con base en los hallazgos de estos 130 casos, se puede concluir que el tiempo promedio hasta la sentencia final fue de 8 años desde la firma del ACP. Igualmente, del análisis es posible evidenciar que el promedio de acusados en los 133 procesos fue de 12,02 personas. El tiempo promedio hasta la sentencia final de los juicios con un sólo acusado fue de 7,5 años a partir de la firma del ACP. Para los 46 juicios con 2 a 5 personas acusadas, el tiempo promedio hasta el veredicto fue de 7,5 años. Para los 33 casos en los que el número de acusados osciló entre 6 y 32, el tiempo promedio hasta la sentencia fue de 8,8 años. Hubo cuatro casos en los que el número de acusados osciló entre 33 y 93, y el tiempo promedio hasta el veredicto en estos casos fue de 12 años. El juicio de 2006 en Bosnia con 443 acusados alcanzó un veredicto en 11 años. Por último, el caso de 2010 en Croacia con 118 acusados alcanzó una sentencia en 15 años.

Ahora bien, el *caso colombiano*, a través de la JEP, ha completado recientemente su cuarto año de implementación. A la fecha de corte del informe, siete macro casos que se están siendo tramitados por esta jurisdicción, en los cuales hay un total de 808 comparecientes vinculados⁶². El menor número de personas vinculadas por macro caso es de 15 y el mayor número es de 352⁶³. Como se vio en los otros procesos resumidos anteriormente, hubo cuatro países en los que el número de acusados varió de 33 a 93 y el tiempo promedio hasta la sentencia final en estos casos fue de 12 años. Se evidencia que los casos 01, 02, 05 y 07 de la JEP están dentro de este rango, por lo que, si estos cuatro casos pudieran concluirse en 6 años, el tiempo hasta la sentencia definitiva sería más rápido que el promedio evidenciado en la experiencia comparada para casos con estas características.

El más avanzado de estos cuatro casos es el Caso 01, con 51 comparecientes vinculados a 31 de enero de 2021. En el marco de este caso, la JEP profirió una decisión de determinación de hechos y conductas, que es el primer paso hacia la resolución de conclusiones y a la sentencia. De seguir avanzando hasta llegar a la decisión definitiva en el año 2021 o incluso el 2022, la JEP habría avanzado más rápido que el tiempo promedio para una decisión final, en comparación con los casos estudiados en otros países que involucran a 51 personas.

Los casos 03 y 04 involucran a un número extraordinariamente elevado de comparecientes — 352 personas y 249 personas respectivamente— y no han llegado a la etapa de proferir una decisión de determinación de hechos y conductas. El proceso de 2006 en Bosnia con 443 acusados llegó a una decisión final en 11 años y el de Croacia con 118 acusados alcanzó una sentencia en 15 años. Teniendo en cuenta este promedio, a la fecha de corte del informe, no se evidencia un retraso de la JEP en el trámite de casos con números elevados de comparecientes. Por otro lado, con 15 comparecientes, en el periodo de estudio, el Caso 06 es el de menor número de vinculados entre los siete macro casos. Los casos estudiados en otros países sugieren que el tiempo promedio para una decisión en un caso con 15 acusados sería de aproximadamente 8,8 años.

En conclusión, si bien los juicios relacionados con hechos cometidos en el marco de un conflicto armado deberían tramitarse de la manera más célere posible, en Colombia, los siete macro casos que cursan ante la JEP se encuentran en términos comparados en el marco temporal previsto para su desarrollo. En otras palabras, teniendo en cuenta el análisis anterior, la JEP se encuentra dentro del rango temporal que les ha tomado a otros países que suscribieron ACP desarrollar este tipo de procesos de justicia transicional.

Estado de la implementación del Acuerdo Final

Análisis cuantitativo: los primeros cuatro años de implementación

Esta sección sintetiza los primeros cuatro años de implementación del Acuerdo con énfasis en el 2020, ofrece una mirada panorámica de este proceso y constituye la base de análisis del informe. Para tal propósito, primero, el informe compara los niveles de implementación del 2020 con años anteriores y por cada uno de los seis puntos del Acuerdo. Segundo, se presentan los hallazgos principales sobre el estado de la implementación para el periodo comprendido entre diciembre de 2019 a noviembre de 2020.

La Matriz Barómetro del Instituto Kroc evidencia que los cambios registrados en el estado de la implementación en 2020 fueron leves. El Gráfico 1⁶⁴ muestra que las disposiciones sin iniciar se redujeron de 24% a 19%. Las disposiciones en fase mínima se mantuvieron en 35%, mientras que las que se encuentran en nivel intermedio de implementación aumentaron de 16% a 18% y las disposiciones completas pasaron de 26% a 28%.

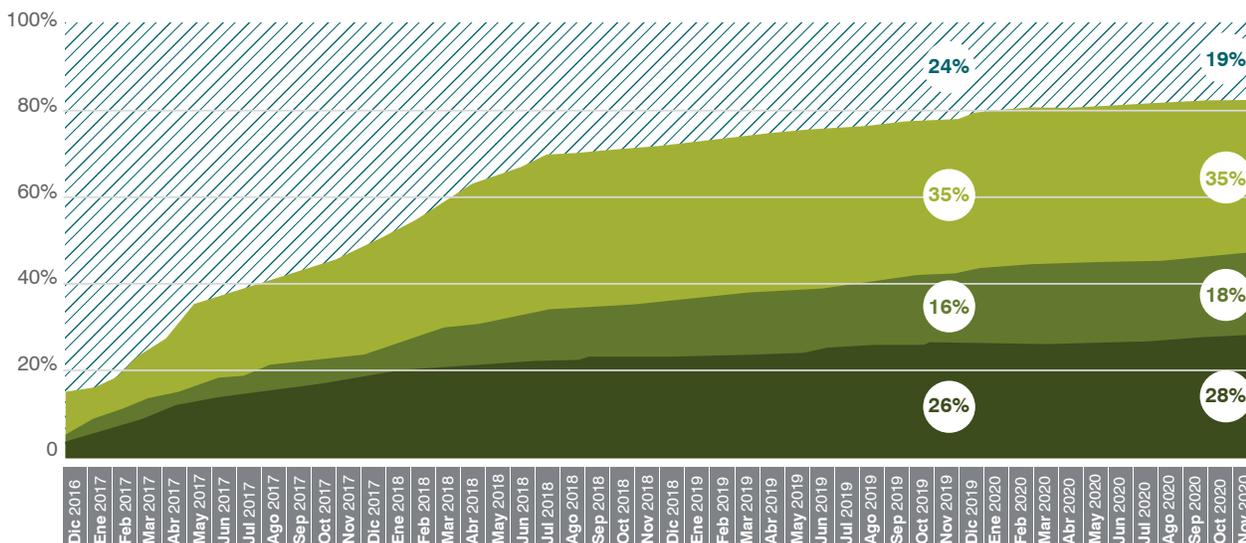
Como el Instituto Kroc lo ha constatado en sus informes anteriores, durante los dos primeros años los esfuerzos para implementar el Acuerdo Final se concentraron principalmente en el cumplimiento de los compromisos de corto plazo. Estos incluyeron procesos como la dejación de armas, la desmovilización, la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición (SIVJRN) y la expedición de algunas normas para cimentar la implementación. Esto explica en parte los altos niveles de avance registrados en estos temas durante dicho periodo.

GRÁFICO 01

Niveles mensuales de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final

- No iniciada
- Mínima
- Intermedia
- Completa

Porcentaje de disposiciones



En contraste, en el tercer y el cuarto año, la implementación ha transitado hacia las disposiciones de mediano y largo plazo que requieren de procesos previos para ser completadas. Éstos incluyen el cimentar las bases y realizar ajustes institucionales, así como trabajar estrategias de coordinación entre actores implementadores para garantizar que se lleven a cabo los procesos participativos de planeación y que la implementación de algunos programas ocurra nivel territorial. Tal es el caso de las acciones dirigidas a definir la política catastral, consolidar las Hojas de Ruta para la ejecución de los PDET y adoptar los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral. Otros ejemplos son el diseño del SNR, el establecimiento de criterios para la priorización y acumulación de investigaciones y procesos por parte de la JEP e incluso la incorporación de iniciativas derivadas del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Territorial. En consecuencia, uno de los principales desafíos que enfrentaron las entidades implementadoras, además de la pandemia, fue aterrizar el Acuerdo en las regiones de una manera coordinada, interinstitucional e intersectorial y con la participación de comunidades locales.

En términos relativos, 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

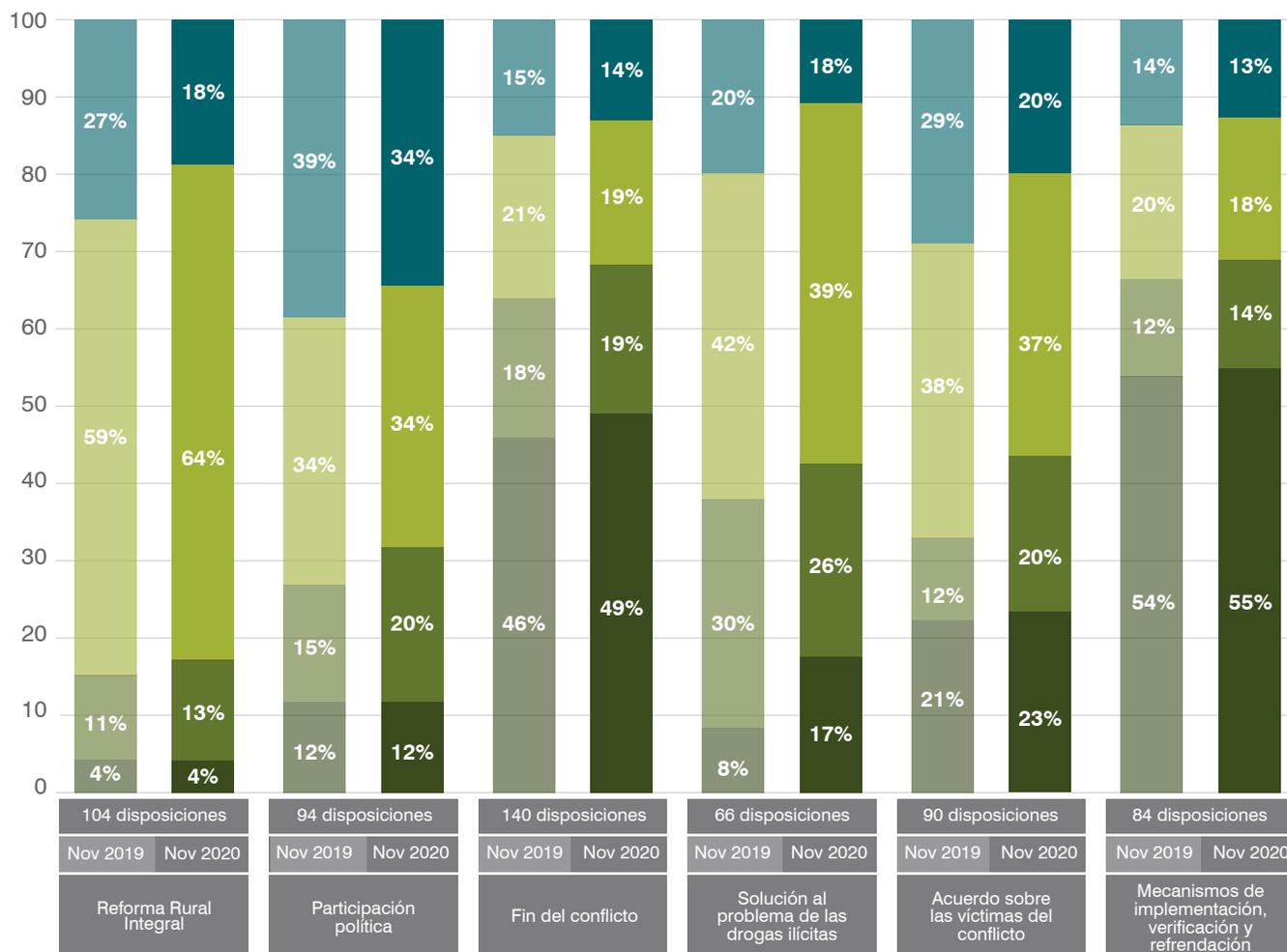
a noviembre de 2020, el 5% de las disposiciones del Acuerdo Final inició su implementación, mientras el 2% pasó a una fase intermedia y otro 2% fue completado. Como se aprecia en el Gráfico 2, los mayores porcentajes de compromisos iniciados en este periodo corresponden al Punto 1 y al Punto 5, y se 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



La mayoría de disposiciones que se completó durante el 2020 se concentra en el Punto 4, en razón a las acciones relacionadas con los programas para la sustitución de cultivos de uso ilícito y la prevención del consumo de drogas. De hecho, este punto del Acuerdo Final duplicó el número de disposiciones completas, pasando del 8% al 17%, mientras que los Puntos 1 y 2 no tuvieron ningún tipo de variación durante el 2020 en esta clasificación. Por su parte, los puntos 3, 5 y 6 en promedio, no superaron en el periodo de este informe el 2% de nuevas disposiciones completas. Más adelante, en la sección que analiza a profundidad cada uno de los puntos del Acuerdo, se explicará en detalle cuáles fueron los temas que aportaron a los cambios identificados.

1. Consideraciones sobre el ritmo de la implementación

Si bien la implementación aún presenta rezagos en un número significativo de disposiciones, el Acuerdo Final colombiano es histórico en su alcance desde la perspectiva comparada, pues es de los más comprensivos firmados a nivel mundial a partir de 1989. En tal medida, su implementación contempla varias acciones tanto predecibles como inesperadas en materia de planeación y ejecución. De ahí que en esta sección se enfatice en tres aspectos basados en la temporalidad para identificar tres razones que explican el leve aumento registrado en el último año.

Primero, un número significativo de actividades de planeación, diseño técnico y formulación de políticas, planes, programas y proyectos, a pesar de ser necesarios para la adecuada implementación, no impactan directamente el cumplimiento de las disposiciones. Es decir, éstos no se traducen directamente en cambios sustantivos en el estado cuantitativo, especialmente a partir del cuarto año de implementación. El Punto 1 en particular registra esta dinámica, pues contempla procesos de desarrollo territorial de largo aliento, 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. Por tal motivo, esos esfuerzos se reconocen como necesarios, pero no tienen la potencialidad de cambiar el estado cuantitativo de la implementación según la metodología del Instituto Kroc.

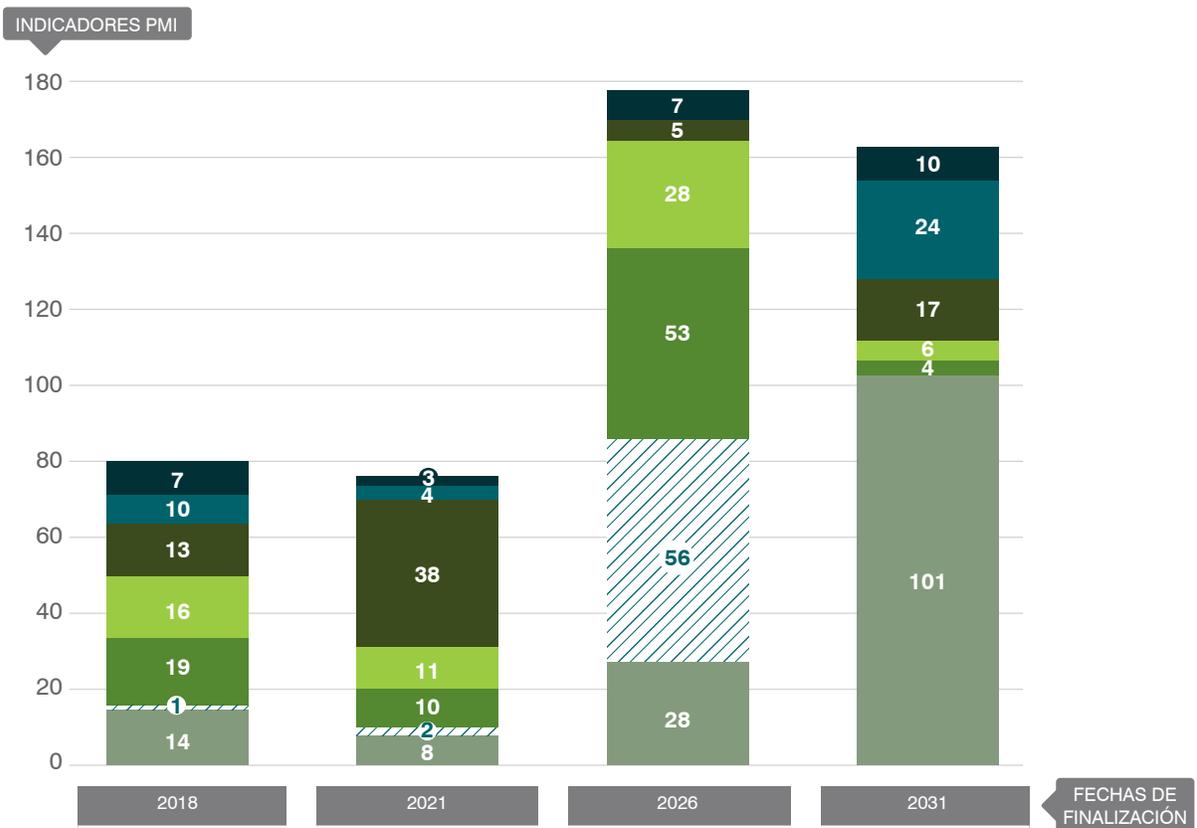
Segundo, las acciones previstas para honrar los compromisos del Acuerdo Final no pueden y no deben completarse todas en un mismo momento. Aproximadamente, 20% de los compromisos en estado de implementación no iniciado o mínimo corresponde a esta realidad. Como lo expone el PMI, la secuencia y sincronía son condiciones esenciales de

la implementación. Según se observa en el Gráfico 3, la distribución de indicadores PMI según el cronograma de este instrumento muestra que, si bien muchos de los compromisos deben iniciarse durante los primeros cinco años de la implementación, la mayoría debe completarse a partir del 2021. Por ejemplo, el PMI contempla la promulgación de los 16 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral en el 2017 y el 2018, y la finalización de las acciones previstas por los planes entre el 2026 y el 2031.

GRÁFICO 03

Indicadores PMI por año de finalización

- Punto 1
- Punto 2
- Punto 3
- Punto 4
- Punto 5
- Punto 6
- PDET



Adicionalmente, hay disposiciones que no podrán iniciar en tanto otras disposiciones avancen o incluso hasta que no completen su implementación. Por ejemplo, este es el caso de algunas instancias de la JEP que por la naturaleza del trámite procesal no pueden avanzar en ciertos casos hasta que otras etapas sean surtidas. Sucede igual con el informe de la CEV que depende de la conclusión de sus actividades, entre otros. Lo anterior significa que el proceso de implementación no está planeado para satisfacer todas las disposiciones en un mismo momento.

La tercera razón que ha determinado el ritmo de la implementación en este periodo analizado es la ausencia de acciones para completar algunos compromisos del Acuerdo, que debieron cumplirse antes de empezar el quinto año. 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. Se evidencia 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 compromisos. De manera similar, la falta del desarrollo pleno del mandato de la 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.

En síntesis, el estado de la implementación del Acuerdo Final durante 2020 demuestra que hay disposiciones que avanzaron conforme a la secuencia y curso de acción previsto para lograr los compromisos del Acuerdo, otras que no contaron con los medios para su consecución, y otras que definitivamente no fueron atendidas y carecieron de las acciones requeridas para su implementación. A lo largo del análisis por punto del informe, se desarrollarán con mayor nivel de detalle cuáles fueron los temas que avanzaron y cuáles requieren de un mayor nivel de compromiso e impulso por parte de los actores responsables.

2. Matriz Barómetro y Plan Marco de Implementación como herramientas complementarias

Para hacer el seguimiento del Acuerdo de Paz en Colombia e impulsar su cumplimiento existen diversas metodologías y herramientas técnicas que alimentan la discusión alrededor de su implementación. En su conjunto, estas herramientas pueden ofrecer una imagen única de las diferentes facetas de la construcción de paz en el país. Esta sección hace una comparación entre la Matriz Barómetro y el PMI, la cual intenta explicar la naturaleza, alcance, diferencias y complementariedades entre una y otra herramienta de seguimiento y contribuir a debates más profundos y complejos.

A. Mirada comparativa entre la metodología PMI y la metodología del Instituto Kroc

El PMI es una herramienta innovadora de política pública para el seguimiento del Acuerdo Final. Estructurado 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 Acuerdo⁶⁵. A medida que el DNP expande el SIPO, se fortalece el PMI como un marco útil para examinar la implementación a mediano y largo plazo.

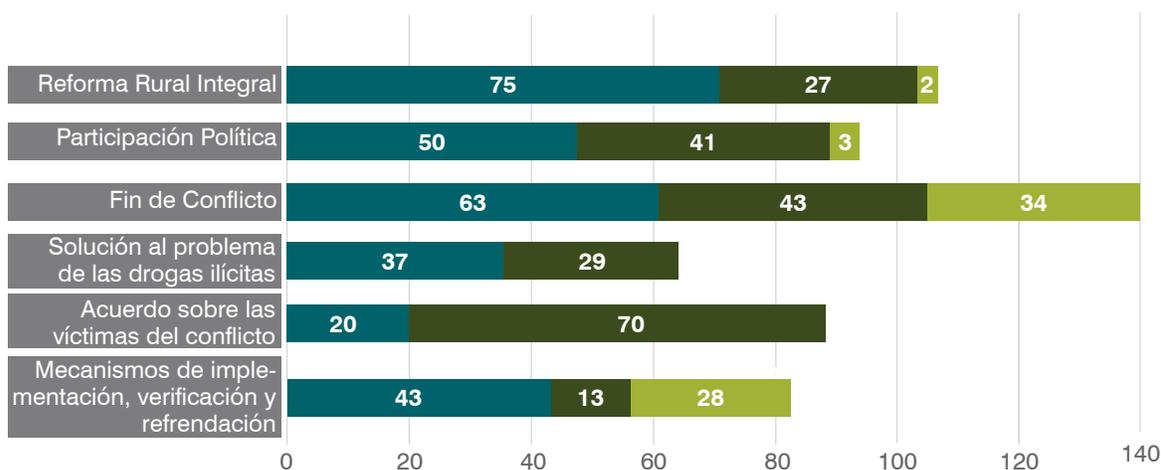
El PMI y la metodología del Instituto Kroc tienen puntos de divergencia tanto cualitativos como cuantitativos. Pese a lo anterior, en el ejercicio de su mandato, el Instituto Kroc toma en consideración los indicadores del PMI de forma complementaria para enriquecer el análisis de la implementación. Estas herramientas se diferencian debido a que fueron desarrolladas en diferentes momentos. El Instituto Kroc inició el proceso de seguimiento en noviembre del 2016 con la creación de una matriz que agrupa 578 disposiciones. En contraste, el PMI fue publicado en el 2018 y está compuesto de 501 indicadores con enfoques trazadores, temáticos y diferenciales.

La revisión conjunta de las dos herramientas revela que 290 disposiciones monitoreadas por el Instituto Kroc no son contempladas por el PMI, como se aprecia en el Gráfico 4. Esta diferencia se explica en que muchas disposiciones que ya habían completado su implementación para el 2018 cuando se adoptó el PMI, no fueron incluidas en éste, aunque en varios casos se hizo un reporte retrospectivo sobre indicadores con fecha de inicio y fin del 2017. Asimismo, la discrepancia es consecuencia del nivel de detalle de algunas disposiciones que sí son contempladas por la herramienta del Instituto Kroc, al basarse en el texto del Acuerdo. Esos mismos compromisos figuran con menos detalle en el PMI pues, en algunos casos, contempla indicadores más generales.

GRÁFICO 04

Disposiciones con y sin indicador en el PMI

- Disposiciones con indicador PMI
- Disposiciones sin indicador PMI: completados 2017
- Disposiciones sin indicador PMI: mayor especificidad en el Acuerdo



Mientras el Instituto Kroc mide disposiciones textuales del Acuerdo Final, el PMI ha adecuado dichas disposiciones a una lógica de planeación que asigna entidades responsables y define los años de inicio y finalización para cada indicador. Adicionalmente, la matriz de seguimiento del Instituto Kroc y el PMI utilizan distintos métodos de medición y de recopilación de datos. El Instituto Kroc usa una codificación ordinal, a diferencia del PMI que utiliza diversas técnicas de agregación, tales como porcentajes o sumas globales, dependiendo de los objetivos anuales fijados por las entidades gubernamentales responsables. Finalmente, al ser una herramienta de planeación del Estado, la información con la que se evalúa el avance de la implementación de los indicadores del PMI proviene de fuentes estatales. En contraste, el Instituto Kroc obtiene su información tanto de entidades gubernamentales, como de órganos de control, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, entre otros. Lo anterior se explica de manera sistematizada a través de la Tabla 1.

TABLA
01

Resumen de las diferencias entre la Matriz Barómetro y el PMI

	Matriz Barómetro	PMI
Tipo de herramienta	Herramienta de medición de implementación (codificación).	Marco lógico de planificación: productos, indicadores, responsables, año inicio, año fin.
Objetivo	Medición simultánea para proveer información a tomadores de decisiones, constructores e investigadores para la paz.	Planificar y dar seguimiento a la implementación del Acuerdo y facilitar la rendición de cuentas para entidades del sector público.
Actores clave en el diseño	Instituto Kroc, especialistas en Colombia, CSIVI (Gobierno, FARC) y sociedad civil.	CSIVI (Gobierno, FARC), IEANPE, Instancia Especial de Mujeres y organizaciones internacionales.
Audiencias	Cooperación internacional, misiones diplomáticas, partidos políticos, Comisión de Paz del Congreso, Procuraduría e investigadores de procesos de paz.	Departamento Nacional de Planeación, ciudadanía en general, órganos de control político, fiscal y disciplinario.

TABLA
01

Resumen de las diferencias entre la Matriz Barómetro y el PMI

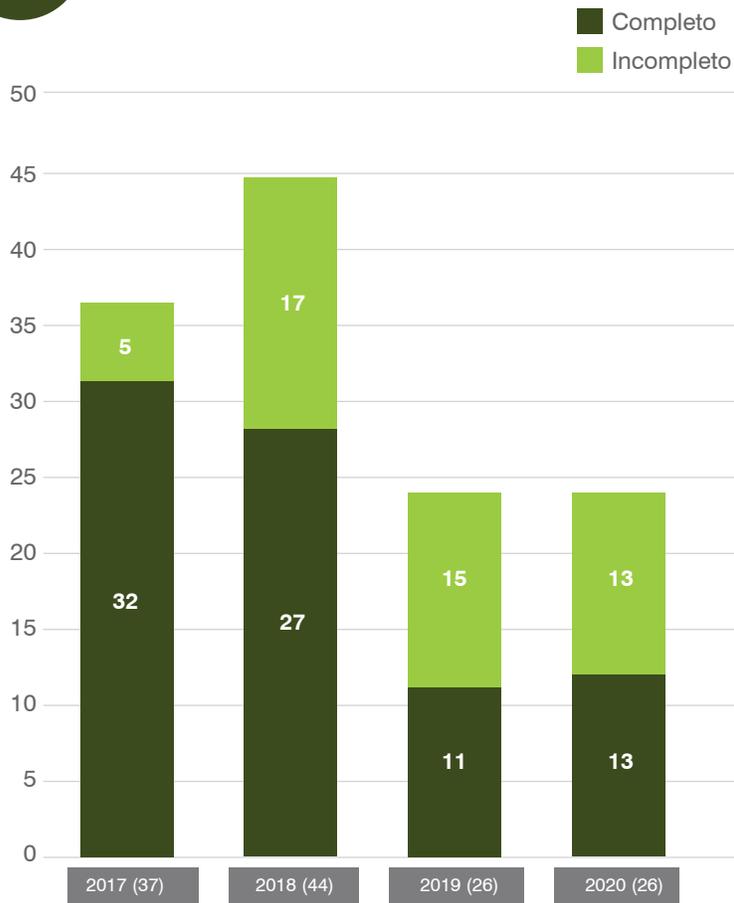
	Matriz Barómetro	PMI
Producto principal	Medición mensual del estado de implementación de 578 disposiciones.	Planificación gubernamental para la implementación del Acuerdo con 501 indicadores (temáticos, PDET, étnicos y género).
Métodos	Codificación mensual, registro de eventos, entrevistas e informes.	Seguimiento y monitoreo de los indicadores en cada sector del Gobierno.
Unidad de análisis principal	Disposiciones extraídas del texto del Acuerdo.	Indicadores basados en el texto del Acuerdo.

B. Análisis de la implementación del Acuerdo Final a la luz del Plan Marco de Implementación

Con base en las consideraciones previas, el PMI permite identificar cuál es el comportamiento de la implementación con respecto a las metas trazadas en el proceso de planeación. De conformidad con el PMI, un total de 133 de los 501 indicadores debieron finalizar entre el 2017 y el 2020. De ellos, según se reporta en el SIIPO, se completaron 83 indicadores, lo cual representa el 63%. El Gráfico 5 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, que enmarca el periodo de estudio de este informe, aumentó a 50% (13) de los indicadores que tienen este 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 poner de manifiesto una reducción en el ritmo de la implementación desde 2017 a la fecha.

GRÁFICO
05

Distribución de cumplimiento de los indicadores PMI según año fin



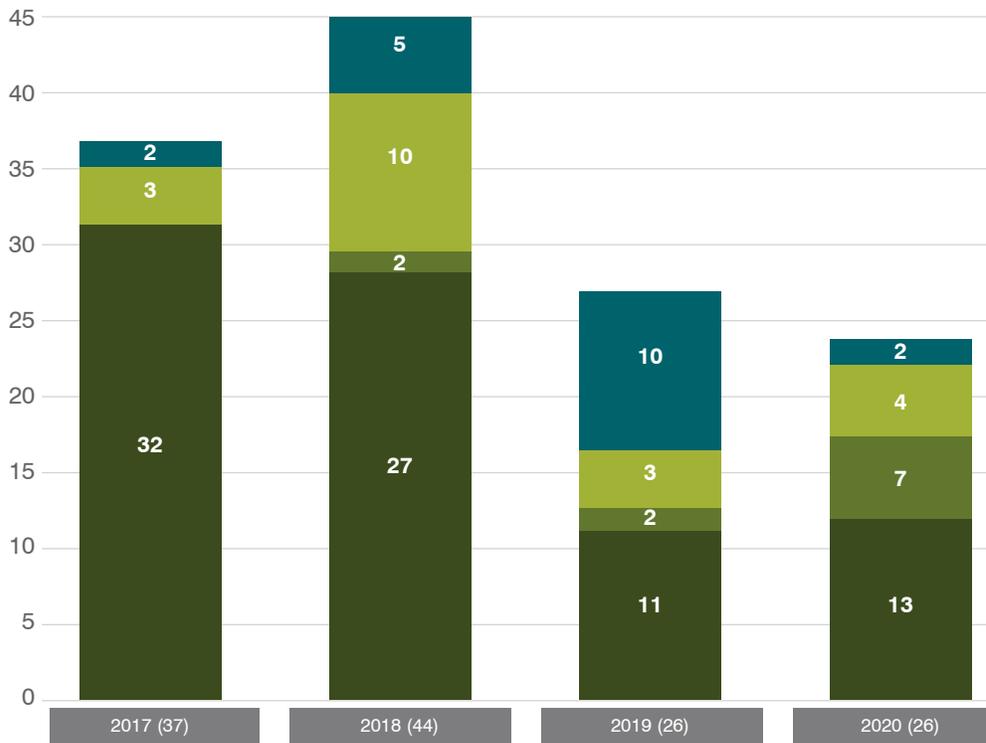
Años fin	Indicadores
2021	24
2022	6
2023	6
2024	1
2025	4
2026	162
2027	8
2028	13
2029	0
2030	0
2031	143
sin fecha	1

El Gráfico 6 muestra los indicadores de PMI que no fueron cumplidos durante el año previsto para su finalización: aquellos sin ficha, sin avance cuantitativo reportado o con avances parciales en su ejecución. En cuanto los indicadores sin ficha, el 20% de los indicadores PMI no cuenta con esta herramienta y hay demoras en el reporte de avances publicados en el SIPO. Esto es preocupante dado que 98% de los indicadores del PMI tiene fecha de inicio entre el 2017 y 2020, pues los retrasos en la consolidación de fichas técnicas retrasan la implementación y seguimiento de los mismos. Vale la pena llamar la atención sobre el efecto que provocó no tener fichas técnicas aprobadas, especialmente en el periodo 2019, que como se vio en el Gráfico 5 fue el periodo de menor porcentaje de indicadores completos (sólo el 42% de lo planeado para 2019).

GRÁFICO 06

Caracterización de los indicadores PMI por año fin

- Sin ficha
- Sin avance cuantitativo
- Avance parcial
- Completa



Este último periodo de seguimiento por parte del Instituto Kroc concluyó en noviembre de 2020 con un 19% de disposiciones sin iniciar su implementación, lo cual contrasta con el panorama trazado por el PMI. Específicamente, para el 2021 hay 24 indicadores PMI que deberían finalizar. De ellos, cuatro no tienen ficha técnica: tres asociados al desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas (D.E.6, D.E.15 y D.E.16) y uno sobre el mapa de victimización individual y colectivo (E.331). Hay siete que no tienen avance cuantitativo registrado, como es el caso de la creación e implementación de la ruta para la promoción del Pacto Político Nacional (C.243), la creación y puesta en funcionamiento de los mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra incluyendo mecanismos tradicionales (A.12), entre otros.

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

El Instituto Kroc ha efectuado el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final con una mirada en los territorios y en las poblaciones que han sufrido de manera desproporcionada el conflicto armado. Esta tarea ha sido desplegada con una sensibilidad y metodología especial para analizar y registrar eventos de implementación que involucran la transformación de las condiciones de vida de las comunidades rurales y la garantía de los derechos de las mujeres, las personas LGBTI y los pueblos étnicos. Esto se refleja en la consolidación de herramientas metodológicas y criterios específicos para medir el estado de la implementación de las disposiciones con enfoque de género y étnico derivadas del texto del Acuerdo que fueron explicadas previamente.

En esta sección, el informe presenta el estado de la implementación de los enfoques transversales territorial, de género y étnico durante el periodo de análisis en el que sobresalen los siguientes hallazgos: (i) las disposiciones con enfoque de género y étnico continúan presentando brechas frente a la implementación general del Acuerdo; (ii) los gobiernos departamentales y municipales han asumido un rol destacado al incluir el Acuerdo Final como política de mediano y largo plazo dentro de sus Planes de Desarrollo Territorial; y (iii) la CSIVI, la sociedad civil y la cooperación internacional han efectuado esfuerzos relevantes para mantener activas las instancias especiales, étnica y de género, como interlocutoras, consultoras y representantes de los intereses de las comunidades étnicas, las mujeres y las personas LGBTI.

1. Enfoque territorial

La territorialización de la implementación del Acuerdo Final avanzó a pesar de grandes desafíos en el año 2020. Ciertos procesos se vieron afectados por las restricciones a la movilidad y a la celebración de reuniones derivadas de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. Este fue el caso de la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial que incorporaron componentes del Acuerdo y tuvieron que adaptarse a su realización en ambientes virtuales. A su vez, se agravaron fenómenos de violencia en algunos territorios de especial interés para

la construcción de paz, amenazando tanto los procesos de implementación como la vida misma de las personas y comunidades involucradas en ellos.

Garantizar la participación ciudadana en los territorios ha sido un desafío durante la pandemia. La participación ciudadana efectiva e inclusiva en territorio es uno de los ejes de implementación del Acuerdo Final y el centro del enfoque territorial. Su garantía es requerida para el funcionamiento de procesos en todos los puntos del Acuerdo Final, como es el caso del despliegue en territorio del SIVJRN, las reuniones de los Consejos Territoriales de Paz, las instancias internas del PNIS y los espacios de validación territorial de las Hojas de Ruta de los PDET, entre otros.

La emergencia sanitaria derivada del COVID-19 requirió que las autoridades públicas adoptaran diferentes medidas para prevenir su propagación y contagio, que impactaron directamente en el componente participativo de la implementación. Entre ellas estuvo la restricción de visitas del personal técnico a los territorios desde el nivel central para desarrollar acciones de implementación, así como limitaciones a la movilidad y a reuniones presenciales de los representantes de las comunidades en cabeceras municipales y capitales regionales⁶⁶.

La adaptación propuesta por la institucionalidad a este desafío fue recurrir a ambientes virtuales para adelantar los eventos participativos, lo cual tuvo impactos diferenciados. Por un lado, facilitó los procesos de articulación interinstitucional, ya que los funcionarios del nivel central pudieron participar con mayor facilidad desde las ciudades capitales en los espacios regionales y locales, sin los requerimientos logísticos, desplazamientos y de alineación de agendas generalmente requeridos para este tipo de encuentros.

Pese a lo anterior, los procesos que demandan participación ciudadana se vieron limitados en estas nuevas realidades virtuales por las bajas condiciones de conectividad, electrificación, acceso a internet y educación digital en los territorios de implementación, así como por la imposibilidad de entablar relaciones de confianza que se construyen más fácilmente en espacios presenciales. Por ello, algunos planes y programas requirieron ampliar los plazos previstos para las fases de participación, como sucedió con los Planes de Desarrollo Territorial⁶⁷ o recurrir a estrategias mixtas, combinando la virtualidad con la presencia física con protocolos de bioseguridad y sin vulnerar derechos fundamentales, como la consulta previa⁶⁸.

El Acuerdo final fue incorporado en numerosos Planes de Desarrollo Territorial. En 2020, tras la elección de las nuevas autoridades departamentales y municipales, por primera vez se formularon Planes de Desarrollo Territorial con posterioridad a la firma del Acuerdo Final. Por mandato legal, en la construcción de estos planes se debe garantizar un amplio proceso participativo y de diálogo local. Sin embargo, esta vez ello implicó responder a las agendas

locales de paz derivadas de la implementación del Acuerdo Final en temas como PDET, uso y acceso a la tierra, derechos de las víctimas, sustitución de cultivos de uso ilícito, reincorporación y reconciliación.

En 2019 y 2020, la sociedad civil, las comunidades, el Gobierno Nacional y la cooperación internacional realizaron un proceso de incidencia y fortalecimiento con las autoridades locales. Esto dio como resultado, en un primer momento, la adopción de 170 Acuerdos por parte de los Concejos Municipales de todos los municipios PDET y de 17 Ordenanzas de Asambleas Departamentales con presencia PDET en su jurisdicción, que adoptaron estos planes como política de paz a nivel territorial⁶⁹. En un segundo momento, estos esfuerzos se tradujeron en la incorporación de componentes del Acuerdo Final en algunos Planes de Desarrollo Territorial.

El Instituto Kroc efectuó una revisión de la incorporación de componentes del Acuerdo Final en 15 Planes de Desarrollo Departamentales y 10 Municipales para el periodo de gobierno 2020-2023⁷⁰. Estos 15 departamentos⁷¹ fueron seleccionados por abarcar 150 de los 170 municipios PDET. Por su parte, los 10 municipios⁷² 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. Se identificaron desde menciones mínimas relacionadas con obligaciones legales con las víctimas, hasta ejes estratégicos robustamente diseñados, como en Nariño o Caquetá. De la revisión realizada por el Instituto Kroc a estos Planes de Desarrollo Territorial y el ejercicio realizado por la ART y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para identificar iniciativas PDET en los planes, se evidencia lo siguiente. En primer lugar, sobre el Punto 1, se identificaron 11.913 iniciativas PDET que fueron incorporadas a estos planes, esto es alrededor del 37% del total de iniciativas⁷³. Las menciones más comunes de iniciativas PDET se refieren a vías terciarias, electrificación, vivienda, y similares.

Por otro lado, de la revisión realizada por el Instituto Kroc se concluye que la participación ciudadana y comunitaria se menciona en todos los Planes de Desarrollo Territorial, como un tema transversal al Acuerdo Final y enfatizando en el Punto 2. Usualmente este tema se menciona en relación con los planes, programas, estrategias o proyectos sobre derechos humanos, planeación territorial y fortalecimiento a organizaciones comunales. Algunos planes son específicos en mencionar y potenciar los Consejos Territoriales de Paz como aquellos de los departamentos de Norte de Santander, Valle, Antioquia, Nariño, Arauca, Guaviare, Meta y de los municipios Tibú, San Vicente y el Carmen de Bolívar. Otros planes mencionan figuras como las cátedras de paz, este es el caso de los departamentos de Nariño, Cesar y Caquetá.

En relación con los componentes del Punto 3, se hallaron 6 de los 15 Planes de Desarrollo Departamental que contemplan o focalizan acciones en materia de promoción y protección de los DDHH y el DIH, éstos corresponden a los departamentos de Cauca, Valle, Chocó, Bolívar, Córdoba y Meta. Otros 8 de los 15 planes plantean medidas para la creación de condiciones efectivas para la reincorporación social, económica y política de excombatientes con planes de acción para la reincorporación y que se verifican en los departamentos de Cauca, Valle, Antioquia, Putumayo, Chocó, Córdoba, Caquetá y Meta. Los planes de los departamentos de Nariño y Cesar contienen acciones de apoyo a los antiguos ETCR y NAR. En otros casos, como ocurre en los planes de los departamentos de Córdoba y Cesar, se hallaron medidas de prevención del reclutamiento forzado.

En cuanto al contenido del Punto 4, las menciones más comunes en los planes revisados abordan prevención del consumo y acción integral contra minas⁷⁴. Respecto a la sustitución de cultivos, aparecen en el diagnóstico de los planes de los departamentos de Antioquia y Putumayo, en forma de programas de apoyo a los procesos de sustitución en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Córdoba, Meta y entre los 10 municipios del muestreo en Tibú, Briceño y Tumaco. Sobre los componentes del Punto 5 del Acuerdo Final, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 174 ordena que todos los Planes de Desarrollo Territorial deben abordar un eje relacionado con la atención integral a víctimas⁷⁵, por lo que es un contenido recurrente en los planes. Más allá de dicho componente, tres de los planes que fueron objeto de revisión mencionan acciones de articulación con las entidades del SIVJRNR, como es el caso de los departamentos de Chocó, Nariño y Caquetá.

En relación con las medidas del Punto 6, en los planes de los departamentos de Valle, Antioquia, Nariño, Arauca, Caquetá y Cesar y de los municipios de Briceño, Uribe y Miranda, se verificaron menciones sobre el uso de mecanismos como “Obras por Impuestos”⁷⁶ o al de exenciones tributarias en las declaradas Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)⁷⁷. Por último, dentro de la revisión se encontró que, si bien todos los planes tienen consideraciones sobre enfoque transversal étnico y de género, estas trascienden del ámbito de los componentes del Acuerdo Final.

En conclusión, esta revisión muestra que numerosas nuevas autoridades territoriales se han apropiado y tomado protagonismo en la implementación del Acuerdo Final, así como en la construcción de paz en sus territorios. Este es un primer paso para fortalecer la implementación, que puede ser complementado con una ejecución vigorosa de los planes que incluya apropiaciones presupuestales, contratación eficiente, transparente y un ejercicio constante de diálogo y rendición de cuentas.

La seguridad territorial es una condición urgente para la transformación sostenible. Las dinámicas y problemáticas asociadas con la seguridad en los territorios de implementación son abordadas a profundidad en el análisis del Punto 3 de este informe, sin embargo, se emprende anticipadamente en esta sección por ser un factor que afecta la implementación territorial del Acuerdo Final. Investigadores y analistas del conflicto señalan que en los territorios de implementación están consolidándose grupos armados ilegales que hacen uso de la violencia afectando directamente la implementación territorial del Acuerdo Final⁷⁸. La perpetración de masacres, asesinatos selectivos, reclutamiento forzado y amenazas en perjuicio de líderes y lideresas sociales, excombatientes y comunidades, realizados en su gran mayoría por estos grupos armados ilegales, atenta contra la defensa de los derechos humanos, el proceso de reincorporación⁷⁹, la restitución de tierras, la sustitución de cultivos, la participación política, la reparación y derechos de las víctimas, procesos que nacen o son potenciados con el Acuerdo Final.

Las complejas condiciones de seguridad existentes en algunos de los territorios de importancia especial para la implementación se agudizaron con la pandemia⁸⁰. Esto ocurrió en particular cuando los grupos armados ilegales vieron en esta contingencia una oportunidad para fortalecer su presencia en territorio y recurrieron a medidas violentas para imponer su autoridad⁸¹. Norte del Cauca, el Pacífico Nariñense, Medio Putumayo, Catatumbo y Bajo Cauca antioqueño fueron los territorios donde esta situación fue más aguda, sin ser los únicos, como se señala en el análisis del Punto 3 de este informe.

Esta situación llevó a que las medidas implementadas por comunidades étnicas y las de naturaleza comunitaria de autoprotección fueran reforzadas⁸². Organizaciones sociales, excombatientes, organismos multilaterales y autoridades judiciales hicieron reiterados llamados para atender a la población en riesgo, exigiendo una implementación más robusta del Acuerdo Final, como la dinamización, reactivación y puesta en marcha de estrategias previstas en el Acuerdo Final como la Alta Instancia del SISEP, la adopción del Plan de Acción Permanente Para Combatir y Desmantelar las Organizaciones y Conductas objeto del mandato de la CNGS. Asimismo, la adjudicación de recursos para el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, la adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección previsto en el marco del Programa Especializado de Protección para Población en Proceso de Reincorporación y Miembros del Partido FARC⁸³.

En este contexto, el Gobierno ha diseñado la estrategia de Zonas Futuro, la cual inició su proceso de ejecución en julio de 2020⁸⁴. Sin conocer aún los primeros resultados, es importante que esta estrategia se articule con la implementación de las medidas referentes a protección y seguridad definidas en el Acuerdo Final, y a otras como los PDET y PNIS, sin subordinarlas o reemplazarlas. De igual forma, su éxito depende de que el Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida pueda actuar con una reacción localizada

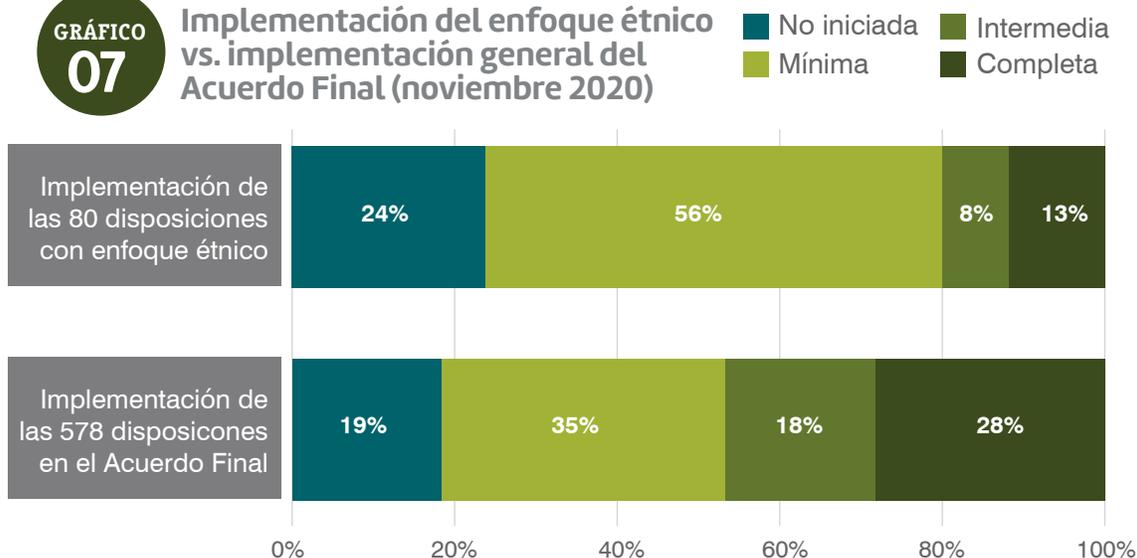
territorial y poblacionalmente. El Instituto Kroc considera que actuar efectivamente en la garantía de condiciones de seguridad territorial estables es indispensable para continuar la transformación territorial que la implementación del Acuerdo Final promete.

2. Enfoque étnico

Aunque en el 2020 hubo avances en las disposiciones étnicas en comparación con periodos anteriores, persistió una brecha entre su implementación y la del Acuerdo en general. Esta respondió a varias razones, entre las cuales se destacan la falta de adecuaciones institucionales para incluir y desarrollar de manera efectiva los procesos de concertación y consulta previa, y la ausencia de presupuestos destinados para el cumplimiento de los compromisos del Capítulo Étnico a nivel territorial⁸⁵. Tal es el caso del Programa de Armonización para reincorporación con pueblos étnicos, el fortalecimiento de los mecanismos propios de protección⁸⁶ y el programa de asentamiento y retorno con comunidades priorizadas en el Acuerdo⁸⁷.

El Gráfico 7 refleja la brecha identificada entre el estado de implementación del enfoque étnico y el Acuerdo Final. Igualmente, muestra una diferencia de 15 puntos porcentuales entre las disposiciones completas del enfoque étnico y las de la implementación general. Esto se debe 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, entre otras.

GRÁFICO 07 Implementación del enfoque étnico vs. implementación general del Acuerdo Final (noviembre 2020)



Adicionalmente, se observa que más de la mitad, el 56% de los compromisos con enfoque étnico estaba aún en avance mínimo. Es decir que estas disposiciones se encuentran en etapas iniciales de planeación o concertación, sin acciones concretas a nivel territorial. Esto se explica, en parte, por la falta de articulación, diálogo y concertación con las autoridades étnicas para el desarrollo de medidas que beneficien a sus comunidades, por ejemplo, en la implementación de las iniciativas “propias étnicas” incluidas en los PDET⁸⁸.

El Gráfico 8 muestra de manera comparativa el estado de implementación de las 80 disposiciones del enfoque étnico distribuidas en los seis puntos del Acuerdo a noviembre de 2020. Se registraron avances en temas contenidos en el Punto 4 sobre el problema de las drogas ilícitas. Estos desarrollos fueron el resultado de la realización de estudios sobre el consumo de sustancias psicoactivas en pueblos étnicos realizados por el DANE⁸⁹ y la concertación entre el Ministerio de Salud y Protección Social y comunidades indígenas de lineamientos con enfoque étnico para la prevención del consumo⁹⁰. Igualmente, se observaron variaciones positivas en el Punto 6, donde se resaltó el fortalecimiento técnico y financiero a IEANPE y su articulación con la CSIVI⁹¹.

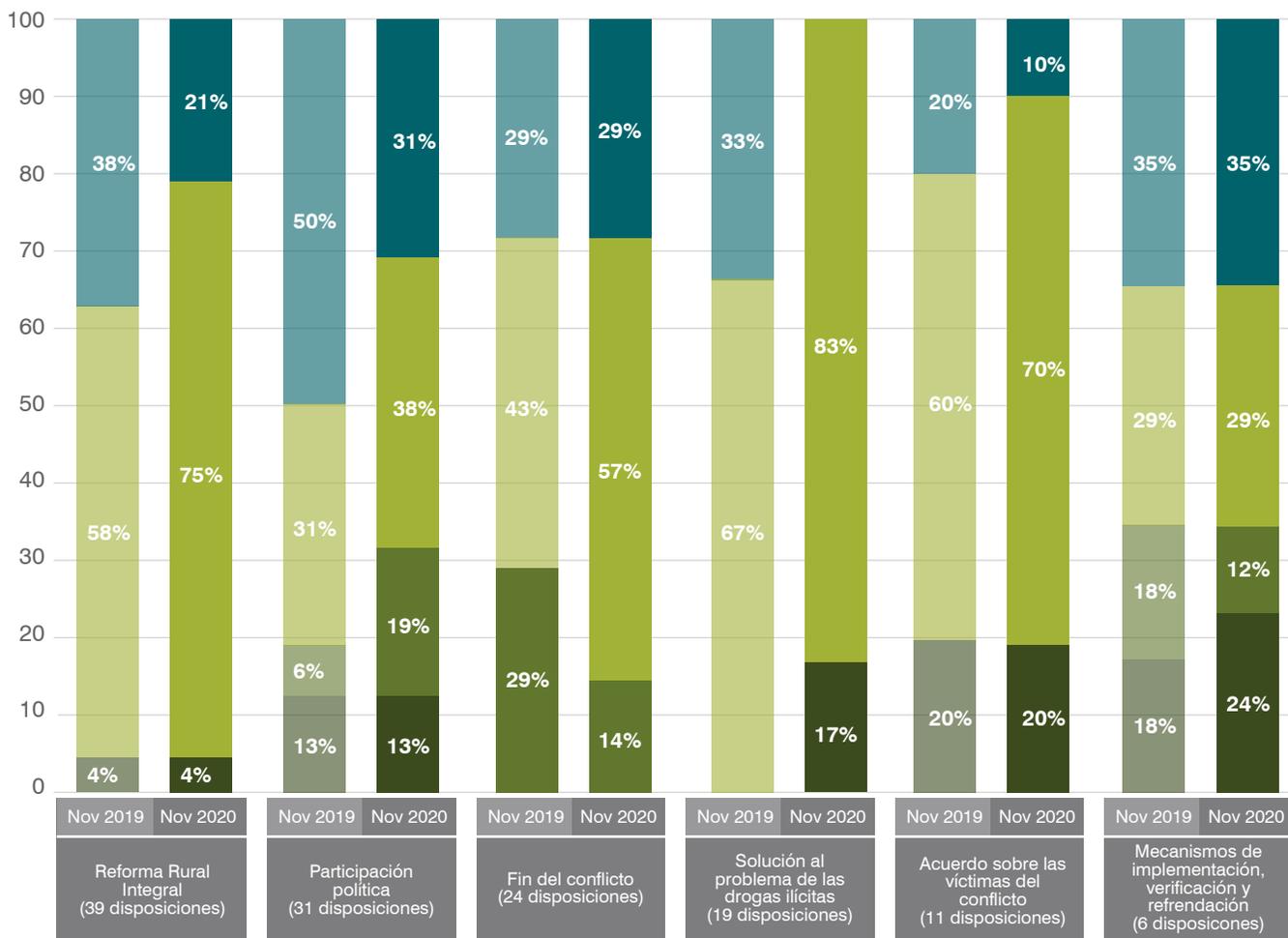
No obstante, durante el periodo de análisis, no se consolidaron avances significativos del enfoque étnico en el Punto 1. A pesar del cierre técnico de tres Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, la incorporación del enfoque étnico en los planes es escasa⁹². Por ejemplo, el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria sólo enunció el enfoque diferencial pero no definió rutas de concertación con los pueblos étnicos para incluir acciones concretas y recursos financieros que garanticen la implementación⁹³. Se observaron retos en el desarrollo de compromisos étnicos del Punto 3, particularmente en lo relacionado con la concertación y creación del Programa Especial de Armonización para la reincorporación con pueblos étnicos de la ARN. Aunque se logró avanzar con un piloto con comunidades indígenas⁹⁴, los avances para este compromiso aún son mínimos. A esto se sumaron desafíos en el fortalecimiento de las acciones colectivas para las garantías de seguridad de los pueblos afrodescendientes e indígenas.

GRÁFICO 08

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

■ No iniciada ■ Intermedia
■ Mínima ■ Completa

PORCENTAJE



La ART avanzó en el fortalecimiento de los Mecanismos Especiales de Consulta (MEC) en 9 de las subregiones PDET⁹⁵. Si bien los MEC no reemplazan la consulta previa establecida por la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, estos espacios sirven para impulsar la operatividad, implementación y seguimiento de las iniciativas propias étnicas de los PDET⁹⁶. Estas mesas de trabajo se desarrollan mediante sesiones en las cuales se busca generar diálogos con los pueblos étnicos. Durante el 2020, los esfuerzos de los MEC se centraron en

la socialización y retroalimentación del Lineamiento Técnico Operativo MEC con autoridades étnicas. Este documento establece, entre otros, los objetivos, participantes y alcances de los MEC en el marco de los PDET⁹⁷.

Si bien estos espacios contribuyen en el proceso de priorización de las iniciativas étnicas al articularse con el proceso de construcción de la Hoja de Ruta de los PDET, no se concretaron los MEC en regiones donde se concentra un número significativo de comunidades étnicas, como lo son Alto Patía, Norte del Cauca, Pacífico Medio y la Macarena-Guaviare. En estas tres regiones se registraron 1.334 de las 8.381 iniciativas propias étnicas incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)⁹⁸. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que los MEC son una etapa adicional en el proceso de implementación de los PDET que, al articularse de manera efectiva con otros espacios de planeación de estos planes, podrían mejorar el ritmo de implementación de las iniciativas étnicas en el territorio.

A cuatro años de inicio del PNIS, aún está pendiente la concertación de la ruta étnica para el proceso de sustitución⁹⁹. En el 2020, la ART avanzó en la consolidación de la propuesta técnica de los lineamientos para el enfoque étnico del PNIS¹⁰⁰, al cual están vinculadas 13.305 familias pertenecientes a pueblos étnicos en los municipios de Miranda y Jambaló (Cauca) y Tumaco (Nariño)¹⁰¹. Aunque el PMI especifica que se requiere un decreto reglamentario para establecer la ruta étnica del programa de sustitución¹⁰², el Gobierno espera que este decreto sea sustituido por los lineamientos y se pueda avanzar en la concertación e implementación durante el 2021. 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 a la seguridad y estabilidad en estas regiones que resultan de interés para estructuras criminales dedicadas al desarrollo de economías ilegales¹⁰³.

Se evidenciaron acciones en materia de reincorporación con enfoque étnico, pero aún se requieren mayores recursos y coordinación. En junio del 2020, se concertó entre el Resguardo Indígena de Mayasquer, Pueblo Pastos en Cumbal, Nariño y la ARN la primera Ruta de Armonización y Reconciliación en el marco de la reincorporación con enfoque étnico. A esta ruta se vincularon 114 excombatientes de los 1.977 certificados por la ARN que se reconocen como pertenecientes a un grupo étnico¹⁰⁴. Esta primera ruta fue un precedente para el desarrollo de las rutas que deben realizarse en otras regiones, en particular con el pueblo negro, el cual acordó desarrollar el piloto a través del Proceso de Comunidades Negras, en zona rural de Buenaventura. Este compromiso, que hace parte del Capítulo Étnico, es uno de los más retrasados, pues según el PMI, su cumplimiento debió concretarse en el año 2018¹⁰⁵. La falta de recursos financieros de la ARN y los bajos niveles de articulación con las instancias de concertación nacionales y territoriales han contribuido a este retraso de dos años¹⁰⁶.

Las garantías de seguridad con enfoque étnico derivadas de los Decretos 2078 de 2017¹⁰⁷ y 660 de 2018¹⁰⁸ no mostraron avances significativos en el 2020. Durante este año, el riesgo para comunidades étnicas fue evidenciado por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo que emitió 54 Alertas Tempranas para este periodo, de las cuales 22 identificaron especial vulnerabilidad de este grupo poblacional. Estas alertas se concentraron en los departamentos del Cauca, Chocó, Antioquia, Nariño, donde documentaron las condiciones de riesgo y vulneración a los derechos humanos de las comunidades afrodescendientes e indígenas mediante desplazamientos, confinamientos y asesinatos selectivos¹⁰⁹.

Según la Defensoría del Pueblo, la respuesta institucional a las Alertas Tempranas en las zonas rurales dispersas en donde se concentran los territorios colectivos fue insuficiente, en la medida que las entidades del Estado responsables de la implementación de las recomendaciones de las Alertas no llegaron de manera articulada a los territorios étnicos¹¹⁰. Adicionalmente, no se logró consolidar un enfoque de prevención y seguridad colectivo, el cual tiene mayor pertinencia con las dinámicas culturales de las comunidades étnicas¹¹¹. Así pues, el Instituto Kroc observa que la falta de implementación del Acuerdo en estos aspectos podría profundizar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación de las que han sido víctima históricamente las comunidades afrodescendientes e indígenas.

TABLA 02

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI con enfoque étnico

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas.	Agencia Nacional de Tierras	Sin ficha técnica	NA	NA	A.E.1
Pueblos étnicos que participan de manera real y efectiva en la construcción y ajustes normativos, relacionados con las garantías a la participación ciudadana.	Ministerio del Interior	0%	2017	2018	B.E.1

TABLA
02

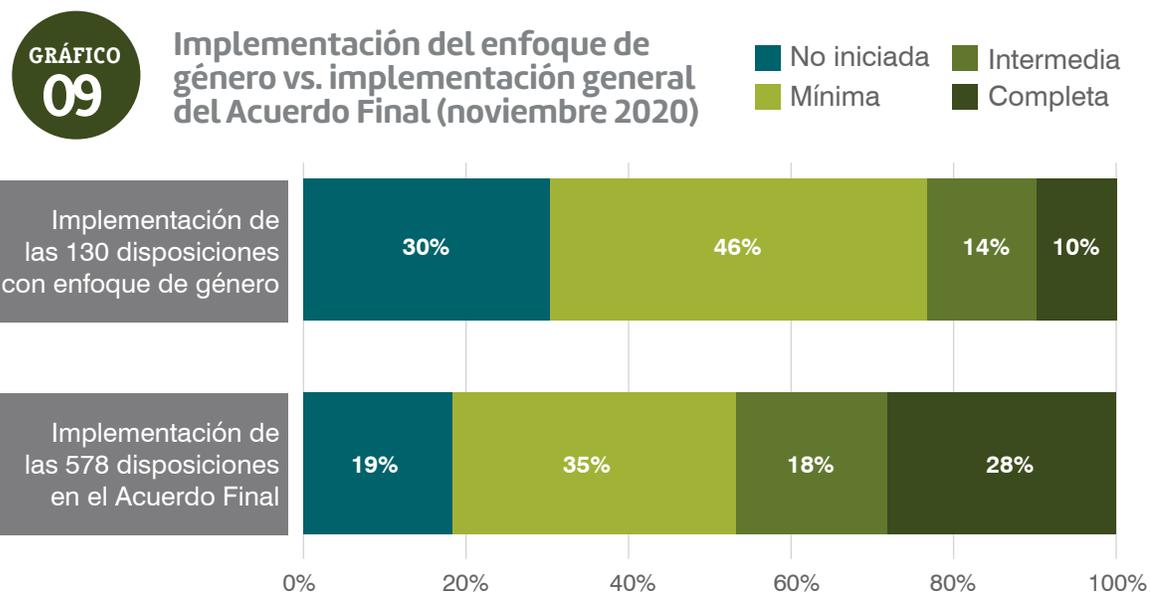
Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI con enfoque étnico

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado.	Agencia para la Reincorporación y la Normalización	Sin ficha técnica	2017	2018	C.E.3
Un decreto de reglamentación del PNIS consultado y concertado con los pueblos y comunidades étnicas.	Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos	0%	2017	2018	D.E.1
Plan Nacional de Derechos Humanos específico, incluyendo derechos económicos, sociales, culturales y ambientales para pueblos indígenas, NARP y Rrom, concertado atendiendo a los principios de igualdad, progresividad y no regresividad con enfoque cultural y étnico y enfoque diferencial de género, mujer, familia y generación.	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	0%	2017	2018	E.E.6

3. Enfoque de género

Durante el 2020, la implementación del enfoque de género continuó avanzando a menor ritmo que la implementación general del Acuerdo Final. Los avances en el periodo de estudio obedecen a la adopción de algunas medidas específicas impulsadas por el cumplimiento de los indicadores en el capítulo de género del PMI para el Punto 1, así como por la implementación de los mecanismos de participación del SIVJNR. Para contribuir a la transformación estructural y la reducción de las desigualdades de género en el país, la implementación del Acuerdo debe ser integral y comprometida con la participación efectiva de las mujeres y las personas LGBTI a nivel nacional y en los territorios.

El Gráfico 9 evidencia el estado de la implementación de las 130 disposiciones con enfoque de género a noviembre de 2020. Éste muestra que la mayor brecha entre la implementación general del Acuerdo y las disposiciones con enfoque de género se concentra 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 del Acuerdo en su conjunto tiene un 19% de disposiciones no iniciadas, mientras las disposiciones con enfoque de género no iniciadas ascienden al 30%. El esfuerzo para impulsar la implementación de este enfoque puede centrarse en esta brecha de 11 puntos porcentuales. El énfasis en las disposiciones no iniciadas daría inicio a acciones de corto y mediano plazo que, a su vez, podrían impactar positivamente las disposiciones que requieren mayor tiempo para incorporar el enfoque de género.

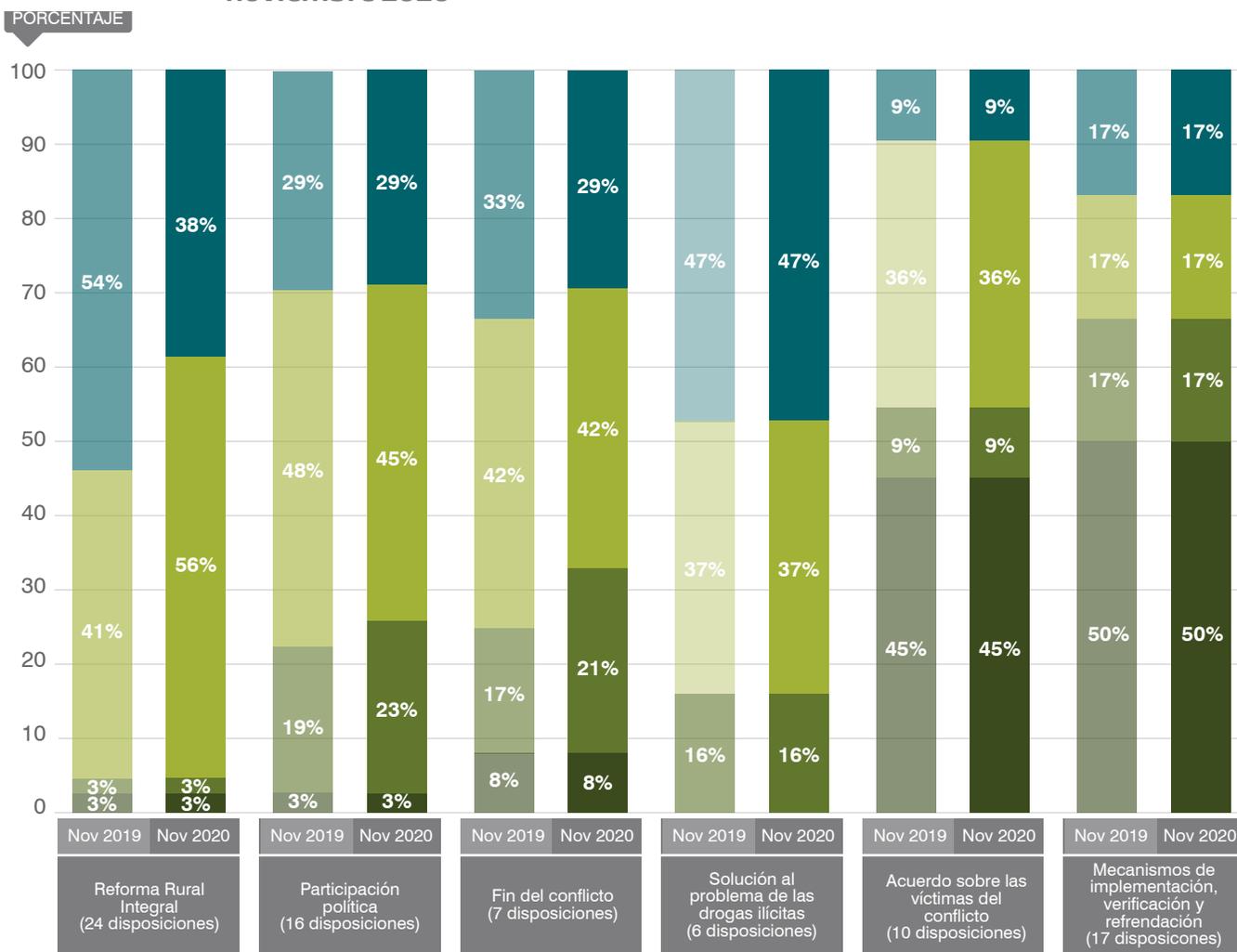


Como se puede evidenciar en el Gráfico 10, los dos puntos del Acuerdo con mayores niveles de implementación en el enfoque de género siguen siendo el Punto 5 y el Punto 6. Durante el 2020, este nivel alto de implementación del Punto 5 corresponde a las acciones emprendidas por el SIVJNR para garantizar la participación de las mujeres, las mujeres de comunidades étnicas y las personas LGBTI. La Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD) desplegó varias estrategias de socialización de los Lineamientos de Enfoques Diferenciales y de Género para el desarrollo de su mandato. Con apoyo de ONU Mujeres, la UBPD desarrolló dos sesiones de estudio de caso en octubre 2020, la primera sesión fue sobre el “Enfoque de Género para Mujeres y Niñas” y la segunda sobre el “Enfoque de Género para Personas LGBTI”, ambos espacios promovieron la participación de estos grupos en los Lineamientos¹¹².

GRÁFICO 10

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

■ No iniciada
■ Mínima
■ Intermedia
■ Completa



Este avance es importante para la implementación del enfoque de género debido a que instituciones como el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) no han podido dimensionar el fenómeno de la desaparición forzada de personas LGBTI y cuentan con altos niveles de subregistro en esta área, incluso mayor que el de los casos de las mujeres y niñas. Para ilustrar lo anterior, en la base de datos de personas desaparecidas del CNMH sólo se han registrado 22 casos de personas con orientación sexual diversa dadas como desaparecidas en el marco del conflicto armado¹¹³. El trabajo de la UBPD para incorporar el enfoque de género en su mandato es muestra de los avances del Punto 5 que lo destacan

frente a otros puntos. Adicionalmente, el nivel de avance del enfoque de género en el Punto 6 es resultado del trabajo en años anteriores del CIV y la constante incidencia de la Instancia Especial de Mujeres.

Los principales avances durante el periodo de diciembre 2019 y noviembre de 2020, como se muestra en el Gráfico 10, se concentraron en el Punto 1 y Punto 4 del Acuerdo. Fueron avances desde nivel central y con compromisos relacionados a los indicadores del PMI. Tal es el caso de los Planes Nacionales o la planeación del Ministerio de Salud para la atención al consumo que iniciaron su implementación.

Avances en el cumplimiento de los indicadores del PMI. Durante 2020, la CPEM y el equipo de género, víctimas y asuntos étnicos de la CPEC hicieron un ejercicio de socialización y apoyo técnico a las 18 entidades del nivel nacional¹¹⁴ encargadas de impulsar y hacer seguimiento a la implementación de los 51 indicadores del capítulo de género del PMI¹¹⁵. Esta iniciativa abre la posibilidad de promover medidas de articulación y coordinación institucional, bajo el liderazgo de una dependencia que cuenta con la capacidad técnica de imprimir al proceso acciones diferenciales para mujeres.

La información sobre las medidas y mecanismos de acceso a tierras para mujeres evidenció algunas paradojas del proceso. De acuerdo con el Informe Trimestral de Género de la CPEC, a septiembre 2020, la ANT reportó que el 53% del total de beneficiarios de hectáreas de tierra entregadas correspondió a mujeres rurales. Asimismo, el informe señaló que el 49% del total de beneficiarios de subsidio integral de tierras fueron mujeres¹¹⁶. En contraste, el informe multipartidista de seguimiento a la implementación elaborado por senadores y representantes de partidos políticos independientes y de oposición¹¹⁷, utilizando las cifras de la CPEC, demostró que la principal brecha de inequidad se arraiga en el acceso a tierra. Esto pues, a pesar de que más de la mitad de los beneficiarios de la entrega de tierras son mujeres, se entregaron más del doble de hectáreas a los hombres¹¹⁸. Por otra parte, se logró constatar que 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 1¹¹⁹.

Se evidenciaron rezagos en disposiciones de mayor capacidad transformadora para cerrar brechas de desigualdad en razón del género. En primer lugar, se observaron bajos niveles de implementación en las disposiciones sobre la reforma política-electoral que debería incluir acciones tendientes a aumentar la participación de las mujeres. Se verificaron avances en programas específicos, por ejemplo, en las escuelas de liderazgo político del Ministerio del Interior. Sin embargo, hace falta promover medidas de transformación estructural como la generación de condiciones para el ejercicio de los derechos de las mujeres en el sistema electoral de acuerdo con las recomendaciones de la Misión Electoral Especial (MEE) o la

inclusión especial de las mujeres en la planeación participativa a través de una reforma a la Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 152 de 1994.

En segundo lugar, de acuerdo con la información obtenida por el Instituto Kroc, se evidenció la falta de aprobación del protocolo de género para el PNIS y los proyectos productivos para mujeres y las acciones comunitarias no iniciaron en varios territorios¹²⁰. A modo de ilustración, de las cifras de la CPEC, 36% de las familias inscritas en el PNIS contó con titulares mujeres y el 24% de los proyectos productivos entregados se dirigió a familias con titulares mujeres¹²¹.

Las garantías de seguridad son una condición esencial para lograr cambios transformadores para la igualdad de género. Lo anterior, previendo un contexto de participación activa de las mujeres y personas LGBTI en la implementación para promover la no discriminación. Esta incidencia se vio limitada por las condiciones de seguridad, pues el 9% del total de los casos de homicidios y el 26% de las amenazas y agresiones en perjuicio de personas defensoras de derechos humanos fueron contra mujeres¹²².

Finalizando el cuarto año de implementación, se conoció públicamente de las amenazas contra integrantes de la Instancia Especial de Mujeres, creada por el Acuerdo para hacer seguimiento a la implementación del enfoque de género. Cinco integrantes se vieron obligadas a suspender todas sus actividades y desplazarse. Otras cinco han tenido que limitar y reducir su participación en los procesos organizativos en sus territorios y con la Instancia, por las mismas razones¹²³. Eso significa que, en total, 10 de las 16 integrantes de la Instancia carecieron de las condiciones de seguridad y protección para ejercer su liderazgo, trabajo social y político. Estos hechos son evidencia del riesgo en que se encuentran muchas mujeres líderes en su trabajo relacionado con la implementación del Acuerdo Final.

Expectativas frente al avance en el esclarecimiento de la violencia sexual a través de un caso en la JEP. El Instituto Kroc ha reconocido que las entidades que componen el SIVJRNR, las mujeres, las comunidades étnicas, las personas LGTBI y sus organizaciones han trabajado de manera conjunta en establecer vías de comunicación y mecanismos para promover la participación de las víctimas¹²⁴. La JEP ha avanzado en el esclarecimiento de la violencia sexual, pero las víctimas y sus organizaciones continúan solicitando la apertura de un caso específico que aborde esta conducta, así como la violencia reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de la víctima¹²⁵. Con este mismo propósito, la Sección de Apelación de la JEP presentó una moción judicial ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR)¹²⁶. El Instituto Kroc observa estos eventos como evidencia que tanto instancias de esta jurisdicción como las víctimas comparten un mismo interés de justicia sobre la investigación, juzgamiento y sanción de esta conducta sobre la que resulta indispensable avanzar.

TABLA
03

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI con enfoque de género

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras.	Agencia Nacional de Tierras	Sin ficha técnica	NA	NA	A.G.1
SISEP con medidas especiales para las mujeres.	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	60%	2017	2026	B.G.1
Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, implementado.	Ministerio del Interior	Sin ficha técnica	NA	NA	C.G.1
Informes de seguimiento de acceso público que reporten el avance de la incorporación del enfoque de género en los PNIS, elaborados.	Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos	0%	2018	2020	D.G.3
Comunidades reubicadas o retornadas, acompañadas con enfoque territorial y de género.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas	40%	2019	2021	E.G.3



Oportunidades para fortalecer la implementación de los enfoques transversales

Enfoque territorial

Profundizar y fortalecer el diálogo territorial sobre la implementación en los Consejos Departamentales y Municipales de Paz. La CPEC, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y las autoridades territoriales cuentan con esta instancia como un espacio de deliberación sobre los retos y avances en torno a la implementación del Acuerdo final y la construcción de paz en general. El diálogo constante entre actores relevantes y las acciones conjuntas en estos espacios, podrían aumentar el reconocimiento y la confianza alrededor de la implementación en los territorios.

Ejecutar de forma efectiva los Planes de Desarrollo Territorial para aumentar el ritmo de implementación. Para ello 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 CPEC y la 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.

Fortalecer técnicamente a las autoridades étnicas y a los niveles locales básicos, en el marco de la estrategia Nación-Territorio de la ART. Esta entidad ya realizó este fortalecimiento con los niveles departamentales y municipales y sería muy importante continuar con dicho ejercicio con estas estructuras más focalizadas tomando en cuenta su rol, tanto en los temas de seguridad, como de gestión y ejecución de proyectos con impacto territorial.

Enfoque étnico

Impartir por parte del Ministerio del Interior los lineamientos para la consulta previa, libre e informada en la implementación del Acuerdo. Esto permitirá que los programas que se implementan en los territorios étnicos respeten la autonomía de las comunidades y no se incurra en la regresividad de los derechos adquiridos, tal como lo señala el Acuerdo.

Completar el fortalecimiento de los MEC por parte de la ART y articularlos con el proceso de construcción de la Hoja de Ruta de los PDET. De este modo, el proceso de priorización de iniciativas incluiría de manera representativa las iniciativas “Propias Étnicas” para que la implementación refleje la diversidad que se evidenció en la construcción de los PDET y consolidación de los PATR.

La ART a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la IEANPE y las organizaciones étnicas pueden mejorar la articulación y coordinación para concertar la ruta étnica con enfoque colectivo del PNIS. Esta ruta es una estrategia para dar pertinencia y sostenibilidad a mediano plazo a los avances del PNIS en los territorios étnicos.

Asignar los recursos financieros y técnicos necesarios para que la ARN pueda avanzar en la construcción concertada del Programa Especial de Armonización en las regiones donde se encuentran las comunidades indígenas y afrodescendientes. Esto permitiría mejorar los procesos de reintegración a la vida civil de excombatientes de estos pueblos étnicos y así contribuir a la reconciliación territorial.

Articular a través de la OACP a la Instancia de Alto Nivel del SISEP con las entidades responsables de proveer las garantías de seguridad en el nivel territorial. Esta oportunidad requiere fortalecer espacios territoriales de confianza que permitan analizar las dinámicas locales relacionadas con la violencia y las organizaciones criminales que atentan contra las comunidades étnicas. De esta manera se promoverían las condiciones necesarias para dar soluciones efectivas a las situaciones de riesgo que a cuatro años de la implementación enfrentan las comunidades étnicas.

Enfoque de género

Asegurar la implementación y el presupuesto para el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras de los Derechos Humanos. De contar con los recursos necesarios, esta iniciativa, liderada por el Ministerio del Interior, tiene la posibilidad de territorializar las medidas especializadas de protección para mujeres y personas LGBTI. Con ello se podría disuadir los riesgos a los que se ven enfrentadas las defensoras y lideresas.

Priorizar la implementación de las iniciativas PDET y PISDA con etiqueta de “mujer rural y género” en los 170 municipios, por parte de la ART. Este mecanismo permitiría ver qué se está implementando en los territorios y avanzar en el diálogo social a través del proceso de hojas de ruta con todas las organizaciones de mujeres y las personas LGBTI en los territorios.

Abrir un macro caso en la JEP sobre violencia sexual relacionada con el conflicto y violencias basadas en género. Su apertura es una oportunidad histórica de sentar un precedente internacional y responde al trabajo desarrollado por el SIVJRNR para incorporar el enfoque de género. Del mismo modo, sería un reconocimiento a la participación y confianza de las víctimas de violencia sexual y violencias basadas en género, incluyendo a las personas LGTBI.

Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

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 por 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.

1. Estado de la implementación del Punto 1

El Gráfico 11 evidencia que los avances en el Punto 1 más significativos se dieron en las disposiciones en nivel mínimo, pasando de 59% en 2019 a 64% en 2020. Las disposiciones en estado intermedio de implementación avanzaron de manera más lenta, pasando de 11% a 13%. Estos avances implicaron una disminución de las disposiciones no iniciadas de 27% en 2019 a 18% en 2020. En contraste, las disposiciones en estado completo de implementación no tuvieron variación durante el último año y permanecieron en 4%.

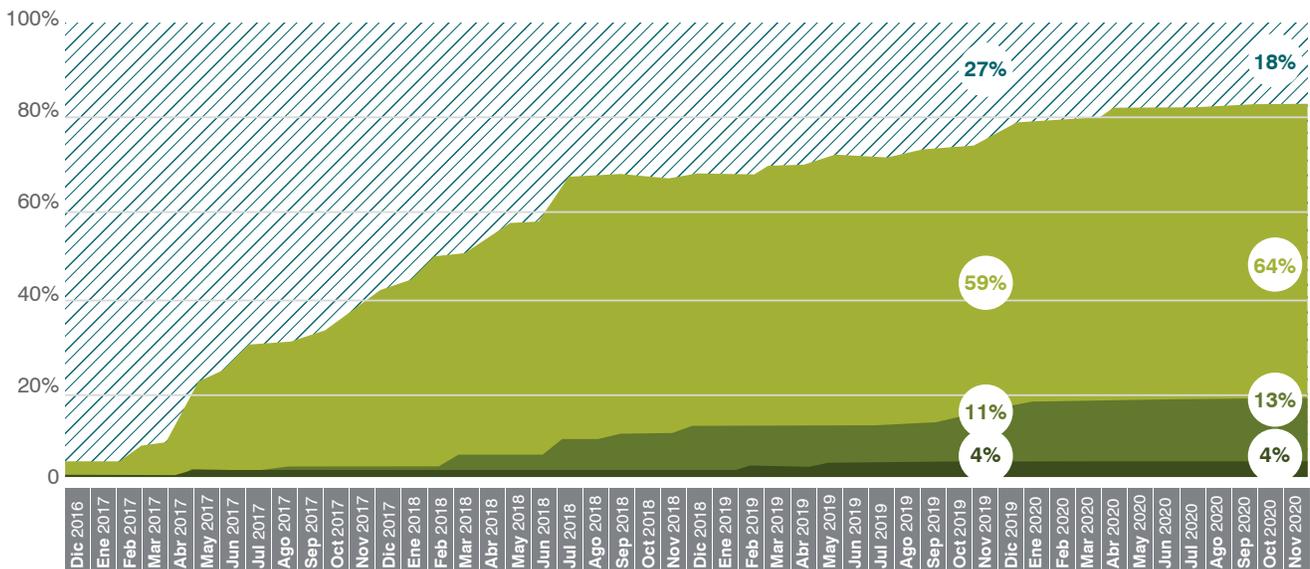
El avance de las disposiciones en estado mínimo se debe a que desde 2019 la implementación se ha concentrado en actividades de planeación y preparación de la infraestructura para el cumplimiento de los compromisos de mediano y largo plazo de este punto. Esto incluye el diseño de planes, estrategias, asignación de recursos financieros, alistamiento institucional y reformas normativas. Asimismo, la ejecución de las etapas iniciales de planes, programas y proyectos con miras a cumplir las metas rezagadas que se debieron haber cumplido en el corto y mediano plazo de conformidad con el PMI. Según se aprecia en el Gráfico 12, el avance en las disposiciones de nivel mínimo también fue impulsado por los Planes Nacionales Sectoriales, cuyas disposiciones pasaron de 59% en 2019 a 68% en 2020, pues fueron aprobados los planes de comercialización, riego y drenaje y generación de ingresos, así como el cierre técnico de los planes de educación, salud, protección social y economía solidaria.

GRÁFICO 11

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 1

- No iniciada
- Mínima
- Intermedia
- Completa

Porcentaje de disposiciones

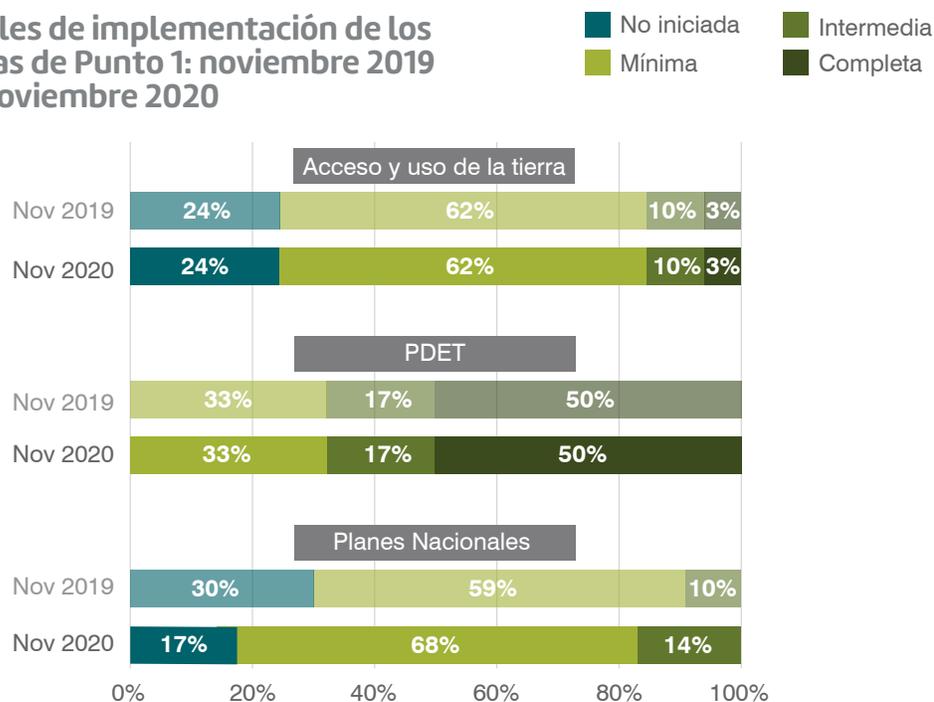


Aunque la mayoría de disposiciones de este punto están en niveles iniciales e intermedios, aún hay un número significativo de compromisos que no han iniciado. En el tema relacionado con el acceso y uso de la tierra, las disposiciones con nivel de implementación mínima e intermedia están en 62% y 10%, respectivamente. No obstante, el 24% de las disposiciones en este tema no ha iniciado su implementación. Algo similar ocurre con las disposiciones de los Planes Nacionales, pues el 68% se encuentra en estado mínimo, el 14% en estado intermedio y el 17% de compromisos aún no ha iniciado su implementación.

El Gráfico 12 muestra que los temas de acceso y uso de la tierra y de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), comparando 2019 y 2020, mantuvieron los mismos niveles de implementación. Sin embargo, la ART avanzó en la estructuración de proyectos de inversión para la ejecución de iniciativas consignadas en los PATR. Pese a lo anterior, este progreso no se refleja en cambios cuantitativos en los niveles de implementación, pues las 6 disposiciones PDET describen compromisos de largo plazo que requieren un porcentaje mayor de iniciativas ejecutadas para avanzar a etapas intermedias o completar su implementación. Lo propio sucede con las disposiciones sobre acceso y uso de la tierra, que igualmente constituyen metas de largo plazo y cuyo avance ha sido más lento en comparación con otros compromisos de la Reforma Rural Integral.

GRÁFICO
12

Niveles de implementación de los temas de Punto 1: noviembre 2019 vs. noviembre 2020



En este periodo, la articulación interinstitucional e implementación de compromisos del Punto 1 ha tenido desarrollos diferenciados. Los PDET presentan avances en estructuración de iniciativas, financiación y ejecución con un alto nivel de acompañamiento institucional, visibilidad y priorización. En contraste, los Planes Nacionales y las medidas de acceso y uso de la tierra están en etapas incipientes e intermedias de implementación, y avanzan al amparo de los esfuerzos institucionales que individualmente realizan los ministerios y agencias con mayor proximidad temática¹²⁷.

Como se mencionó previamente, las nuevas alcaldías y gobernaciones han adquirido un rol importante en la implementación. En el 2020, la inclusión de iniciativas por parte de estos entes territoriales en sus Planes de Desarrollo Territorial constituyó una oportunidad para afianzar el proceso de implementación del Acuerdo Final. Los avances en la implementación en este periodo han demostrado que la focalización territorial y de acciones no siempre coincide con la priorización del Acuerdo. Para muchas comunidades en los territorios, el proceso de transformación aún resulta lejano en tanto la ejecución de obras y proyectos está todavía en fases iniciales, pues los esfuerzos continúan concentrados en actividades de planeación y diseño.

TABLA
04

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 1

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Plan nacional de zonificación ambiental y de caracterización de uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, que no incluyen a los territorios de los pueblos étnicos.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	0%	2017	2031	A.E.18
Hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras.	Agencia Nacional de Tierras	Sin Ficha Técnica	2017	2028	A.3
Porcentaje de PDET y PATR concertados, consultados, diseñados, formulados, ejecutados y en seguimiento con las autoridades étnico-territoriales acorde con los planes de vida, etnodesarrollo, manejo ambiental, ordenamiento territorial y sus equivalentes en el marco reparador del enfoque étnico, racial, de mujer, familia, género y generación.	Agencia de Renovación del Territorio	Sin Ficha Técnica	N/A	N/A	A.E.22
Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, adoptados.	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	56,25%	2017	2018	A.456

2. Principales avances y retos del Punto 1

A. Acceso y uso de la tierra

Se avanzó en la definición operativa de la política catastral, pero el ritmo de actualización de la información no es el adecuado para alcanzar la meta del Plan Nacional de Desarrollo. Durante el 2020, se registraron avances en la definición operativa de la política catastral¹²⁸. En esta fase de alistamiento y diseño detallado, se determinó que este servicio público será descentralizado paulatinamente, teniendo en cuenta que los entes territoriales y organizaciones privadas pueden ser gestores catastrales en el marco del Decreto 1983 de 2019. Todo lo anterior con el propósito de facilitar su operación y ampliar su cobertura. Esta circunstancia debe llevar a redoblar esfuerzos para garantizar dispositivos de veeduría y control sobre su implementación. Esto último, dado que la labor de veeduría resulta fundamental para garantizar que la información construida cumpla con los requerimientos técnicos definidos.

Esta operación catastral demanda un seguimiento cuidadoso garantizando que su implementación sea idónea para los múltiples propósitos del catastro consignados en el Acuerdo Final y que propicie la garantía de los derechos patrimoniales de las comunidades rurales y los pueblos étnicos¹²⁹. Adicionalmente, durante el periodo de análisis, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) actualizó la información catastral de 12 municipios¹³⁰. De continuar con este ritmo de operación, no será posible cumplir con la meta a 2022 de formación y actualización del catastro en el 60% del territorio nacional y los 170 municipios PDET propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo¹³¹.

La formalización de la propiedad privada rural avanzó, pero sin lineamientos. A propósito de la implementación del programa de formalización masiva de la propiedad privada rural, se reportaron importantes avances en la descongestión de solicitudes de titulación hechas por ciudadanas y ciudadanos rurales, aprobadas antes de la firma del Acuerdo Final¹³². Este proceso liderado por la ANT se ha adelantado sin que aún se expida el Plan para la Formalización de la Propiedad Rural. La ANT avanzó en la regularización de 471.361 hectáreas entre 2018 y 2020, en el marco del compromiso de formalizar 7 millones de hectáreas¹³³. Esto debería suceder bajo la operación oportuna del Procedimiento Único, que materializa la atención por oferta de la ANT para avanzar en la regularización de derechos de propiedad en las zonas priorizadas para la implementación del Acuerdo Final¹³⁴.

Los retrasos en la operación de este Procedimiento Único en parte sucedieron porque: (i) la ruta metodológica diseñada por la ANT para formular e implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad fue ajustada durante el 2020¹³⁵; (ii) el piloto de la

política resultó costoso y lento, por ende, difícilmente replicable¹³⁶; (iii) las condiciones de seguridad de algunas zonas llevaron al Comité Técnico para la Focalización Territorial de Política Pública a replantear su priorización¹³⁷; y (iv) la pandemia impidió que la ANT llevara a cabo las visitas a las zonas rurales para desarrollar el trabajo de campo requerido para realizar dicho Procedimiento Único conforme a lo establecido en la Resolución 075 de 2020¹³⁸.

La especialidad agraria se debatió en el Congreso de la República. A la fecha de corte de este informe, el proyecto de ley estatutaria que busca la creación de una especialidad agraria fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y se encuentra pendiente de 2 debates en el Senado¹³⁹. Durante el proceso legislativo, se evidenció facilidad para construir consensos relacionados con la necesidad de crear una oferta de justicia permanente y con alta movilidad en los territorios que, además de enfocar esfuerzos en los mecanismos alternativos de solución de conflictos acerque a las personas a la justicia, particularmente a las mujeres rurales.

El Instituto Kroc considera que los debates restantes del proyecto de ley tienen como reto aclarar cómo se abordará la litigiosidad ambiental, la concreción de garantías para que la conciliación prejudicial no se convierta en un medio para que los desequilibrios en las relaciones jurídicas se materialicen en detrimento de los intereses de la población rural¹⁴⁰ y asegurar la celeridad en los trámites requeridos para su operación. La expedición de esta norma es de gran relevancia para la implementación, pues ofrece medidas específicas para superar las barreras en el acceso a la tierra de la población rural y prevenir las conflictividades asociadas a ésta.

Algunas medidas sobre acceso a tierras no tuvieron los avances esperados durante el periodo de análisis, pese a que su implementación ya había iniciado. En 2020, la ANT incorporó bienes y recursos al inventario del Fondo Nacional de Tierras¹⁴¹ así como reportó avances en la adjudicación de predios y la formalización de derechos de propiedad en beneficio de familias campesinas y pueblos étnicos¹⁴². Sin embargo, el tipo de información disponible sobre estos procesos no permite establecer con claridad en qué medida estas acciones se armonizan adecuadamente con los principios y objetivos del Acuerdo Final. Esto último, si se tiene en cuenta que la ANT ha añadido predios formalizados al inventario del Fondo de Tierras que, al estar ocupados, no están disponibles para su adjudicación ulterior¹⁴³. Esto no es compatible con el compromiso de garantizar el acceso a tierras por medio de la disposición de 3 millones de hectáreas para distribuir de forma gratuita a campesinos sin tierra¹⁴⁴.

Los procesos de formalización de tierras con cargo al Fondo de Tierras, en muchos casos, han sido fruto de los esfuerzos realizados por la ANT para descongestionar las solicitudes de

formalización hechas antes de la firma del Acuerdo Final. Es decir, no se han concentrado en la aplicación de los procedimientos de operación por oferta de la ANT, conforme a lo estipulado en el Decreto 902 de 2017¹⁴⁵. En este sentido, los avances reportados, aunque relevantes en términos de la solución de procesos históricamente represados, no necesariamente se ajustan a las metas de acceso a tierras y a los procedimientos estipulados en el Acuerdo Final. Adicionalmente, para poder establecer en qué medida los avances alcanzados aportan al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo, se necesita información clara sobre el estado de los predios administrados por el Fondo de Tierras. Sin embargo, está aún pendiente construir esta información y hacerla pública¹⁴⁶.

El Instituto Kroc observa retos en el traslado material de algunos recursos transferidos jurídicamente a la ANT por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), que hacen parte del inventario del Fondo, sobre los que tampoco existe información completa en relación con su disponibilidad para su adjudicación¹⁴⁷. Por último, aún son pocos los avances alcanzados en términos de la recuperación de baldíos indebidamente apropiados y acumulados en el campo colombiano¹⁴⁸. Esta situación disminuye las posibilidades de contar con tierra suficiente para mitigar los efectos de la concentración inequitativa de la propiedad agraria y propiciar la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de las comunidades rurales vulnerables sin tierra o con tierra insuficiente, como establece el texto del Acuerdo Final¹⁴⁹.

Se registraron pocos avances en la ejecución de otras medidas diseñadas para garantizar el acceso a tierras. Durante el período de análisis, no se evidenciaron avances sustantivos en medidas como el Subsidio Integral de Acceso a Tierras que fue reglamentado, pero no fue operativizado¹⁵⁰. Tampoco hay evidencia de la suscripción de contratos de uso en zonas inadjudicables¹⁵¹, ni operaciones de crédito realizadas por medio de la Línea Especial de Crédito habilitada desde 2019¹⁵². Estas dilaciones en parte han sucedido por las dificultades que ha habido para garantizar la interoperabilidad del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), en la medida que las personas potencialmente beneficiarias de las medidas de acceso a tierras deben hacer parte de este registro y existen grandes retos frente a su consolidación progresiva. Sumado a esto, en 2020, los esfuerzos encaminados a apoyar los Planes de Desarrollo Sostenible de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) fueron limitados¹⁵³. En particular, éstos estuvieron relacionados con la solicitud de actualización de los planes de desarrollo de algunas ZRC como las del Valle del Río Cimitarra, los Montes de María y el Catatumbo¹⁵⁴. Adicionalmente, no hubo avances en la constitución por resolución de nuevas zonas que cumplen con los requisitos estipulados en la ley¹⁵⁵, como las ZRC de Sumapaz (Cundinamarca), Losada-Guayabero (Meta) y Güejar-Cafre (Meta)¹⁵⁶.

Las disposiciones ambientalmente sensibles de la Reforma Rural Integral presentaron retrasos. En su mayoría, estos se encuentran determinados por las demoras en la emisión del Plan de Zonificación Ambiental por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Plan cuenta con bases técnicas, este ministerio ha participado en las Mesas de Impulso del Pilar 1 en las subregiones PDET y ha construido 16 mapas de zonificación ambiental indicativa en los territorios priorizados para la implementación¹⁵⁷. Sin embargo, sigue vigente la necesidad de emitir los lineamientos para garantizar que las estrategias de ordenamiento social, productivo y ambiental de los territorios rurales se armonicen apropiadamente con las obras, planes y proyectos del Acuerdo Final que están en proceso de implementación o que tienen una ruta de gestión asociada. En particular, está pendiente definir de qué manera se tendrán en cuenta estos lineamientos durante la ejecución de la política del catastro multipropósito, la implementación de las obras de infraestructura relacionadas con los Planes Nacionales Sectoriales y los PDET, en los proyectos productivos del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Usos Ilícitos (PNIS) y las estrategias que promueven el acceso a la tierra.

En el periodo de análisis, el Instituto Kroc observó limitaciones en el funcionamiento de los mecanismos de diálogo y concertación entre las instituciones del Estado y las comunidades que habitan zonas de especial interés ambiental en las que se desarrolló la denominada Operación Artemisa¹⁵⁸. Estas limitaciones se tradujeron en el escalamiento de conflictos socioambientales preexistentes y afectó sensiblemente las disposiciones relacionadas con la adopción de medidas e incentivos para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, contenidas en el Punto 1¹⁵⁹.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, la ANT y el IGAC impulsaron el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la implementación y desarrollaron buenas prácticas en términos de articulación institucional. La situación descrita en el párrafo anterior da cuenta de la necesidad de activar y fortalecer mecanismos de diálogo social y resolución de conflictos. Ante ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho desarrolló una estrategia para fortalecer capacidades para la gestión de conflictos en municipios priorizados¹⁶⁰. Estas acciones hacen énfasis en las problemáticas de las mujeres rurales relacionadas con el acceso a la justicia, aunque la cobertura territorial de estas estrategias ha sido limitada, en parte por insuficiente financiación y dinámicas adversas de orden público¹⁶¹. La mesa de métodos alternativos de solución de conflictos en la que participan el Grupo de Diálogo Social de la ANT, la ART, la Procuraduría General de la Nación (PGN) y los ministerios de Justicia, Agricultura e Interior estuvo activa. Este espacio propició la acción articulada de estas entidades del orden nacional de cara a la gestión de conflictos territoriales relacionados con el acceso y el uso de la tierra¹⁶².

B. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET

Desde el año 2017, la formación y el desarrollo de los PDET se ha enmarcado en un proceso de construcción participativa con más de 200.000 habitantes de los 170 municipios PDET, incluyendo 452 territorios indígenas y 305 afrocolombianos, en el que se identificaron 32.809 iniciativas PDET. Las iniciativas PDET son acciones específicas que se contemplan para contribuir a mejorar la vida en estos territorios y que han sido consignadas en 16 PATR y 170 Pactos de Acción para la Transformación Municipal (PATM). Las iniciativas fueron agrupadas, en cada uno de los 16 PDET, en ocho pilares sectoriales: (i) Ordenamiento y uso del suelo, (ii) Infraestructura, (iii) Salud, (iv) Educación, (v) Vivienda y saneamiento, (vi) Reactivación económica y producción, (vii) Derecho a la alimentación y (viii) Paz y convivencia. Para ser ejecutadas, las iniciativas deben ser incluidas en proyectos de inversión, asegurar financiación y cumplir los mismos requisitos técnicos que se pide a cualquier otra iniciativa de desarrollo local que lleven a cabo las autoridades.

En el año 2020, la implementación de los PDET se concentró: (i) en el fortalecimiento de las capacidades de las alcaldías e institucionalidad territorial, con el objeto de que, de manera autónoma, priorizaran y ejecutaran las iniciativas, con apoyo del Gobierno Nacional; (ii) en la estructuración de proyectos de inversión que contuvieran dichas iniciativas; y (iii) en la articulación interinstitucional necesaria para avanzar en su ruta de implementación. Los principales desafíos identificados por el Instituto Kroc son garantizar la financiación, lograr la habilitación y la maduración de las iniciativas, afrontar las complejidades administrativas en municipios de categoría sexta, así como establecer un diálogo sostenido e incluyente con la sociedad civil en los territorios, más allá de algunos grupos motores. Las organizaciones sociales han percibido estos desafíos y solicitaron restablecer el diálogo territorial alrededor de la implementación de los PDET.

Se construyó la estructura institucional para la implementación de las iniciativas PDET. En 2020, la CPEC y la ART lideraron una iniciativa, junto con entidades gubernamentales del orden nacional y autoridades regionales y locales, para construir una estructura interinstitucional para la implementación de las 32.809 iniciativas PDET en un lapso de 15 años. Esta estructura incluye las Hojas de Ruta, las mesas de impulso interinstitucional, el Plan Maestro de Estructuración, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD Paz) y los Planes de Desarrollo Territoriales. Todos estos macroprocesos y herramientas constituyen estrategias de priorización, articulación, habilitación y estructuración de proyectos de inversión para materializar las iniciativas PDET. Del mismo modo, se debe mencionar a las Zonas Futuro que, si bien están concebidas como una estrategia de seguridad y defensa, han focalizado algunas iniciativas PDET para acelerar su implementación.

Se aprobaron algunas Hojas de Ruta, pero la mayoría sigue pendiente. A la fecha de corte de este informe, se impulsaron tres Hojas de Ruta¹⁶³ de 16 cuya ejecución debe iniciar en 2021. Si se sigue este mismo ritmo, la totalidad de las Hojas de Ruta estarán completadas para finales de 2021, lo cual permite sentar bases para la implementación de los PDET a largo plazo, aunque deja poco tiempo para que tengan el efecto esperado en el ejercicio del actual Gobierno¹⁶⁴.

Mesas de Impulso Interinstitucional incluyeron en su planeación Iniciativas PDET. Bajo el liderazgo de las autoridades del orden territorial, la CPEC y la ART lideraron la creación de 128 mesas de impulso interinstitucional con el objetivo de construir un plan de trabajo para el 2021 por cada uno de los 8 pilares del PDET por subregión. Para la vigencia 2020-2021, 11.994 iniciativas PDET se incluyeron en los planes anuales por mesas de impulso interinstitucional¹⁶⁵.

Se identificaron Iniciativas PDET para acelerar en Zonas Futuro. A través de las Zonas Futuro¹⁶⁶, se identificaron 886 iniciativas PDET cuya ejecución será acelerada. Estas iniciativas fueron priorizadas bajo un criterio de seguridad multidimensional en 5 regiones con 45 municipios PDET hasta 2022¹⁶⁷.

Plan Maestro de Estructuración reconoció Iniciativas PDET para estructurar proyectos de inversión. Respecto al Plan Maestro de Estructuración, se evidenciaron avances en la identificación de estrategias y fuentes de inversión para la estructuración de proyectos de inversión que contienen iniciativas PDET en vías, agua y saneamiento, energía, educación, salud y desarrollo productivo, económico y ambiental¹⁶⁸. Por su parte, los OCAD Paz, que tienen a su cargo definir proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías, aprobaron 105 proyectos durante 2020, de los 225 aprobados desde 2018¹⁶⁹. El 72% de los proyectos se encuentran en ejecución, el 25% sin contratar y el 3% restante terminados¹⁷⁰.

Así, el año 2020 ha sido el año de estructuración y diseño de estos macroprocesos presentados por el Gobierno Nacional como la herramienta más adecuada para la implementación de las 32.809 iniciativas PDET. El principal desafío que afronta es homologar las categorías con las cuales los macroprocesos identifican las iniciativas para que tanto las autoridades como la sociedad civil puedan conocer con certeza su estado de implementación.

La formulación de los Planes de Desarrollo Territoriales incluyó las iniciativas PDET. La apuesta de implementación de los PDET ha sido fortalecer las capacidades técnicas de las autoridades locales en municipios PDET a través de la estrategia Nación-Territorio de la ART, apoyada por el PNUD y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). De los 170 municipios PDET, la mayoría es de categoría quinta y sexta, por lo que su capacidad

técnica es muy baja y requieren apoyo del Gobierno Nacional y departamental. Los Planes de Desarrollo Territoriales adoptaron 11.913 iniciativas PDET correspondientes a más de la tercera parte del total de iniciativas. De estas 11.913 iniciativas, 10.774 fueron incorporadas por medio de planes municipales y 1.483 por planes departamentales¹⁷¹.

Las Obras PDET continuaron su curso. Al margen de las iniciativas PDET, hasta noviembre de 2020 se intervino con 1.228 Obras PDET, destinadas a fortalecer a las organizaciones comunitarias a través del desarrollo de proyectos de infraestructura de rápida consecución. Para la fecha de corte del informe, 1.134 fueron entregados y 94 se encontraban en ejecución¹⁷².

Se evidenciaron limitaciones para el diálogo social en los territorios alrededor de los PDET. En el periodo de análisis de este informe, algunas organizaciones sociales de los territorios y comunidades, que han impulsado el proceso PDET desde su comienzo, manifestaron sentirse excluidas de los mecanismos de priorización y ser estigmatizadas¹⁷³. Por otra parte, las autoridades étnico-territoriales señalaron no tener apoyo como el que tienen las alcaldías para estructurar proyectos de inversión. Estas situaciones afectan la implementación, pues la participación y apoyo de la sociedad civil territorial y las comunidades de base han sido claves en el diseño e impulso de las iniciativas PDET. Muestra de lo anterior, fue su incidencia ante los nuevos gobiernos locales para que éstos incluyeran a los PDET e iniciativas como una apuesta regional de transformación en sus Planes de Desarrollo Territorial. Igualmente, incidieron en los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales para que adoptaran decisiones en el mismo sentido.

Como programas regionales para la transformación territorial, los PDET establecen consensos de largo plazo. Por ello, los procesos de construcción de confianza entre el Estado, la sociedad y los actores territoriales resultan de vital importancia, así como el acceso a información clara y fluida sobre el avance de la implementación. Sin embargo, algunos factores han dificultado el diálogo fluido entre el Estado y la sociedad civil en territorio. La emergencia generada por el COVID-19 y las restricciones a la movilidad fueron uno de estos factores, pues la conectividad y electrificación en algunos sectores de estos territorios es insuficiente o nula¹⁷⁴. Adicionalmente, el uso de lenguaje técnico y cifras agregadas nacionales al momento de mostrar resultados afecta la apropiación del conocimiento y crea una sensación de lejanía con los avances en la implementación de los PDET.

C. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral

Se aprobaron tres Planes Nacionales y nueve permanecen en fase de formulación y cierre técnico. Durante el periodo de estudio, se aprobaron tres Planes Nacionales Sectoriales: (i) Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; (ii)

Plan Nacional para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria; y (iii) Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria. Incluyendo a estos planes, a noviembre de 2020, 7 de 16 los Planes Nacionales estaban aprobados, mientras que todavía 9 estaban en formulación o cierre técnico. Estos últimos se encuentran bajo la responsabilidad de los ministerios de Trabajo, Salud, Educación y Ambiente, así como de la ANT y de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN) cuya secretaría técnica está a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Se registraron avances desiguales de los Planes Nacionales que limitan la integralidad.

Los Planes Nacionales Sectoriales aprobados entre 2017 y 2019 continúan en ejecución, en diferentes estados de avance en su implementación. Por ejemplo, el Plan Nacional de Conectividad ha tenido avances importantes, especialmente en cuanto a sus objetivos de llevar internet de alta velocidad a las cabeceras municipales de todo el país¹⁷⁵. No obstante, la conectividad en los centros poblados de más de 100 personas avanza de manera lenta. La implementación del Plan Nacional de Vías durante 2020 muestra retrasos para lograr cumplir las metas propuestas a 2031 de 13.140 kilómetros intervenidos. El Ministerio de Transporte reporta un avance de 8,1% de los 5.555 kilómetros a construir en las vigencias 2019-2020¹⁷⁶.

Por su parte, el Plan de Electrificación Rural sigue avanzado en su implementación. En 2020, se reportaron 16.835 usuarios nuevos conectados al servicio de energía eléctrica de los 32.000 que se espera conectar a 2022. Finalmente, el Plan Nacional de Vivienda Rural, adoptado en 2017, se encuentra rezagado y es necesario avanzar en su implementación para cumplir con sus objetivos de mejoramiento y construcción de viviendas nuevas. A noviembre de 2020, el Ministerio de Vivienda reportó un cumplimiento de apenas del 2,47% en viviendas mejoradas y 16,7% de viviendas nuevas respecto a las metas de 2020¹⁷⁷. Con la aprobación de la política de vivienda rural en octubre de 2020 y el lanzamiento de sus respectivos programas, se esperan mayores avances en el 2021.

Se registraron avances en la incorporación del enfoque de género en los Planes Nacionales¹⁷⁸. Resulta positivo que los Planes Nacionales que se encuentran aprobados hayan incorporado el enfoque de género, así como la priorización de víctimas y excombatientes. Las estrategias y presupuestos de los planes priorizan los municipios PDET y se articulan con sus iniciativas. Igualmente, tienen indicadores diferenciados en el SIPO para facilitar su seguimiento.

En síntesis, el diseño de planes estratégicos y operativos fue el rasgo característico de la implementación de las disposiciones del Punto 1 en el periodo de análisis. Si bien no es posible evidenciar transformaciones sustantivas del estado de la implementación, se

observaron esfuerzos importantes por viabilizar la ejecución de recursos, infraestructura y convergencia institucional para la implementación de los compromisos establecidos en la Reforma Rural Integral. El éxito de la implementación del Punto 1 en años futuros dependerá de la capacidad de ejecutar estas medidas, planes y procesos de forma acelerada e involucrando de forma permanente a las comunidades.



3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 1

Avanzar en la recuperación de baldíos indebidamente apropiados. La ANT necesita los bienes baldíos indebidamente apropiados para enriquecer el Fondo de Tierras y así avanzar en las metas de adjudicación a sujetos de ordenamiento a título gratuito, mecanismos como la extinción administrativa y judicial del derecho de dominio pueden facilitar este proceso.

Acelerar la inscripción de sujetos en el RESO. Es importante acelerar el ritmo para que el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural dinamicen otras medidas de acceso a la tierra que dependen de la integración de este registro. Para ello es fundamental la realización de más jornadas de diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) en las regiones priorizadas para la implementación del Acuerdo Final.

Creación de los lineamientos sobre uso de las categorías del Plan de Zonificación Ambiental durante la operación catastral a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Lo anterior con el fin de fortalecer la interoperabilidad de la información construida y garantizar la utilidad del catastro para el ordenamiento territorial.

Coordinar y buscar convergencia entre los macroprocesos del PDET. La ART y la CPEC podrían aumentar el ritmo de implementación liderando la institucionalidad nacional y regional involucrada en los PDET. Este liderazgo podría promover la generación de lazos de articulación entre los macroprocesos. Resulta beneficioso para la implementación, que estas entidades homologuen el lenguaje para que las iniciativas PDET puedan ser fácilmente identificadas por las autoridades y por la sociedad civil, independientemente de cuál es el macroproceso que las impulsa, así como ofrecer información precisa sobre su estado de implementación.

Fortalecer el diálogo social territorial sobre la implementación de los PDET, la Reforma Rural Integral y demás componentes del Acuerdo Final. La ART, la CPEC, las gobernaciones y alcaldías tienen la posibilidad de convocar de manera amplia e incluyente en los territorios a la sociedad civil local para construir conjuntamente una agenda de diálogo 2021 en torno al estado y avances de las iniciativas PDET y otros componentes del Acuerdo Final. Para este

diálogo se pueden utilizar y potenciar espacios ya existentes como los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación, coordinando su realización con los enlaces territoriales de la OACP, la cooperación internacional, el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana y otros dinamizadores de estos Consejos.

Incorporar lenguaje claro e información desagregada en los mecanismos de información y rendición de cuentas del Punto 6 del Acuerdo Final. La ART, el DNP y las entidades encargadas de la implementación tienen la responsabilidad de promover el diálogo con información clara, desagregada territorial y poblacionalmente, para comunicar explícitamente cuáles iniciativas están siendo ejecutadas y en qué zonas, de forma que se facilite la rendición de cuentas y las veedurías ciudadanas. Todos los esfuerzos dirigidos hacia este propósito favorecerían de forma sustantiva la rendición de cuentas.

Desagregar la información para conocer el estado de las iniciativas PDET. La ART y la CPEC podrían identificar en documentos y fuentes públicas la equivalencia entre proyectos de inversión y las iniciativas PDET, facilitando así la identificación de avances, iniciativas ejecutadas, en ejecución y en ruta de ejecución.

Culminar la formulación, cierre técnico y adopción de los 9 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral en formulación o cierre técnico. Los ministerios y agencias en articulación con la CPEC podrían potenciar el proceso de transformación territorial, esto al avanzar en la pronta promulgación de los planes y su implementación, priorizando las zonas PDET y los enfoques de género y étnico. La formulación de los planes restantes debe tener como horizonte la implementación coordinada con los demás Planes Nacionales Sectoriales.

Avanzar en la implementación coordinada de los 7 Planes Nacionales existentes. Los ministerios de Agricultura, Minas y Energía, Transporte y Vivienda deben continuar avanzando en las acciones con miras a cumplir con las metas propuestas en el PMI con especial énfasis en los territorios PDET y enfoques transversales de género y étnico. En este sentido, la coordinación interinstitucional es esencial para mantener la integralidad en la implementación y tendrá mayores impactos en las transformaciones estructurales de la Reforma Rural Integral.

TABLA
05**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.

Punto 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz

El Punto 2 del Acuerdo Final tiene como objetivo modernizar y fortalecer la democracia a través de diferentes mecanismos y medidas de participación que apuntan a la inclusión de sectores históricamente subrepresentados¹⁷⁹. Su implementación involucra reformas normativas, el fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales, y una alta disposición al diálogo y a la construcción de consensos entre el Gobierno Nacional, las autoridades locales y la sociedad civil.

1. Estado de la implementación del Punto 2

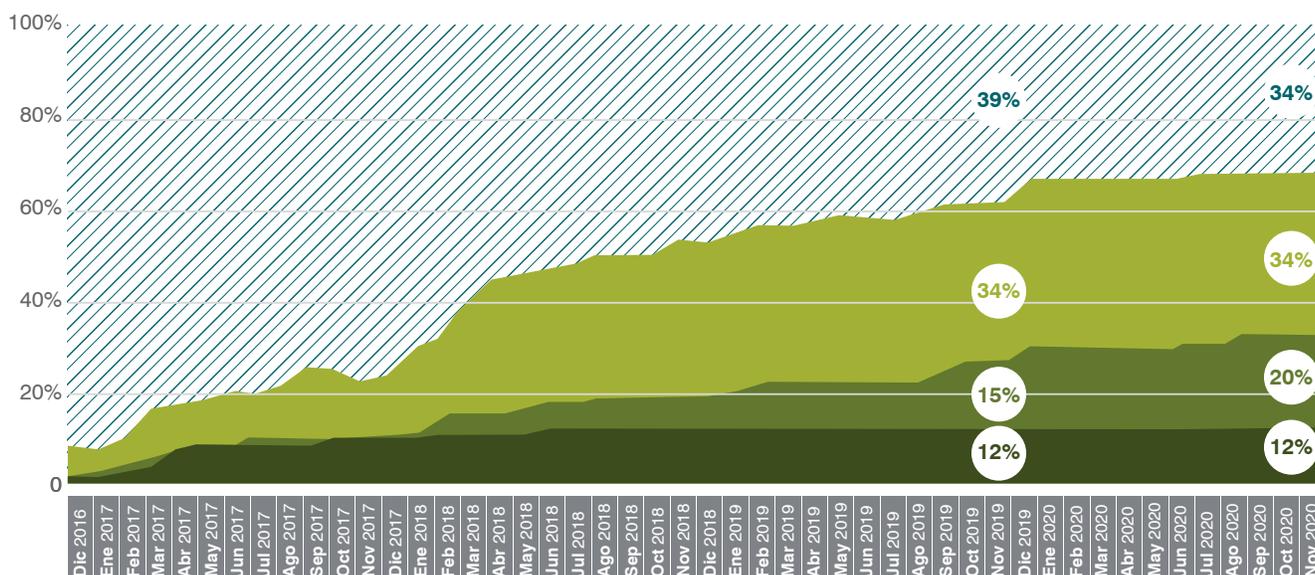
En el periodo de estudio, el ritmo de implementación del Punto 2 ha continuado con resultados leves. El Gráfico 13 muestra que el 12% de disposiciones completas y el 34% de disposiciones en nivel mínimo no tuvieron variaciones en el periodo de análisis. En contraste, se evidenció que hubo cambios en las disposiciones que no habían iniciado su implementación, disminuyendo de 39% en 2019 a 34% en el 2020 y en las disposiciones en estado intermedio que avanzaron de 15% en 2019 a 20% en 2020. Este cambio ocurrió por la priorización realizada por el Gobierno Nacional¹⁸⁰, para impulsar la implementación de disposiciones sin iniciar y en estado mínimo de implementación.

GRÁFICO 13

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 2

No iniciada
 Mínima
 Intermedia
 Completa

Porcentaje de disposiciones



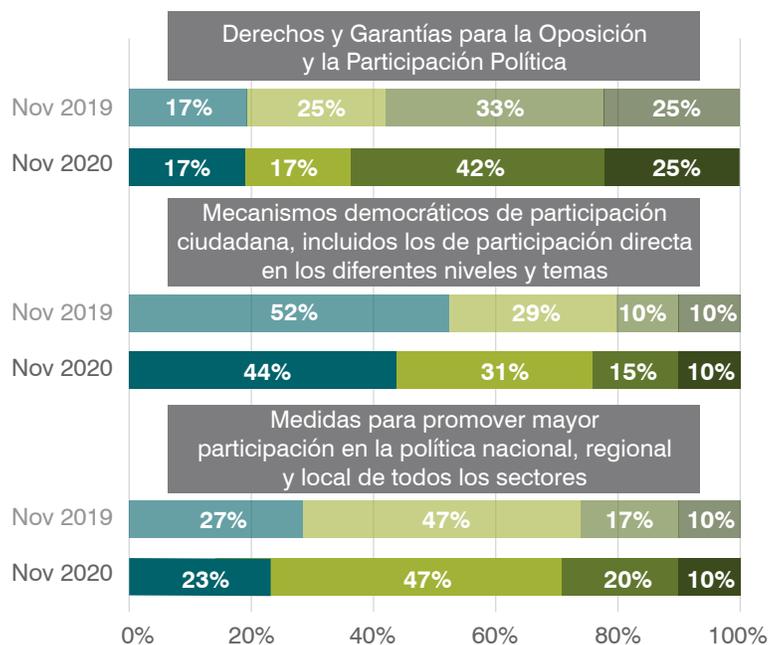
En relación con los temas cuyos niveles de implementación aumentaron, el Gráfico 14 muestra que los principales cambios corresponden a las garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política, que será analizado en la sección del Punto 3. Asimismo, las medidas para promover la participación ciudadana a través de los medios de comunicación comunitarios e institucionales, el control social y las veedurías ciudadanas.

En el 2020, la implementación del Punto 2 consolidó avances de años anteriores gracias a la incorporación de los enfoques de género y étnico en los medios de comunicación públicos y comunitarios, el funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) y el proceso de formación a veedores. Los compromisos de corto y mediano plazo de este punto iniciaron como resultado de: (i) la focalización de acciones de las entidades para cumplir con las metas establecidas por el PMI; (ii) la intervención de actores como la Corte Suprema de Justicia, las autoridades electorales y el Congreso de la República; (iii) el impulso de la sociedad civil; y (iv) la aprobación de los nuevos Planes de Desarrollo Territorial¹⁸¹.

GRÁFICO 14

Niveles de implementación de los temas de Punto 2: noviembre 2019 vs. noviembre 2020

No iniciada Intermedia
Mínima Completa



Finalizado el cuarto año de implementación, el Instituto Kroc observa que persiste el estancamiento en los compromisos que permitirían avanzar hacia reformas estructurales de la democracia, como ampliar las garantías a la participación ciudadana, la reforma política y electoral, la reforma a la planeación participativa y democrática y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Esto debido a la ausencia de consensos políticos para su avance sustancial e integral. De igual modo, la implementación del Punto 2 se vio afectada por la pandemia de COVID-19, debido a las restricciones para realizar reuniones y aglomeraciones, y la obligatoriedad de cuarentenas en todo el país.

A pesar de estos avances, los rezagos se mantienen frente a las reformas estructurales mencionadas anteriormente y a los compromisos sin indicadores en el PMI, como es el caso de varias disposiciones de garantías a la participación ciudadana o la planeación democrática y participativa. Otra serie de compromisos con indicadores en el PMI presentan retrasos debido a que algunos están en discusión técnica, como es el mecanismo de denuncias por hechos asociados a la corrupción, y otros porque no han sido priorizados en la agenda pública nacional para su puesta en marcha, como ocurre con el Pacto Político Nacional y desde las regiones y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

TABLA
06

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 2

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Espacios en canales institucionales de televisión nacional y regional habilitados.	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones/ Autoridad Nacional de Televisión (actualmente, Comisión de Regulación de Comunicaciones)	0%	2018	2018	B.139
Política pública de convivencia, reconciliación, tolerancia y no estigmatización, diseñada con asesoría del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, implementada.	Ministerio del Interior	0%	2020	2026	B.144
Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, diseñado e implementado.	Ministerio del Interior	0%	2018	2026	B.152
16 curules en el Congreso de la República de los territorios y poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono.	Ministerio del Interior	Sin ficha técnica	2018	2026	B.MT.4

2. Principales avances y retos del Punto 2

A. Participación ciudadana a través de los medios de comunicación

El acceso a los medios comunitarios y públicos radiales se consolidó, pero el acceso a la televisión pública ha estado estancado. En los compromisos referidos a la promoción de la participación ciudadana a través de medios de comunicación públicos y comunitarios se han consolidado procesos de años anteriores, como la difusión de contenidos radiales sobre organizaciones y movimientos sociales, y las convocatorias para adjudicar emisoras comunitarias. Durante el periodo de estudio, el Instituto Kroc evidenció acciones dirigidas a alcanzar los objetivos requeridos por el PMI en relación a radio y producción de contenidos, gestionadas por las entidades del sector de telecomunicaciones.

El compromiso acerca de la financiación de contenidos sobre cultura de paz mediante concursos públicos con veedurías ciudadanas y transparencia avanzó cuantitativa y cualitativamente. Esto como consecuencia de la apertura de cinco convocatorias, cuatro de estas específicas para pueblos étnicos y medios comunitarios de televisión¹⁸², que conllevaron a la elección de 83 ganadores por parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC)¹⁸³. Estas convocatorias incluyeron la intervención de las veedurías ciudadanas para asegurar la transparencia del proceso¹⁸⁴, conforme la normativa vigente y el Acuerdo Final.

Además de estas convocatorias, MINTIC realizó una convocatoria cerrada a través de FONTIC y de la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) para financiar la producción y divulgación de contenidos radiales de mujeres pertenecientes a pueblos étnicos, y eligió cinco emisoras comunitarias¹⁸⁵. Sin embargo, al ser cerrada y de poca cuantía, esta convocatoria no incluyó los mecanismos de veedurías ciudadanas¹⁸⁶. Ambas acciones se implementaron por ser compromisos del PMI, logrando fortalecer a los medios comunitarios para que sus contenidos sean más democráticos, incluyentes y promuevan una cultura de paz. En esta etapa de la implementación, el reto es incorporar las veedurías ciudadanas como mecanismo de transparencia.

En 2020 MINTIC avanzó en la definición de viabilidad de emisoras comunitarias¹⁸⁷, adjudicadas con la primera convocatoria hecha en 2019¹⁸⁸. Del mismo modo, este ministerio avanzó en la etapa previa de la convocatoria de adjudicación de emisoras con enfoque étnico con la apertura de manifestaciones de interés y la difusión del borrador de los términos de referencia para recibir comentarios por parte de la ciudadanía interesada¹⁸⁹. Entretanto, RTVC Radio continuó con la difusión del trabajo de organizaciones sociales, de mujeres y pueblos étnicos mediante contenidos radiales en espacios específicos¹⁹⁰,

como “Encuentros”, el programa de Radio Nacional de Colombia¹⁹¹, con el que también se generaron contenidos en podcast¹⁹². Estos avances han consolidado a las emisoras comunitarias y la radio pública como actores que favorecen la pluralidad de voces y facilitan la democratización de los medios de comunicación radiales.

Ausencia de consensos técnicos y legales retrasan compromisos frente a espacios en televisión pública. Uno de los grandes retos de implementación que evidencia el Instituto Kroc en este tema respondió a que las dos disposiciones asociadas a la televisión pública se encontraban en una discusión técnica y legal entre el MINTIC y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC). Dichas conversaciones debieron haberse surtido con antelación, pues según el PMI, el compromiso sobre espacios en televisión pública nacional y regional para organizaciones y movimientos sociales debió cumplirse en 2018. El principal obstáculo se encontró en que las entidades implementadoras consideraron que no tienen competencias legales ni el marco normativo adecuado para disponer estos espacios en las parrillas de televisión pública nacional y regional, ya que debían ser solicitados por una entidad con una misionalidad relacionada a la difusión de contenidos de organizaciones sociales¹⁹³.

Por otro lado, se encuentra el compromiso asociado al canal de televisión institucional cerrada para partidos y movimientos políticos. Aunque su implementación debe iniciar en 2021, a noviembre de 2020 no contaba con ficha técnica en SIPO, la cual es necesaria para definir la forma de implementación y los recursos anuales. Para el MINTIC este indicador no tiene viabilidad técnica en tanto los canales de televisión institucional son abiertos y no cerrados¹⁹⁴. Estas discusiones podrían resolverse bajo esquemas amplios y comprensivos de interpretación que apunten a garantizar un acceso equitativo a la televisión pública que procura el Acuerdo Final. Así organizaciones, partidos y movimientos tendrían espacios específicos para divulgar sus agendas sociales y políticas y con ello contribuir a la apertura de la democracia en la televisión pública nacional o regional.

B. Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización

El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) promovió acciones para la reconciliación y dinamizó la implementación del Acuerdo Final. En 2020, el CNPRC consolidó acciones realizadas entre 2017 y 2019 para promover la reconciliación. En octubre de 2020, entregó al Ministerio del Interior los lineamientos de la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización¹⁹⁵. A su vez, el CNPRC dinamizó la implementación de medidas estancadas de Punto 2 a través de su plan de acción 2020-2021¹⁹⁶. Particularmente, la elección de Francia Márquez como presidenta del CNPR materializó el compromiso del Acuerdo de promover mayor representación de las mujeres y de las mujeres afrocolombianas en las instancias de participación. Esta elección coincide

con los desafíos remanentes para construir agendas públicas en torno a la equidad de género y la inclusión étnico-racial dadas las barreras sociales e institucionales¹⁹⁷, como se verá más adelante respecto a las reformas estructurales pendientes.

Frente a la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, el CNPRC realizó la entrega al Ministerio del Interior de los lineamientos, luego de dos años de recolección y sistematización de información territorial mediante un enfoque participativo¹⁹⁸. Estos lineamientos deben sentar las bases del diseño de la política, conforme lo estipulado en el Acuerdo Final y las necesidades identificadas en el nivel territorial y nacional por poblaciones históricamente discriminadas. Su inclusión en el plan de acción del CNPRC promoverá condiciones para reducir la estigmatización que persiste tanto en algunos sectores de la sociedad como de las instituciones, hacia determinadas poblaciones y territorios, como jóvenes, población en proceso de reincorporación, pueblos étnicos, población LGBTI, entre otras¹⁹⁹. El Instituto Kroc identifica que su principal reto en la implementación será asegurar el objetivo dado por el Acuerdo Final, articular 30 entidades del Estado en el nivel nacional e iniciar su despliegue territorial²⁰⁰ en sinergia con los CTPRC.

El plan de acción CNPRC 2020-2021 fue presentado en su tercera sesión plenaria²⁰¹ en el que se definieron cinco ejes estratégicos²⁰² y varias líneas de acción²⁰³. La ejecución de este plan podría destrabar los retos de implementación que enfrenta el Punto 2 en su conjunto, incluyendo el contexto de violencia y discriminación que se ha acentuado en el país, y ayudaría a solventar las dificultades que versan sobre los CTPRC.

Los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) se fortalecieron.

En el periodo de análisis de este informe, los CTPRC se consolidaron como una instancia de participación territorial para la reconciliación con el acompañamiento del Gobierno Nacional, las autoridades locales, el impulso de la sociedad civil y el apoyo de la cooperación internacional, teniendo diferencias en razón al territorio y el alcance geográfico. En 2020, la OACP priorizó instalar y fortalecer técnicamente 529 CTPRC que coinciden con municipios pertenecientes a subregiones PDET²⁰⁴. No obstante, esta instancia se ha impulsado en municipios y regiones diferentes, como es el caso del Oriente Antioqueño²⁰⁵ o el Alto Putumayo²⁰⁶, reflejando la voluntad de los actores territoriales para su implementación.

Debido al acompañamiento institucional del Gobierno Nacional y el dinamismo de las autoridades locales, en subregiones PDET los CTPRC fueron con frecuencia instancias efectivas para implementar iniciativas del Pilar 8 “Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz”. Así, por ejemplo, lo impulsó en 2020 el Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de Putumayo²⁰⁷. Los Consejos Departamentales, además de tener más cobertura geográfica que los municipales, cuentan con actores que manejan un mayor nivel de interlocución

política y más capacidades de organización interna. Esto conlleva a que la OACP y el Ministerio del Interior consideren a las organizaciones representadas en ellos como los primeros interlocutores para caracterizar y fortalecer²⁰⁸. De ahí que el nivel departamental de esta instancia adquirió un mayor dinamismo que en el nivel municipal. Pese a lo anterior, aunque hubo asistencia técnica por parte de diferentes actores, hasta noviembre de 2020 no trascendieron a las necesidades más apremiantes, como la articulación e incidencia de las agendas de todos los actores de sociedad civil, especialmente aquellos subrepresentados y la comprensión de la misionalidad del CTPRC.

En el periodo de análisis del informe, las organizaciones de la sociedad civil representadas en los CTPRC fueron un factor que estabilizó su funcionamiento en la etapa de transición entre las administraciones territoriales pasadas y las que iniciaron mandato en enero de 2020²⁰⁹. Pero la apropiación de la instancia por parte de los actores claves del territorio fue limitada, así como la incidencia en ella de los sectores históricamente subrepresentados y la generación de consensos ante la pluralidad que les caracteriza²¹⁰. Adicionalmente, no se avanzó en la ejecución y financiación de planes de acción con compromisos pactados en el Acuerdo Final²¹¹. Esto es relevante dado que se ha observado que estas instancias han promovido iniciativas que no han guardado estrecha relación con el mandato reglamentado por el Decreto 885 de 2017, como obras de infraestructura deportiva o dotación de instrumentos musicales²¹².

El Pacto Político Nacional y desde las regiones estuvo estancado. El diseño e impulso de un Pacto Político Nacional y desde las regiones para eliminar las armas de la política y no promover o legitimar organizaciones violentas como el paramilitarismo son funciones asignadas al CNPRC y los CTPRC por el Decreto 885 de 2017, por esta razón el CNPRC lo incluyó en su plan de acción 2020-2021. Este pacto es un compromiso de Punto 3 que no registró ningún avance en 2020 y cuyas acciones en años anteriores han sido parciales, limitadas a momentos y territorios específicos, particularmente en el marco de la contienda electoral de 2019. Aunque estas acciones han demostrado la convergencia de actores de todo el espectro político²¹³, aún no se ha diseñado un pacto que trascienda el período electoral²¹⁴ y en el que converjan todos los sectores de la sociedad colombiana, además de los partidos y movimientos políticos. El éxito del Pacto Político depende también de la capacidad de convocar a organizaciones de mujeres, personas LGBTI, sindicatos, iglesias, entre otros²¹⁵. El estancamiento de este pacto le ha impedido contribuir a la reconciliación política y a la disminución de la violencia.

C. Medidas para fortalecer la transparencia

La transparencia y el control social a la implementación se concentró en la formación de veedores. Las acciones propuestas por el Acuerdo Final para promover mayor acceso a la información, transparencia y control social a su implementación y a otras temáticas de gestión pública, avanzaron parcialmente durante 2020. Por un lado, el DAFP incorporó dos nuevos módulos al Plan Nacional de Formación a Veedores, asociados a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad y las licencias ambientales²¹⁶. La implementación territorial se hizo a través de una modalidad virtual en razón a las restricciones por COVID-19²¹⁷. El DAFP incorporó el enfoque étnico al diseño del plan²¹⁸.

A noviembre de 2020, no se registraron avances concretos del Sistema de Información de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz (SIRCAP) en la implementación del enfoque territorial, aunque el DAFP, la ART, la CPEC y el DNP gestaron mesas técnicas para definir el diseño de este enfoque²¹⁹. Entretanto, el Plan Nacional de Formación a Veedores, liderado por el DAFP, se empezó a implementar en 9 de los 19 departamentos PDET, acompañado de 9 talleres con enfoque étnico²²⁰. Lo anterior evidencia un leve incremento respecto a 2019, cuando se implementó en 8 departamentos PDET²²¹, pero aún no alcanza los 19²²².

Por otro lado, el Instituto Kroc registró bajos niveles de efectividad en la articulación entre el Ministerio del Interior, la Secretaría de Transparencia y la PGN, quienes tienen responsabilidades compartidas en la promoción del control social y las veedurías ciudadanas. Estas entidades han creado escenarios para la deliberación técnica y la búsqueda de consensos interinstitucionales. Sin embargo, a la fecha de corte de este informe no habían logrado conjuntamente poner en marcha el mecanismo especial de denuncias por posibles hechos de corrupción con énfasis en la implementación del Acuerdo y el plan de apoyo a la creación y promoción de las veedurías ciudadanas y los observatorios de transparencia. Estos compromisos no contaron con fichas técnicas en el SIPO, lo cual conllevó a la falta de definición de una estrategia única que incluyera todos los componentes requeridos por el Punto 2²²³.

El Ministerio del Interior y la Secretaría de Transparencia apoyaron la creación y promoción de veedurías y observatorios de transparencia. Según el Ministerio del Interior, en 2020 capacitó y certificó en control social y conformación de veedurías a 837 mujeres en 27 departamentos del país, de los cuales 14 eran departamentos PDET²²⁴, representando un leve incremento respecto a 2019, cuando sólo se formaron 798 mujeres en 10 departamentos. De éstos, sólo 3 eran PDET²²⁵.

La Secretaría de Transparencia diseñó una guía para crear observatorios de transparencia²²⁶ y una estrategia para conformar redes de observatorios en territorios específicos²²⁷. Pese a lo anterior, no hubo una estrategia nacional que definiera los lineamientos de articulación de

ambos componentes del plan: veedurías y observatorios²²⁸. Estas acciones dispersas han dificultado que los territorios PDET y PNIS, donde debe estar ocurriendo la implementación del Acuerdo, cuenten con las herramientas necesarias para ejercer el control social y asegurar la transparencia en la gestión pública. De este modo se mitigarían los riesgos de corrupción, que han sido advertidos por órganos de control y organizaciones de sociedad civil²²⁹.

D. Mecanismos para garantizar la participación

Las garantías a la movilización y la protesta pacífica se reactivaron por la intervención de diferentes actores como la Corte Suprema de Justicia y la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP). Las garantías a la protesta y la movilización pacífica se dinamizaron durante 2020 como consecuencia de una sentencia de segunda instancia resuelta por la Corte Suprema de Justicia, a raíz de una acción de tutela interpuesta en diciembre de 2019 por organizaciones de la sociedad civil²³⁰. Esta decisión judicial ordenó al Ministerio Público y al Ministerio del Interior adoptar medidas para orientar la respuesta a la protesta, mediante el acompañamiento y observación, y garantías para el control del uso de la fuerza²³¹.

En consecuencia, el Ministerio Público diseñó una guía sobre su intervención en las protestas basada en el Acuerdo Final, fortaleciendo así su labor misional de acompañante y garante de las movilizaciones de forma articulada y de cara a la ciudadanía²³². A pesar de estas acciones, no se promovieron ajustes normativos para garantizar el pleno ejercicio de estos derechos, conforme a lo establecido en el Punto 2. A juicio de la Corte Constitucional²³³, la Corte Suprema de Justicia²³⁴, el Ministerio Público²³⁵ y la secretaría técnica del CIV²³⁶, dichos ajustes deberían apuntar a la expedición de una ley estatutaria, pero no se registran acciones legislativas en ese sentido. Esto obstaculiza que la protesta pacífica cuente con marcos legales robustos para ejercerse con garantías, previniendo el uso desproporcionado de la fuerza y dando prevalencia al diálogo como respuesta estatal.

En territorio, la UNIPEP Putumayo divulgó en este departamento, entre 2019 y 2020, una guía de transformación de conflictos sociales que fue diseñada en 2019²³⁷. Por su parte, las alcaldías han usado la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior²³⁸ para promover el diálogo como medio de tramitación de conflictos sociales y atención a quienes se manifiestan. De la misma manera, la Defensoría del Pueblo ha acompañado las movilizaciones, basándose en esta resolución²³⁹. Esto demuestra que los diversos instrumentos diseñados permiten otro tipo de relacionamiento entre actores estatales territoriales y manifestantes.

La pandemia de COVID-19 modificó los repertorios de acción colectiva y limitó la participación como consecuencia de las restricciones a la movilidad impuestas en el territorio nacional. La virtualidad predominó como el medio para participar y acceder a la información, pero no excluyó del todo otras expresiones pacíficas de la protesta y la generación de espacios semipresenciales de participación²⁴⁰, como ocurrió con el CNPRC. Algunas entidades implementadoras suspendieron temporalmente actividades que implicaban el contacto físico con poblaciones, este fue el caso de la Unidad de Atención a Población Vulnerable (UDAPV) de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad que detuvo las jornadas de identificación con comunidades rurales y pueblos étnicos²⁴¹, las cuales venían realizándose de manera constante desde 2017 con el apoyo de la Embajada de Suiza²⁴².

Precisamente estas comunidades y pueblos, junto a las mujeres, no tuvieron las mismas condiciones para participar por el acceso limitado a internet y la falta de dispositivos y plataformas digitales, sobre todo en escenarios reglamentados, como los CTPRC y los Consejos Territoriales de Planeación²⁴³, espacios clave para la implementación del Punto 2. Estas dificultades se dieron tanto en estas instancias de participación, como en los programas y planes de formación que se trasladaron a la virtualidad, entre ellos el Plan Nacional de Formación a Veedores del DAFP, la escuela de nuevos liderazgos en cultura democrática de la Registraduría, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y otros aliados²⁴⁴ y el programa de liderazgo político del Ministerio del Interior²⁴⁵. Esta situación modificó el relacionamiento de las entidades implementadoras y las autoridades con el público objetivo, privilegiando involuntariamente a las personas más jóvenes o aquellas ubicadas en zonas urbanas con mayores posibilidades de acceso a red y equipos²⁴⁶. Lo anterior disminuyó el dinamismo de la participación y exigió procesos de adaptación de la implementación de los compromisos participativos.

La discusión de los Planes de Desarrollo Territorial evidenció las dificultades de la participación durante la pandemia, advertidas por los CTP y otras organizaciones de sociedad civil²⁴⁷. De ahí que el Ministerio del Interior extendiera los plazos de discusión de los Planes de Desarrollo²⁴⁸. Para promover la participación a mediano y largo plazo, las entidades implementadoras podrían encontrar nuevos mecanismos para su garantía en medio de la pandemia por COVID-19.

Los Planes de Desarrollo Territorial contemplaron la implementación territorial del Punto 2. A pesar de los retos de la participación en pandemia, en 2020 fueron aprobados estos planes. Con base en el muestreo realizado por el Instituto Kroc mencionado en la sección sobre el enfoque territorial, se encontró que algunos de ellos, como es el caso de los Planes de Desarrollo Departamentales de Norte de Santander²⁴⁹, Cauca²⁵⁰, Valle del Cauca²⁵¹, Antioquia²⁵², Putumayo²⁵³ y Chocó²⁵⁴, incluyeron medidas dirigidas a la implementación

territorial del Punto 2. Esto a través de los CTPRC, el control social y las veedurías ciudadanas, y la formación política para cualificar la participación de sectores específicos, como jóvenes, mujeres y personas LGBTI. Su inclusión se dio a partir de la incorporación de ejes estratégicos, programas e indicadores que cuentan con asignación presupuestal.

E. Reformas estructurales

Se avanzó con la Reforma al Código Electoral incluyendo medidas relacionadas con la implementación del Acuerdo Final. En 2020, se presentaron cinco propuestas de reforma político-electoral por iniciativa parlamentaria. Cuatro de estas propuestas fueron archivadas²⁵⁵ y sólo la propuesta de reforma al Código Electoral impulsada por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Registraduría Nacional avanzó en su trámite legislativo²⁵⁶, siendo aprobada en diciembre de 2020. Este proyecto fue apoyado por el Consejo de Estado y por el Gobierno Nacional que envió mensaje de urgencia para su trámite²⁵⁷. La reforma propuso facultades para que la Registraduría instale un mayor número de puestos de votación en zonas rurales y dispersas, consejos comunitarios y resguardos indígenas y la adopción de auditorías técnicas con criterios participativos y de transparencia durante todo el proceso electoral²⁵⁸. La paridad de género en la elección de corporaciones públicas fue incorporada por la incidencia de organizaciones de mujeres y mujeres en cargos políticos, con el apoyo de NIMD²⁵⁹.

Si bien el articulado contempla las medidas para promover mayor participación en la política, es acotado y no incluye la totalidad de temas previstos en el Acuerdo Final en materia político-electoral²⁶⁰ y podría transgredir la lógica de integralidad en la implementación del Punto 2 que indica que las disposiciones previstas para ello sean concurrentes. Entre las medidas faltantes que no se tramitaron con la reforma al Código Electoral se encuentra el desligar la personería jurídica de los partidos políticos del umbral de votaciones²⁶¹, diseñar un sistema de adquisición progresiva de derechos para partidos y movimientos políticos, conformar listas cerradas y en alternancia, entre otras propuestas hechas por la MEE y el Acuerdo Final. Estos compromisos necesitan de reformas a la Constitución, las cuales exceden el alcance de una ley estatutaria como la aprobada para actualizar el Código Electoral de 1986. Esto significa que la modernización del sistema político-electoral en todos sus componentes todavía no es una realidad.

Las reformas estructurales en materia de participación siguen pendientes. Los demás compromisos del Punto 2 que refieren una reforma estructural no avanzaron significativamente durante 2020 debido al estancamiento en la discusión política sobre su pertinencia²⁶². Entre estos se destacan los ajustes normativos para crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, las garantías a la participación ciudadana, la protesta y la movilización pacífica, la reforma a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo para Democratizar la Planeación

Participativa — Ley 152 de 1994 — y la reforma política. Estos retrasos normativos son necesarios para lograr la transformación en inclusión que plantea el Acuerdo Final, ya que su implementación busca garantizar los derechos civiles y políticos de mujeres, pueblos étnicos, los territorios más afectados por el conflicto armado y sus víctimas. Algunos de estos temas son materia de las políticas de participación ciudadana y gestión de la conflictividad social a partir del diálogo social, previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022²⁶³ y se encuentran en fase de diseño y formulación. En 2020, las entidades a cargo impulsaron mesas técnicas entre las entidades competentes y aliados para definir los lineamientos de las dos políticas²⁶⁴.

Según lo expuesto, la implementación del Punto 2 ha avanzado a un ritmo lento en algunos compromisos priorizados por el Gobierno Nacional. Se destaca particularmente la aprobación de la reforma al Código Electoral y disposiciones como la que exige la paridad en la conformación de las listas para la elección de corporaciones de elección popular. También presenta rezagos de años anteriores en 14 indicadores del PMI y frente temáticas estructurales de la apertura democrática en Colombia. Se evidenciaron temas pendientes que se han dinamizado a nivel nacional por la intervención de diferentes actores como la Corte Suprema de Justicia, mientras que en el nivel territorial las autoridades locales, la sociedad civil y la UNIPPEP han jugado un rol protagónico para dinamizar la implementación territorial. Persisten entonces tanto avances como retos en la ampliación de la democracia y la promoción de la reconciliación política, sobre todo en aquellos territorios priorizados para la construcción de paz, que son los altamente afectados por el conflicto armado y donde aún persisten sus efectos.



3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 2

Teniendo en cuenta las responsabilidades de MINTIC, RTVC, FONTIC y CRC, resolver las discusiones técnicas alrededor de la televisión pública. Los medios de comunicación públicos y comunitarios son aliados para acceder a la información y promover la participación. Por ello, sería oportuno avanzar en la convocatoria de adjudicación de emisoras comunitarias con enfoque étnico, proseguir con las convocatorias de financiación y divulgación de contenidos de organizaciones sociales bajo mecanismos de veeduría, resolver las diferencias técnicas y legales para garantizar el acceso a la televisión pública y armonizar el plan de conectividad rural de la Reforma Rural Integral con los programas e instancias de participación.

Fortalecer integralmente las instancias y mecanismos de participación destinados a

promover la reconciliación, la no estigmatización y la convivencia. La OACP y el Ministerio del Interior, con el apoyo de la cooperación internacional, podrían contribuir al avance de medidas estancadas y la solución de contextos violentos a través del fortalecimiento de los CTPRC. Asimismo, la ejecución del plan de acción 2020-2021 del CNPRC podría promover el acompañamiento a los CTPRC, el diseño e implementación de la política de reconciliación, convivencia y no estigmatización y la inclusión explícita de las personas LGBTI. Este plan permitiría dialogar sobre las medidas de Punto 2 estancadas para construir consensos políticos e impulsar el Pacto Político Nacional y desde las regiones.

Articular a las instituciones con responsabilidades en los compromisos de transparencia en Punto 2. El Ministerio del Interior, la Secretaría de Transparencia, la PGN y el DAFP tienen la oportunidad de generar consensos al respecto para aumentar los niveles de implementación en las subregiones PDET. Para ello es clave definir los lineamientos territoriales con enfoque de género para la rendición de cuentas dentro del SIRCAP y articular los distintos planes y estrategias que se han diseñado o deben diseñarse para conseguir el impacto esperado en transparencia e incorporar temáticas específicas del Acuerdo para el control social.

Agilizar el diseño e implementación de las políticas públicas de participación ciudadana, diálogo social y gestión de conflictividades del Plan Nacional de Desarrollo. El impulso del Ministerio del Interior, el DNP, la DAFP y la OACP contribuirían a mejorar los niveles de implementación de las medidas de carácter estructural que están en Punto 2. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 definieron la realización de dos políticas públicas que ofrecerían bases para implementar medidas de Punto 2. En concreto se trata de garantías a la participación ciudadana, la movilización y la protesta pacífica, la planeación democrática y participativa, y el control y veeduría ciudadana. De diseñarse e implementarse estas políticas conforme lo estipulado en el Punto 2, algunos compromisos de carácter estructural que se encuentran estancados podrían progresar.

TABLA
07Normas 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.

Punto 3. Fin del Conflicto

El Punto 3 del Acuerdo Final 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. 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 seguridad²⁶⁵ 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.

1. Estado de la implementación del Punto 3

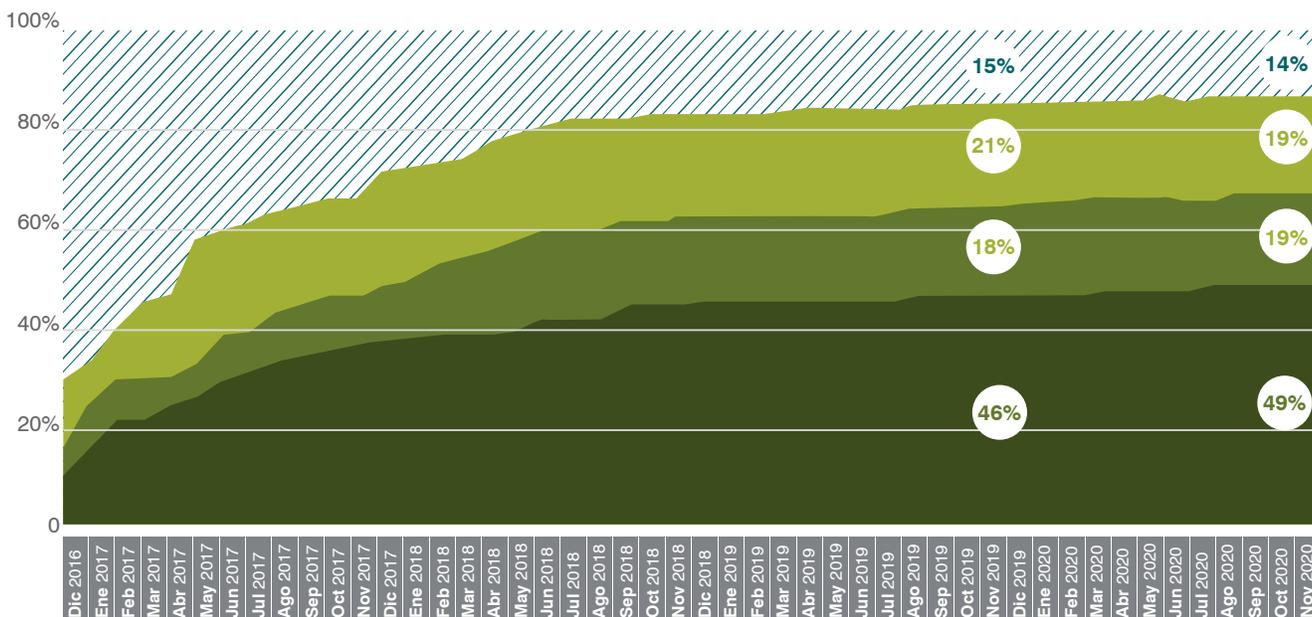
En el periodo de estudio, en comparación con los otros cinco puntos del Acuerdo Final, el Punto 3 tuvo el segundo porcentaje más alto de disposiciones en proceso de implementación. Conforme se evidencia en el Gráfico 15, las disposiciones que completaron su implementación aumentaron de 46% en el 2019 a 49% en el 2020. Las disposiciones en estado intermedio avanzaron un punto porcentual alcanzando un 19%. Las disposiciones en estado mínimo de implementación disminuyeron de 21% en 2019 a 19% en 2020 y las que no han iniciado su implementación disminuyeron de 15% en 2019 a 14% en 2020. Esto se debe a que este punto concentra gran parte de los compromisos que fueron implementados en el corto plazo, como el cese al fuego, el acantonamiento de tropas y la dejación de armas. Sin embargo, el proceso de reincorporación a la vida civil y algunos compromisos asociados a las garantías de seguridad y protección, son de largo plazo y requieren de una implementación extendida en el tiempo.

GRÁFICO 15

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 3

- No iniciada
- Mínima
- Intermedia
- Completa

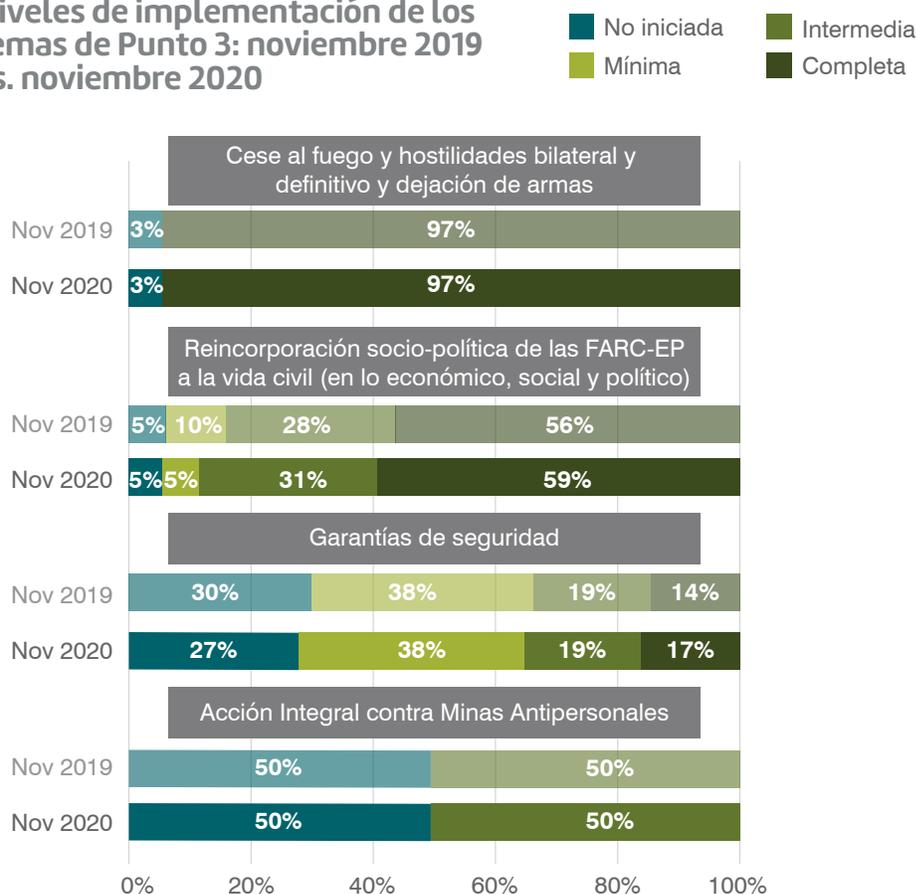
Porcentaje de disposiciones



La variación en las disposiciones en estado mínimo de implementación se debe a la instalación del Comité de Impulso a las investigaciones por delitos contra quienes ejercen política por parte de la Instancia de Alto Nivel del SISEP²⁶⁶. El aumento en 1% de las disposiciones en fase intermedia obedece, entre otras, al apoyo y la asesoría técnica para el Partido FARC por parte del NIMD²⁶⁷. El aumento de las disposiciones completas ocurrió debido a que la UNP vinculó 1.200 integrantes del Cuerpo de Seguridad y Protección para brindar protección a excombatientes y miembros del Partido FARC.

GRÁFICO
16

Niveles de implementación de los temas de Punto 3: noviembre 2019 vs. noviembre 2020



El Gráfico 16 muestra que el ritmo de la implementación del proceso de reincorporación disminuyó en el periodo de estudio, debido a factores como la emergencia sanitaria y su atención se centró en el desarrollo de acciones orientadas a asegurar su sostenimiento. Por su parte, aunque algunas disposiciones de seguridad y protección pasaron de no iniciadas a un nivel de implementación mínima, su ejecución sigue presentando problemas en la articulación, efectividad e integralidad de las acciones para hacer frente a diferentes dinámicas de violencia armada que se focaliza en las poblaciones objeto del Acuerdo, como las personas en proceso de reincorporación, las comunidades rurales, líderes y lideresas sociales.

TABLA
08

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 3

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Proyecto(s) de cooperación para cubrir los costos que excepcionalmente se generen de la atención de enfermedades de alto costo y/o lesiones derivadas del conflicto de los miembros acreditados de las FARC-EP, presentados en especial en los primeros 36 meses.	Ministerio de Salud y Protección Social	0%	2017	2026	C.449
Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, implementado.	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Sin ficha técnica	2017	2026	B.123
Plan Estratégico de Seguridad y Protección, elaborado y en funcionamiento.	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Sin ficha técnica	2017	2026	C.461
Programa integral de seguridad y protección para comunidades, líderes, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres y de género, presentado e implementado.	Ministerio del Interior	Sin ficha técnica	2017	2026	C.MT.3

2. Principales avances y retos del Punto 3

A. Proceso de reincorporación

El proceso de reincorporación además de permitir el tránsito de excombatientes a la vida civil, es un proceso que, junto con los PDET y el PNIS, fue concebido para transformar los territorios y las comunidades más rezagadas por el conflicto armado. Factores como la inseguridad en algunos territorios y los efectos de la emergencia sanitaria trajeron desafíos para la sostenibilidad del proceso de reincorporación socioeconómica. A pesar de estas dificultades, el compromiso constante de la población en proceso de reincorporación, el trabajo conjunto del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), la atención y el apoyo por parte de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y las organizaciones internacionales, lograron mantener e impulsar el proceso durante el periodo de análisis.

La reincorporación política mantuvo su ritmo. Los indicadores que se asocian al funcionamiento del Partido FARC²⁶⁸ avanzaron conforme a lo previsto en el PMI. La participación del Partido sigue siendo activa y se conservan las 9 curules en el Congreso de la República²⁶⁹, los 12 cargos de elección popular local obtenidos en el 2019 y la participación del vocero del Partido en las sesiones del CNE²⁷⁰. En este periodo de análisis se resalta el nombramiento de la senadora Griselda Lobo, como segunda vicepresidenta del Senado de la República²⁷¹ en representación del Partido FARC. La principal dificultad se encuentra en el retraso de los desembolsos que el Consejo Nacional Electoral (CNE) realiza para el sostenimiento de los partidos que, por lo general, presenta demoras administrativas con todos los partidos. Según la PGN, a noviembre de 2020, persistían problemas relacionados con la estigmatización contra miembros del Partido FARC, que se reflejan en obstáculos asociados al acceso al sistema financiero y a la bancarización de sus integrantes²⁷².

La Mesa Tripartita de Seguridad Jurídica de la CSIVI gestionó el proceso de acreditaciones de excombatientes. A noviembre de 2020 se acreditaron 13.987 excombatientes²⁷³, esto es un aumento del 6%, es decir 784 personas²⁷⁴ desde noviembre de 2019²⁷⁵. A propósito de la propagación del COVID-19, el Partido FARC solicitó diligencia en el otorgamiento de amnistías y libertades para excombatientes acreditados privados de libertad²⁷⁶. Ante este panorama, la Mesa Tripartita de Seguridad Jurídica de la CSIVI remitió el listado de casos a la Sala de Amnistía e Indulto (SAI) de la JEP para que definiera su situación. Al 13 de octubre de 2020, del listado de 180 personas acreditadas que se encontraban privadas de la libertad, remitido por la OACP, la SAI concedió el beneficio de libertad condicionada en 9 casos, mientras que en 124 el mismo no prosperó ya sea porque fue negado, rechazado o remitido a otra jurisdicción. En cuanto a la amnistía, la Sala concedió el beneficio en 12 casos y en 75 no prosperó ya sea porque fue negado, rechazado o remitido a otra Sala o jurisdicción. Adicionalmente, 49 casos se encuentran pendientes de decisión en cuanto a

la amnistía (algunos de ellos pueden tener pronunciamiento sobre la amnistía de iure), 32 casos se encuentran pendientes de decisión en cuanto a los dos beneficios y 13 personas no tienen trámite en la SAI²⁷⁷.

Por otro lado, tanto la OACP como la SAI, han mantenido reuniones periódicas para discutir el tema referente al artículo 63 de la Ley Estatutaria de la JEP²⁷⁸. Este artículo le otorga a esta jurisdicción, la facultad de estudiar e incorporar personas que no fueron incluidas en el listado inicial de acreditados por la OACP. En estas reuniones se acordó que la SAI sólo se pronunciará y emitirá decisiones cuando algún caso relacionado de entrega de listados adicionales ocurra²⁷⁹. El componente FARC de la CSIVI actualiza los listados para presentarlos eventualmente ante la JEP²⁸⁰.

La reincorporación socioeconómica avanzó, pero con retos significativos para su consolidación. La Hoja de Ruta, por la cual se recogen los acuerdos suscritos entre las personas en proceso de reincorporación y la ARN²⁸¹, se pretendía implementar durante el segundo semestre del 2020. Sin embargo, debido a los impactos que ha tenido la emergencia sanitaria, el periodo para ejecutar el proceso participativo de la Hoja de Ruta fue ampliado hasta el 31 de enero de 2021²⁸². En noviembre y diciembre de 2020, se desarrollaron pilotos para la construcción de las Hojas de Ruta en Pueblo Rico (Risaralda), Cúcuta (Norte de Santander) e Icononzo (Tolima), con el objetivo de validar su metodología²⁸³.

Esta herramienta, según el documento CONPES 3931 de 2018 debe contemplar las acciones que realicen otras entidades del Estado, además de la ARN, para el cumplimiento de los acuerdos establecidos con las personas en proceso de reincorporación²⁸⁴. Para llevar a cabo esta articulación, el CONPES establece el diseño del Sistema Nacional de Reincorporación (SNR) por parte del CNR²⁸⁵. Este tiene como propósito coordinar todas las acciones de la política de reincorporación y establecer las responsabilidades para su ejecución²⁸⁶.

El componente FARC del CNR ha manifestado su descontento porque, a su juicio, la falta del SNR ha conllevado a la tercerización de funciones estatales a otras organizaciones, suplantando responsabilidades que tiene el Estado de garantizar los derechos de la población excombatiente²⁸⁷. Esta situación, por ejemplo, ha obstaculizado la ejecución de acciones por parte de la mesa técnica de género del CNR, ya que las entidades del Estado no cuentan con la planeación técnica ni presupuestal para implementarlas y todos los indicadores del PMI de cumplimiento recaen en la ARN²⁸⁸. Tanto la PGN²⁸⁹ como la Misión de Verificación de la ONU en Colombia²⁹⁰ han solicitado que el CNR diseñe e implemente de forma oportuna el SNR.

El Gobierno adoptó medidas de acceso a tierras en el marco del proceso de reincorporación no contempladas en el Acuerdo Final. La mayoría de los proyectos productivos para excombatientes son de carácter agropecuario y las personas en proceso de reincorporación

continúan viviendo y desarrollando las iniciativas en predios arrendados. Por tal motivo el acceso a tierras es una medida necesaria. De hecho, uno de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional a partir de la “Peregrinación por la vida y por la paz” promovida por la población excombatiente a finales del 2020, fue la consolidación de una estrategia, en el marco del CNR, para el acceso de tierras²⁹¹.

En noviembre de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1543, el cual establece opciones para que las personas en proceso de reincorporación tengan acceso a tierras. Esta norma reglamenta una disposición del Plan Nacional de Desarrollo que permite a la SAE, transferir predios rurales sometidos a extinción de dominio a favor de las personas en proceso de reincorporación y/o sus formas asociativas, para la ejecución de sus proyectos productivos tanto colectivos como individuales²⁹². Bajo esta modalidad se hizo la primera adjudicación de un predio de 400 hectáreas ubicado entre los municipios de Teruel y Palermo (Huila)²⁹³.

En el 2020, el Gobierno tomó algunas determinaciones frente a la formalización de los antiguos ETCR. A la fecha de corte de este informe, se han identificado 9 para consolidación²⁹⁴, 10 para traslado²⁹⁵ y 5 en proceso de definición²⁹⁶. De los 9 predios para adquisición anunciados para el 2020, el Gobierno Nacional avanzó en la compra de los ETCR de Colinas (San José de Guaviare, Guaviare), La Fila (Icononzo, Tolima), Llanogrande (Dabeiba, Antioquia) y el Estrecho (Patía)²⁹⁷. Adicionalmente, existen más de 70 NAR, que corresponden a territorios, diferentes a los ETCR, donde se adelanta el proceso de reincorporación de forma colectiva²⁹⁸. Respecto a las personas que residen por fuera de los ETCR, que corresponde aproximadamente al 75% de excombatientes, a noviembre 2020 persistían las dificultades en torno al acceso a bienes y servicios, adecuación de infraestructura y garantías de seguridad.²⁹⁹ Casi la mitad de los proyectos productivos colectivos se estaban desarrollando en las NAR u otros espacios distintos a los ETCR a noviembre de 2020.

La ARN aprobó proyectos productivos que debieron enfrentar desafíos para su desarrollo.

Con corte al 31 de diciembre de 2020, la ARN registró 2.300 proyectos productivos aprobados, de los cuales 86 corresponden a proyectos colectivos que benefician a 3.353 personas, siendo 2.418 hombres y 935 mujeres. Los 2.214 restantes correspondieron a proyectos individuales que se adjudicaron a una o dos personas y que benefician a 2.692 personas en proceso de reincorporación (2.073 hombres y 619 mujeres)³⁰⁰.

A finales del 2020, el mayor obstáculo al desarrollo de las iniciativas productivas y del proceso de reincorporación en general fue la seguridad, en especial en departamentos como Meta, Antioquia y Cauca. Esto, además de las afectaciones individuales que serán ampliadas más adelante, ha conllevado al desplazamiento de los colectivos. Por ejemplo, personas pertenecientes a la cooperativa DAINCOOP que residían y desarrollaban su proyecto pecuario

en la NAR “El Diamante”, ubicada en el municipio de Uribe (Meta), tuvieron que abandonar el territorio ante la grave situación de inseguridad³⁰¹.

Del mismo modo, los efectos de la pandemia han representado una amenaza para la mayoría de las iniciativas productivas que se desarrollan por fuera de los ETCR. Esto por las dificultades que se generan en torno a la falta de acceso a internet o comunicaciones y la comercialización de sus bienes o servicios³⁰². A pesar de esta situación, la ARN reportó en septiembre del 2020 gestiones en la suscripción de convenios con el Fondo Colombia en Paz (FCP), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el PNUD. Estos convenios tienen por objeto continuar la asistencia técnica de proyectos productivos colectivos e individuales. A su vez, el desarrollo de estrategias para mejorar la conectividad virtual de las formas asociativas y el fortalecimiento de los procesos de comercialización de productos identificados conjuntamente a través de la mesa técnica de comercialización del CNR³⁰³.

A diciembre de 2020, se identificaron 135 formas asociativas de personas en proceso de reincorporación, todas registradas ante Cámara de Comercio, de las cuales 115 están vinculadas a Economías Sociales del Común (ECOMÚN), la cooperativa creada para impulsar iniciativas de economía social y solidaria de antiguos miembros de las FARC-EP junto a las comunidades. Durante el 2020, ECOMÚN, apoyado por el Fondo Europeo para la Paz a través del Grupo Mondragón, se centró en realizar gestiones de articulación con las formas asociativas, convocando asambleas territoriales, identificando las necesidades de cada una y desarrollando planes de formación académica³⁰⁴. Uno de los retos identificados de la reincorporación económica y social se relaciona con que, debido a su tiempo de desarrollo, las formas asociativas ya han establecido sus propias relaciones con otros operadores y han creado sus propios canales de comercialización, por lo cual, ECOMÚN debe definir un rol más enfocado a su integración con las dinámicas locales³⁰⁵.

Hubo participación de las personas en proceso de reincorporación en las instancias de gestión de la política, a pesar de las dificultades asociadas a la pandemia y a la situación de seguridad en algunos territorios. Las instancias territoriales de reincorporación como las Mesas y los Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) continuaron operando y algunas nuevas fueron creadas³⁰⁶. Estos espacios están abiertos a la participación de los colectivos de personas en proceso de reintegración y reincorporación, incluyendo a colectivos de reincorporación que están por fuera del Partido FARC.

Para la inclusión de la política de reincorporación en la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial, la ARN y el componente FARC del CNR, identificaron un total de 283 municipios que agrupan casi el 90% de la población en proceso de reincorporación. De estos municipios, 276 incluyeron la política de reincorporación y reintegración en sus planes: 198 en indicadores específicos, 68 en objetivos o líneas estratégicas y 10 en el diagnóstico³⁰⁷.

Adicionalmente, de estos 276 municipios, la política fue incluida en los planes de desarrollo de 120 municipios PDET³⁰⁸, lo que significa un avance en la articulación del proceso de reincorporación con otros procesos de desarrollo territorial establecidos por el Acuerdo como los PDET y el PNIS.

La ARN se hizo cargo del Programa Camino Diferencial de Vida. A diciembre de 2020, de los 124 menores pertenecientes al programa, 69 recibieron subsidios y 14 recibieron recursos para proyectos productivos. Sin embargo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) debe avanzar en las reparaciones correspondientes³⁰⁹. Igualmente, en un trabajo conjunto realizado entre la OACP, el CNR y la Registraduría, en el 2020 se identificaron a más de 260 personas en proceso de reincorporación, que al momento de la entrega de armas eran menores de edad³¹⁰. En total, se han desvinculado a 406 menores desde la firma del Acuerdo³¹¹. El Instituto Kroc considera que brindar acompañamiento especial a estas personas, promueve la garantía de sus derechos a la reparación integral y a la reincorporación con enfoque diferencial.

El ICBF, la ARN, la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia (CPNA) y el componente FARC del CNR, han concertado estrategias enfocadas en la atención de menores hijos e hijas de personas en proceso de reincorporación atendiendo aproximadamente a 352 niños en los ETCR y a 1.868 menores por fuera de estos espacios. El mayor reto que se vislumbra es la identificación e individualización del universo de menores de edad miembros de familias excombatientes³¹².

B. Acciones contra minas antipersonal

Avanzaron las acciones de desminado y limpieza, incluso en territorios étnicos. Según información oficial entregada por la OACP³¹³, a finales de noviembre 2020, el Gobierno entregó 41 municipios nuevos libres de sospecha de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE) para un total de 407 municipios libres de sospecha, de los 715 que presentan algún tipo de afectaciones. Entre los territorios liberados se cuentan 27 resguardos indígenas como parte del programa de desminado y limpieza. Esto es importante no solamente para garantizar la vida e integridad de la población civil, sino para promover condiciones para el retorno de la población víctima de desplazamiento forzado, entre otros objetivos que persigue el Acuerdo Final.

Se registraron gestos humanitarios y de reconciliación para avanzar en la acción contra minas. En el periodo de análisis de este informe, la OACP, el Servicio de Acción contra Minas de las Naciones Unidas y la Corporación Humanicemos DH lograron superar los obstáculos normativos y logísticos para la certificación de esta última³¹⁴. Humanicemos DH operará como organización de desminado humanitario, conformada por excombatientes y será el

principal referente para el monitoreo sobre la presencia de minas. En julio de 2020, se creó una Comisión Tripartita para el suministro de información sobre territorios con afectaciones por presencia de minas entre la OACP, las Naciones Unidas y el componente FARC. La Corporación Humanicemos DH logró la asignación de operaciones de desminado en el municipio de La Montañita (Caquetá)³¹⁵. Teniendo en cuenta las acciones que se desarrollan en el Plan de Acción de Desminado Humanitario, la OACP identificó 56 iniciativas para municipios PDET³¹⁶. Para el Instituto Kroc es importante que estas acciones se articulen dentro del SNR, ya que la vinculación de personas en reincorporación a iniciativas productivas incluye su participación en programas y proyectos de protección ambiental y desminado humanitario³¹⁷.

Persistió la instalación de minas antipersonales como consecuencia del conflicto y accionar de los actores armados. A pesar de los avances, persistieron los riesgos en materia de seguridad derivados de la reactivación del fenómeno de instalación de MAP/MUSE por grupos armados ilegales, entre ellos las facciones disidentes de las extintas FARC-EP y el ELN. Según cifras de la OACP, en el 2020, un total de 22 personas murieron en accidentes ocasionados por estos artefactos y 143 resultaron heridas en estos hechos. Al comparar con el 2019, la cifra de personas fallecidas aumentó en un 144% y la de heridos en un 36%³¹⁸.

C. Garantías de seguridad y protección

Aunque se reconocen los esfuerzos emprendidos por el Gobierno para responder a la situación de vulnerabilidad que enfrentan líderes y lideresas sociales, población en proceso de reincorporación y comunidades rurales, los actos de violencia ejercidos por grupos armados ilegales contra estas personas siguen siendo un factor constante de amenaza en departamentos como Antioquia, Cauca y Nariño. No obstante, la convocatoria a sesiones ordinarias de espacios como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) o la Instancia de Alto Nivel del SISEP, las acciones adoptadas no evidencian niveles altos de articulación entre sí. Un rasgo característico de este periodo fue la activación de algunas instancias y medidas de seguridad y protección del Acuerdo que se dinamizaron por decisiones judiciales.

Persistieron los asesinatos selectivos y las amenazas por parte de actores armados ilegales contra las personas en proceso de reincorporación. Durante el 2020, se registraron 73 homicidios de excombatientes (67 hombres y 6 mujeres), para un total de 248 excombatientes asesinados desde la firma del Acuerdo³¹⁹. De las 248 personas, 25 se encontraban esperando la evaluación de riesgo y/o la implementación de medidas de protección³²⁰. A los asesinatos se suman las amenazas y algunos desplazamientos colectivos. En el municipio de Ituango (Antioquia) en julio de 2020, la situación de inseguridad por la

presión de actores armados ilegales causó el traslado de 93 excombatientes con sus familias del ETCR Santa Lucía, donde residían y desarrollaban su proceso de reincorporación, a dos predios ubicados en el municipio de Mutatá (Antioquia)³²¹. A la par, se registraron otros desplazamientos de excombatientes en municipios como Uribe (Meta)³²², Algeciras (Huila)³²³ y Buenos Aires (Cauca)³²⁴.

Ante los incidentes de seguridad, el Gobierno Nacional adoptó medidas para completar los esquemas y capacidades de la Subdirección Especializada de la UNP. En respuesta a esta situación, la UNP señaló que, a diciembre de 2020, desde la Subdirección Especializada se han implementado 272 esquemas de protección³²⁵. Entre tanto, la MTSP compuesta por la UNP, delegados del Partido FARC, la CPEC y la Subdirección Especializada, manifestó haber intensificado las sesiones para la evaluación de los riesgos y la definición de medidas de protección³²⁶. La UNP anunció el fortalecimiento de su Subdirección Especializada a través del proceso de contratación de 40 analistas de riesgos y 686 hombres y mujeres de protección³²⁷.

Estas acciones se han llevado a cabo sin contar aún con el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, que de acuerdo con el PMI debe ser formulado por la CPEC en coordinación con la MTSP y contemplar todas las medidas materiales e inmateriales de protección. Se registró el despliegue de seguridad efectuado por el Comando Conjunto Estratégico de Transición del Ejército Nacional y la UNIPPEP en los ETCR. Además, hay casi 50 medidas especiales de seguridad adoptadas al margen del Acuerdo por la CPEC, a través de la Mesa Interinstitucional de Seguridad y Protección, creada por fuera del Acuerdo Final³²⁸.

La JEP adoptó medidas cautelares para los excombatientes que deben comparecer ante esta jurisdicción. A pesar de los esfuerzos mencionados, la grave situación de vulnerabilidad en que se encuentra la población excombatiente motivó la adopción de medidas cautelares colectivas en favor de las personas en reincorporación que están sometidas a la JEP, por parte de su Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SAR)³²⁹. La providencia judicial emitió una serie de órdenes a instituciones del Gobierno para la implementación de medidas de seguridad establecidas en el Acuerdo, como el desarrollo de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales, el Programa de Protección Integral para integrantes del Partido FARC, el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, entre otros³³⁰. Consecuentemente, la SAR de la JEP convocó el 25 de noviembre de 2020 a una audiencia nacional, donde distintas entidades estatales responsables de implementar medidas de seguridad para excombatientes rindieron cuentas sobre las acciones adelantadas hasta esa fecha³³¹.

El asesinato de Juan de Jesús Monroy provocó una movilización nacional de excombatientes firmantes del Acuerdo. El 17 de octubre de 2020, los excombatientes

Juan de Jesús Monroy, conocido como Albeiro Suárez, y Luís Alexander Largo, quien hacía parte de su esquema de protección, fueron asesinados en el departamento del Meta. Juan de Jesús además de liderar el proceso de reincorporación de cerca de 140 exguerrilleros en la vereda la Pista del corregimiento la Julia (Meta), gerenciaba una cooperativa dedicada a la transformación del cacao y representaba a su colectivo ante el Consejo Departamental de Derechos Humanos. Su homicidio, ejecutado con la directa intención y efecto de desestabilizar el proceso de reincorporación por él liderado, motivó una movilización nacional de solidaridad y denuncia por parte de excombatientes firmantes del Acuerdo Final que se autodenominó como “Peregrinación por la Vida y la Paz”.

Varias personas en proceso de reincorporación se congregaron en distintas regiones del país y realizaron una marcha hasta Bogotá, con el propósito de exigir al Gobierno Nacional mayores garantías de seguridad y protección³³². Esta manifestación pacífica derivó en una reunión con el Presidente de la República y otros miembros del Gobierno, donde se definieron compromisos relacionados al proceso de reincorporación y a la implementación de medidas adicionales de seguridad y protección para la población excombatiente, como la reevaluación de estrategias de seguridad para personas que residen por fuera de los ETCR³³³.

La situación de seguridad para líderes y lideresas sociales, y personas defensoras de derechos humanos fue grave. Para este periodo, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) confirmó 66 asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y registró 63 casos más que se encuentran en proceso de verificación³³⁴. Por su lado, el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) registró 310 asesinatos³³⁵ y la Defensoría del Pueblo 182³³⁶. Independientemente de las diferencias en las cifras, sobresale la concentración de los casos en regiones como el Norte del Cauca, Pacífico Nariñense, Medio Putumayo y Bajo Cauca antioqueño³³⁷.

Organizaciones de la sociedad civil, en diciembre de 2019, presentaron una acción de tutela por medio de la cual exigían garantías de seguridad para estas personas y que se reconociera el derecho fundamental a defender los derechos humanos. En marzo de 2020, el Tribunal Superior de Bogotá resolvió este recurso a favor de los accionantes y ordenó a la Presidencia de la República el cumplimiento de las garantías de seguridad establecidas por el Acuerdo Final, así como la elaboración e implementación de una política pública de garantías para la defensa de los derechos humanos³³⁸.

Para contrarrestar los atentados en los territorios contra líderes y lideresas sociales, desde el Gobierno Nacional se conformó la Subcomisión del Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales, y Periodistas operacional (PAO operacional). Esta subcomisión es diferente a la Comisión Intersectorial del Plan de Acción Oportuna para Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales

y Periodistas, creada por el Decreto 2137 del 2018, ya que sólo participan las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la UNP y la FGN, para promover el desarrollo de acciones operativas de seguridad y protección. La primera sesión de esta instancia, convocada por el Presidente de la República, tuvo lugar el 28 de mayo de 2020, donde se creó una estrategia por la cual se priorizaron 24 municipios y cinco ciudades capitales, en 13 departamentos, como los territorios con mayores índices de riesgo para esta población³³⁹.

En diciembre de 2019, el Ministerio del Interior anunció el lanzamiento de los lineamientos de la Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de Derechos Humanos³⁴⁰. A la fecha de corte de este informe, la política no ha sido adoptada a pesar de encontrarse en un estado de formulación muy avanzado. Según fuentes institucionales, se espera que la política sea oficializada en el primer trimestre del 2021 a través de un decreto³⁴¹. Ésta contará con 8 pilares³⁴² que agruparán distintas acciones que ya se vienen realizando en materia de seguridad y cultura como lo son las acciones del PAO y la continuación de la campaña #LíderEsColombia³⁴³. De acuerdo con la información recogida por el Instituto Kroc, no resulta clara la articulación de esta nueva política con el SISEP y sus instancias, considerando que, en el marco del Decreto 895 de 2017, el sistema cobija las medidas de seguridad para líderes y lideresas sociales.

La compleja situación de seguridad vivida en el 2020 afectó gravemente a la población civil en territorios de especial importancia para el Acuerdo. Según el análisis y la documentación de Indepaz, durante el año 2020, se registró la ocurrencia de 89 masacres que dejaron un total de 345 víctimas³⁴⁴. A su vez, la Defensoría del Pueblo reportó 90 eventos de desplazamiento masivos y confinamiento a causa de hechos de violencia vinculados al conflicto armado, que afectaron a 28.500 personas³⁴⁵. Existe un alto nivel de concurrencia territorial de estos eventos de violencia con el asesinato de líderes y de personas en proceso de reincorporación, en lugares como Tumaco (Nariño), Argelia (Cauca) y Puerto Asís (Putumayo)³⁴⁶.

Varios de estos atentados violentos fueron advertidos por los documentos de alerta temprana emitidos por la Defensoría del Pueblo, en el marco de las funciones previstas en el Acuerdo Final dentro del Sistema de Prevención y Alerta para la Respuesta Rápida (SPARR). Al respecto, el Ministerio del Interior en su calidad de Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), instancia prevista en el SPARR para la coordinación de la respuesta institucional, reportó la realización de más de 200 sesiones de la Comisión para atender los documentos de alertas tempranas expedidos³⁴⁷.

Las gestiones del SPARR no lograron evitar los atentados mencionados, en su gran mayoría atribuidos a los actores armados ilegales. Según la Defensoría, hay varias razones

por las cuales la respuesta rápida no logra mitigar los riesgos que se advierten en las alertas tempranas. En primer lugar, porque hay entidades que confrontan o desconocen los escenarios de riesgo descritos en las alertas tempranas. En segundo lugar, porque la respuesta institucional se activa y reporta ignorando el contenido de la alerta temprana y la focalización del escenario de riesgo. Finalmente, por la falta de capacidad técnica de la Secretaría Técnica de la CIPRAT en cabeza del Ministerio del Interior, para llevar a las instituciones a tomar decisiones sobre los riesgos que se advierten³⁴⁸.

Las instancias de seguridad y protección se reactivaron y dinamizaron por cuenta de las medidas cautelares otorgadas por la JEP a la población en proceso de reincorporación.

Como ya fue mencionado, en el mes de julio de 2020, la JEP otorgó medidas cautelares para los comparecientes forzados excombatientes de las FARC-EP, al considerar que la situación de riesgo en su contra reunía los requisitos de gravedad, irreparabilidad y urgencia, que no sólo afecta la vida e integridad del colectivo, sino que además amenaza el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Esto, al reconocer que cada asesinato de una excombatiente mina la posibilidad de conocer su testimonio sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario ocurridas durante el conflicto armado.

Por tal razón, la JEP ordenó a la OACP a convocar a la Instancia de Alto Nivel del SISEP para, entre otras, reglamentar y garantizar el funcionamiento del Programa de Protección Integral para integrantes del Partido FARC. Bajo este escenario, se realizaron sesiones con el propósito de recolectar insumos para la formalización de este programa³⁴⁹. A la fecha de corte del informe, no se evidencian más avances en su implementación y tampoco se registran avances en la puesta en marcha del Sistema Interinstitucional de Planeación, Información y Monitoreo del SISEP.

Dentro de las acciones provocadas por la IAN sobresale la instalación del Comité de Impulso a las investigaciones por los delitos contra quienes ejercen la política³⁵⁰, la construcción de un documento preliminar de lineamientos para la puesta en marcha de la Comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del SISEP³⁵¹ y la presentación, por parte de la OACP, del borrador del decreto para la protección de integrantes de los partidos políticos declarados en oposición al Gobierno Nacional, incluyendo al Partido FARC³⁵². Es importante que, desde la IAN, se esclarezca la vinculación de este decreto con el Programa de Protección Integral para integrantes del Partido FARC.

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) operó sin la adopción de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones criminales.

Durante el periodo de análisis del informe, la CNGS llevó a cabo múltiples sesiones técnicas, territoriales y temáticas, las cuales se centran en la inclusión de los enfoques de género y

étnico. Según la información compartida por la OACP, las sesiones temáticas y territoriales se encauzaron en la recolección de insumos para la construcción de la política pública de desmantelamiento, mientras en las reuniones técnicas se avanzó en la elaboración del borrador del reglamento interno de esta instancia³⁵³. De acuerdo con la OACP, en las sesiones temáticas del enfoque de género, por ejemplo, los grupos de trabajo se focalizaron también en la transversalización de este enfoque tanto para la política pública, como para el reglamento interno de la CNGS³⁵⁴.

A partir del Auto-SARV-AI 008 de la JEP³⁵⁵, las sesiones técnicas de la CNGS se enfocaron en la elaboración de los lineamientos para la política pública de desmantelamiento³⁵⁶. El Gobierno³⁵⁷ y las organizaciones representantes de la sociedad civil³⁵⁸ presentaron respectivamente sus propuestas para la política, sobre la que aún no hay un consenso y, a la fecha de corte de este informe, aún no se ha adoptado.

Por medio del Decreto 965 de 2020, la OACP presentó una nueva ruta de Sometimiento Individual a la Justicia de integrantes de Grupos Armados Organizados (GAO), consistente en un conjunto de beneficios jurídicos y socioeconómicos para los integrantes de los GAO que voluntaria e individualmente se presentan ante una autoridad civil o militar para someterse a la justicia y abandonar de manera definitiva cualquier acto de criminalidad³⁵⁹. Si bien, junto con la Ley 1908 de 2018³⁶⁰, se ofrecen como medidas para el sometimiento y la judicialización de miembros de organizaciones criminales, ambas normas deben estar articuladas por la política pública de desmantelamiento que tiene a su cargo la CNGS, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y el Decreto Ley 154 de 2017³⁶¹.

Avances en investigaciones y judicialización de los delitos contra personas en proceso de reincorporación y líderes y lideresas sociales. En materia de investigaciones penales, la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la FGN desarrolló dos estrategias de investigación y judicialización. Una enfocada a las afectaciones contra líderes y lideresas sociales, y la otra a los delitos contra personas en proceso de reincorporación³⁶². Las investigaciones con avances de la FGN por homicidios contra líderes y lideresas sociales, pasaron de 52% (febrero del 2020)³⁶³, al 63% (diciembre de 2020)³⁶⁴. En el caso de los homicidios de personas en proceso de reincorporación, la UEI aclaró, en la audiencia nacional de la JEP sobre medidas seguridad, que es del 48% y que cuenta con 37 sentencias condenatorias frente al total de los homicidios conocidos contra excombatientes³⁶⁵.

Hubo retrasos en la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios. El estancamiento en la implementación del Programa Integral de Seguridad durante el año 2019³⁶⁶, conllevó a retrocesos en el desarrollo de los componentes que lo integran³⁶⁷ y a la creación de Comités Técnicos³⁶⁸. En el 2020, por iniciativa de las organizaciones civiles y la disposición y asistencia técnica

del Ministerio del Interior, los Comités Técnicos trabajaron en la priorización y selección de los territorios donde se van a implementar los componentes del Programa Integral de Seguridad³⁶⁹, en la consolidación de los Planes Operativos Anuales (POA), así como en la revisión de la metodología del mapa de riesgos que prioriza las zonas más vulnerables³⁷⁰.

Hasta noviembre de 2020, sólo el componente de promotores y promotoras comunitarios de paz y convivencia presentó avances en su implementación, con la socialización del Programa Integral de Seguridad y la selección y capacitación de los postulados para promotores. Con relación a los otros componentes, según lo estimado por el Ministerio del Interior, se espera que inicien su implementación en junio de 2021³⁷¹. La implementación de los componentes de este Programa Integral de Seguridad son determinantes para la ejecución de medidas de seguridad y protección ajustadas a las necesidades territoriales y su alineación con las políticas de seguridad nacional. Dentro de los retos que el Instituto Kroc identifica, sobresale la necesidad de gestionar recursos para la ejecución de los componentes y una mayor apropiación y articulación por parte de las autoridades locales.

D. Medidas de prevención y lucha contra la corrupción

Las medidas de prevención y lucha contra la corrupción registraron acciones normativas y operativas para su desarrollo. Durante 2020, el Congreso de la República expidió la Ley 2016 de 2020 que adopta el Código de Integridad del Servicio Público³⁷². Por su parte el DAFP fortaleció e implementó plataformas de seguimiento y control a la función pública, impartió cursos de integralidad dirigidos a funcionarios públicos y creó oficinas de gestión de proyectos PDET, con el propósito de certificar y verificar la idoneidad, integridad y desempeño de los funcionarios³⁷³. Frente a las garantías para mantener la vigilancia y el seguimiento al patrimonio económico de los servidores públicos, el Gobierno Nacional avanzó en la implementación de la Ley 2013 de 2019³⁷⁴, a través de un plan de acción, que hace pública la declaración de bienes y rentas de funcionarios con el ánimo de incentivar la veeduría ciudadana³⁷⁵.

Con base en todo lo anterior, el Instituto Kroc considera que las medidas destinadas a garantizar el fin del conflicto, particularmente en materia de reincorporación y seguridad, deben ser objeto de particular atención por parte de las autoridades con responsabilidad en la implementación. Si bien, gracias a la firma del Acuerdo Final, la terminación del conflicto armado con las FARC-EP generó una disminución drástica de los principales indicadores de violencia armada, aún persiste alta concentración de violencia en numerosos territorios que afecta a poblaciones de especial importancia para la construcción de paz, lo que puede perjudicar la confianza en el proceso de implementación.



3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 3

Formular, adoptar y ejecutar el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para excombatientes, con el objetivo de articular las acciones previstas por el Acuerdo. Como lo establece el Decreto Ley 895 de 2017 y los Decretos 299 y 300 de 2017, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección con el liderazgo de la CPEC, tiene dentro de sus responsabilidades el impulso de esta herramienta. El Plan permitiría definir las medidas materiales e inmateriales de protección y dimensionar los requerimientos en materia de recursos humanos, físicos y financieros para su ejecución.

Dinamizar a través de la ARN la implementación de la Ruta de Reincorporación y el Sistema Nacional de Reincorporación (SNR). El Gobierno, por medio de la ARN y en articulación con las personas en proceso de reincorporación, cuenta con la posibilidad de impulsar la construcción de las Hojas de Ruta de reincorporación individuales y colectivas, así como la construcción y ejecución conjunta del SNR, teniendo en cuenta los lineamientos del CONPES 3931.

Garantizar un liderazgo articulado en los territorios para promover la reincorporación socioeconómica a través de las responsabilidades del CNR y el impulso de la CPEC para integrar el proceso con la transformación territorial. El CNR cuenta con la oportunidad de consolidar el proceso y darle sostenibilidad a través del acompañamiento articulado de la comunidad internacional y las entidades regionales. Adicionalmente, el Gobierno Nacional, a través de la CPEC junto con los gobiernos locales, podrían articular la reincorporación con otros procesos en territorio que contribuyan al desarrollo social y económico, como el PDET y el PNIS. Esto permitiría mantener la atención técnica y extender el apoyo a los procesos de comercialización de los proyectos productivos individuales.

Coordinar la Política Pública de Líderes y Lideresas Sociales y el decreto para la protección de integrantes de los partidos políticos con las demás medidas que integran el SISEP. En línea con lo establecido en el Decreto 895 de 2017, la Instancia de Alto Nivel del SISEP cuenta con las funciones de implementación, funcionamiento y articulación del SISEP y de las instancias y medidas que la componen, a través de las cuales le corresponde logra dicha coordinación.

Adoptar la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales con base en las propuestas presentadas por el Gobierno y la sociedad civil, las normas de sometimiento y judicialización existentes y los avances investigativos de la Fiscalía. Estas acciones se deben realizar en el marco de la CNGS en armonía con lo que establecen

el Acuerdo Final y el Decreto 154 de 2017. Adicionalmente, el Gobierno, la sociedad civil y los partidos políticos, especialmente el Partido FARC, a través del funcionamiento periódico, recurrente y sistemático de la Instancia de Alto Nivel del SISEP, tiene la oportunidad de fortalecer otros espacios de interlocución.

Fortalecer integralmente las capacidades en la implementación de los componentes del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios creado por el Decreto 660 de 2018. El Ministerio del Interior, bajo la orientación de la Instancia de Alto Nivel SISEP, podría impulsar el Programa con el apoyo de la comunidad internacional y colaboración de las alcaldías municipales, para gestionar los recursos necesarios para la implementación de los cuatro componentes que lo integran.

TABLA
09**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.

Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas

Para desarrollar sus objetivos, el Punto 4 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.

1. Estado de la implementación del Punto 4

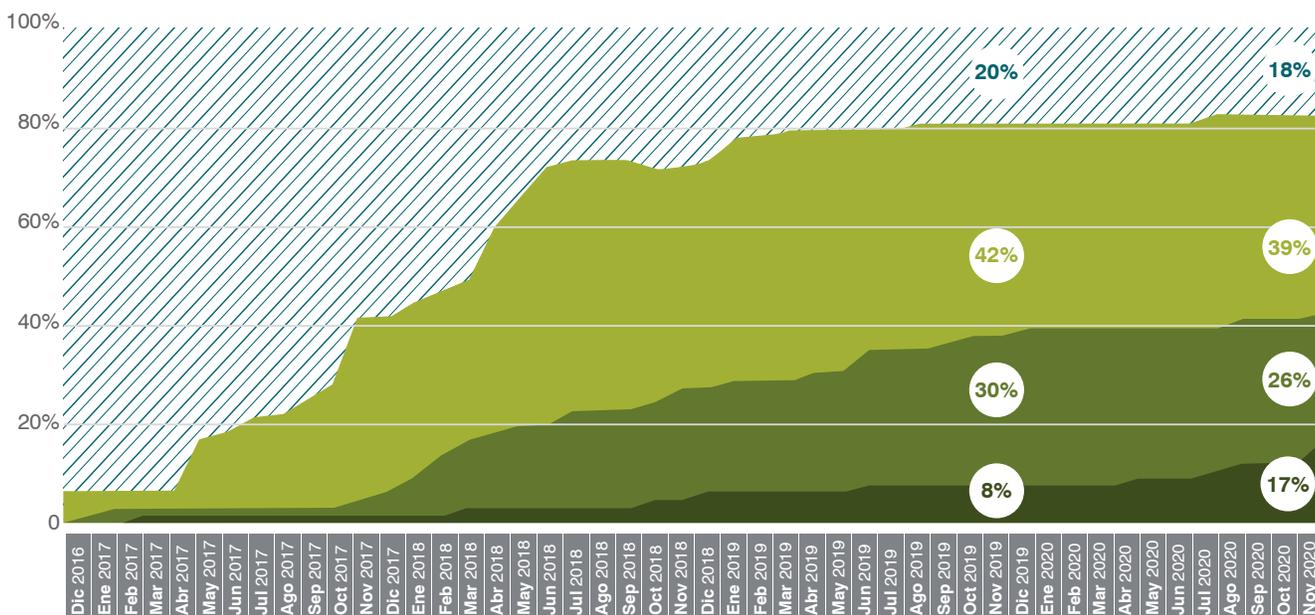
En el periodo de estudio, el Punto 4 registró una leve aceleración en el ritmo de implementación que, como se evidencia en el Gráfico 17, se concentró particularmente en las disposiciones que fueron completadas al aumentar de 8% en 2019 a 17% en 2020. Este incremento generó la disminución de disposiciones en nivel intermedio de 30% en 2019 a 26% en 2020, en las disposiciones en estado mínimo de 42% en 2019 a 39% en 2020 y aquellas que no han iniciado su implementación disminuyendo dos puntos porcentuales en comparación con el año anterior.

GRÁFICO 17

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 4

No iniciada
 Mínima
 Intermedia
 Completa

Porcentaje de disposiciones



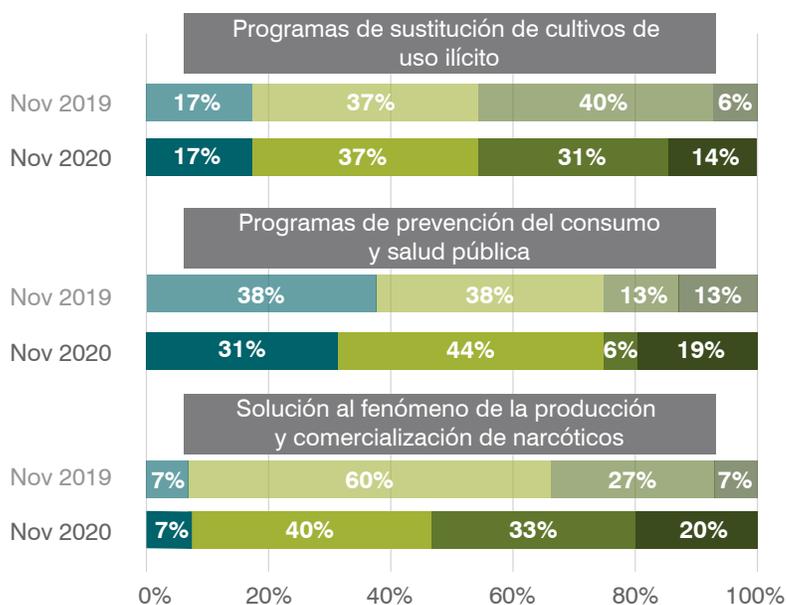
El avance de las disposiciones que completaron su implementación fue consecuencia de la concreción de acciones para dar cumplimiento a: (i) los espacios de diálogo en el marco de las organizaciones regionales — la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) — con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas; (ii) la firma de los documentos con iniciativas de los PISDA y, (iii) la elaboración y publicación de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas.

Considerando la dinámica de implementación por temas que componen el Punto 4, el Gráfico 18 muestra que el PNIS tiene el 17% de los compromisos sin iniciar, 37% en un estado mínimo, 31% en nivel intermedio y el 14% completados. Este último porcentaje está determinado por la finalización de la planeación PISDA. El impulso al Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública disminuyó a 31% las disposiciones no iniciadas y llevó a que el 44% se encuentran en un estado mínimo, el 6% en nivel intermedio y el 19% fueran completadas. Este último, aumentó seis puntos porcentuales en el periodo de estudio, en razón a la publicación de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas.

GRÁFICO
18

Niveles de implementación de los temas de Punto 4: noviembre 2019 vs. noviembre 2020

No iniciada Intermedia
Mínima Completa



En cuanto a las disposiciones asociadas a la solución del fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos, el 7% de las disposiciones no ha iniciado, el 40% tiene una implementación mínima, el 33% un nivel intermedio y el 20% ha sido completado. Las disposiciones completas avanzaron 13 puntos porcentuales por la finalización de los diálogos regionales sobre la política de lucha contra el narcotráfico y el esfuerzo continuo de cooperación internacional, en particular con la campaña Orión V que se explicará en detalle más adelante. A cuatro años de la firma del Acuerdo Final, la solución al problema de las drogas ilícitas se encuentra en una fase de operación de las estrategias y avanza en acciones tanto normativas como operativas para desarticular los eslabones de la cadena de valor del narcotráfico, incluyendo la sustitución de cultivos.

TABLA
10

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 4

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Sistema de seguimiento de las acciones territoriales que se adelantan en el tema de consumo, diseñado y en funcionamiento.	Ministerio de Salud y Protección Social	0%	2018	2023	D.435
Lineamientos de tratamiento con enfoque de género, incluyendo población LGBTI, dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, que permitan disminuir las brechas de acceso al sistema de salud, elaborados.	Ministerio de Salud y Protección Social	0%	2017	2018	D.G7
Porcentaje de investigaciones estructurales de la criminalidad con culminación en judicialización efectiva.	Fiscalía General de la Nación	Sin ficha técnica	N/A	N/A	D.300

2. Principales avances y retos del Punto 4

A. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, PNIS

La sustitución de cultivos demostró altos niveles de efectividad como estrategia para erradicar el fenómeno de la resiembra. A pesar de los tropiezos en su implementación y tras un proceso de ajuste en su funcionamiento, la sustitución voluntaria y en específico el PNIS, muestra que su implementación conlleva a tasas más bajas de resiembra y menores incidentes de conflictividad socioambiental que otras opciones para reducir los cultivos de uso ilícito. Asimismo, se evidencia el alto compromiso de cumplimiento tanto de las

familias como de la institucionalidad, pues de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el 97% de las hectáreas inscritas en el programa fue efectivamente levantada. Esto significa que de 42.339 hectáreas en donde se erradicaron de forma voluntaria cultivos de uso ilícito, en 39.965 se constató que persiste el compromiso³⁷⁶. De allí la importancia de mantener y fortalecer el apoyo institucional y financiero del Gobierno y de la cooperación internacional para su adecuado funcionamiento y para la sostenibilidad de los proyectos productivos que comienzan a fructificar.

Los reajustes en la operación del PNIS se empezaron a implementar en 2020. En este año, el programa comenzó a operar con base en las modificaciones realizadas desde el 2019, tras un proceso de evaluación interna realizado por la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la ART, entidad que ejecuta el programa. Este ajuste implicó el desarrollo de un proceso que comprendió varias acciones. Primero, se rediseñó la ruta de las familias PNIS para sincronizar las acciones necesarias para su transición productiva. Esta nueva estructura amplió el tiempo de duración de la ruta a 29 meses³⁷⁷. Segundo, la DSCI avanzó en la resolución de los casos de familias suspendidas que equivalían al 12% del total de familias del programa, siendo 12.011 de los 99.097 núcleos familiares. Estas suspensiones se dieron por diversas situaciones como el incumplimiento de compromisos, la inscripción de varias personas de un mismo núcleo familiar de manera independiente, algunos casos de personas que no residían en la dirección registrada, entre otros. Durante 2020, de los 12.011 casos de familias suspendidas del programa, 2.368 núcleos familiares fueron reintegrados de forma definitiva y 3.433 fueron retirados. Aún restan por resolver otros 6.180 casos, aproximadamente³⁷⁸.

En tercer lugar, a través del Decreto 2107 del 22 de noviembre de 2019, se trasladó la DSCI del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) a la ART³⁷⁹. Cuarto, el operador nacional para la asistencia técnica a las familias PNIS pasó de UNODC a la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), proceso que se completó al final de 2020. Esta reingeniería correspondió a la necesidad de hacer el funcionamiento interno del PNIS más fluido, de forma que sus diferentes componentes estén sincronizados y tengan el efecto de impulso y complementariedad entre unos y otros. Igualmente se alineó el programa con otros componentes del Acuerdo Final como los PDET, a través de la integración de las iniciativas PISDA-PDET en la ruta de activación para su ejecución y con la formalización de predios por medio del programa “Formalizar para sustituir” de la UNODC y de la ANT.

La ART avanzó en la activación de iniciativas PISDA. A la fecha de corte de este informe, 168 iniciativas PISDA cuentan con ruta de activación y 241 se identifican como parte del PAI Comunitario que beneficiarán a las comunidades de los núcleos PNIS en igual situación³⁸⁰. De igual forma sucede con los programas dirigidos a legalizar el lazo con la tierra de los cultivadores que sustituyen, a través de programas como “Formalizar para sustituir” de la

UNODC y de la ANT o “Nuestra tierra próspera” financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)³⁸¹.

La DSCI retomó y dinamizó las instancias internas de gobernanza del PNIS que reúnen a funcionarios, sociedad civil y beneficiarios para resolver los inconvenientes que puedan acontecer en la operación. Estas instancias que fueron previstas por el decreto de creación del PNIS³⁸² deben ser convocadas por la DSCI. En el nivel nacional se encuentra la Junta de Direccionamiento Estratégico (JDE) que tiene a su cargo orientar, evaluar y monitorear la gestión e implementación del PNIS en concordancia con el Acuerdo Final. De igual manera, el Decreto 362 de 2018 prevé la conformación del Consejo Permanente de Dirección (CPD) que es el encargado de asesorar a la DSCI en la preparación del acercamiento y estrategias de entrada a los territorios, a través de análisis estratégico del entorno en el que se implementará el PNIS.

Desde el nivel territorial, el mismo Decreto 362 establece los Consejos Asesores Territoriales (CAT) compuestos por: (i) las autoridades nacionales, regionales y locales; (ii) representantes de las extintas FARC-EP y, (iii) voceros de las comunidades que hacen parte de los Consejos Municipales de Planeación Participativa de los territorios afectados por presencia de cultivos ilícitos. Sus funciones se encuentran orientadas a articular el PNIS con el nivel territorial para la construcción de los PISDA y su integración con los PATR. También, en este nivel se prevén los Consejos Municipales de Evaluación y Seguimiento (CMES), como instancia de seguimiento y evaluación de los PISDA y del Plan de Atención Inmediata (PAI) para lo cual presenta informes a las Asambleas Comunitarias, a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y al Consejo Asesor Territorial. Por último, se encuentran las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP), que son concebidas como una instancia de coordinación entre las Asambleas Comunitarias y el PNIS, para la construcción de los PISDA.

Con respecto a las instancias del nivel nacional, entre agosto de 2019 y diciembre de 2020, se celebraron tres reuniones de la JDE y una del CPD. Desde el nivel territorial se realizaron 21 reuniones de los CAT, 162 de las CMPP y 72 de los CMES³⁸³. El Instituto Kroc observa que estas acciones están orientadas al buen funcionamiento interno del programa. Sin embargo, es necesario regularizar la periodicidad de todos los espacios en todas las regiones donde actúa el PNIS. Adicionalmente, estas instancias municipales y la DSCI concluyeron la identificación de iniciativas PISDA, que son las medidas comunitarias y territoriales que hacen parte del PDET, y que acompañan y dan sostenibilidad al programa en 56 municipios PNIS, 8 de ellos por fuera de los territorios PDET³⁸⁴.

Las rutas y modelos específicos de sustitución para Zonas de Reserva Forestal, Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) y territorios étnicos fueron dinamizadas, pero requieren de mayores esfuerzos para su implementación integral. La ART junto con la Unidad de Parques Nacionales establecieron para las familias que se encuentran en áreas como PNN y Zonas de Reserva Forestal el modelo “Territorios en conservación”, que atiende sus necesidades diferenciadas por las restricciones de titularidad de la tierra y limitaciones para la ejecución de proyectos productivos. La DSCI estima que hay actualmente 3.810 familias del PNIS en 8 áreas protegidas³⁸⁵ y que en 2021 terminará de incluirlas a todas en este modelo. De acuerdo con el informe anual del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI 2019) con corte al 31 de diciembre de 2019, publicado en 2020, el 18% de la coca se encuentra en Zonas de Reserva Forestal. Estas son conocidas entre pobladores y funcionarios como “tierras en ley segunda” debido a la Ley 2ª de 1959 que las estableció³⁸⁶. Según la misma fuente, el 4% de estos cultivos están en PNN³⁸⁷.

Respecto del enfoque diferencial étnico y asociativo, la DSCI estuvo en proceso de concertación con instancias étnicas nacionales de un documento que regule y agregue al PNIS una ruta para las familias y territorios étnicos de naturaleza asociativa. Según el mencionado informe SIMCI 2019, el 16% de los cultivos de hoja de coca sembrada estaba en territorios colectivos de comunidades negras en su mayoría en Nariño y el 9% en resguardos indígenas en Nariño, Guaviare y Norte de Santander³⁸⁸. Algo semejante sucede con la incorporación del enfoque de género. En el periodo de análisis, la DSCI junto con la Instancia Especial de Género, estaban construyendo un protocolo de género para que la implementación del PNIS impacte significativamente en las condiciones de vida de las mujeres rurales afectadas por la economía cocalera y tengan independencia económica y productiva³⁸⁹.

Para las familias que no están en PNIS Familiar, la DCSI contempló establecer y poner en marcha modelos alternativos de sustitución para las familias con disposición de hacer sustitución voluntaria en territorios PDET. Algunas de estas familias incluso alcanzaron a firmar acuerdos colectivos de sustitución en una etapa preliminar del PNIS. Para ellas, la DSCI, con las gobernaciones y la cooperación internacional vienen impulsando el programa “Hecho a la medida”³⁹⁰, que no compite con el PNIS en términos de financiación, pues su focalización es diferente en cuanto a territorios y a las familias a las que se busca atender.

Durante 2020 persistieron los desafíos en materia de seguridad y articulación para la implementación del PNIS. Estas dos condiciones afectan directamente su funcionamiento, sostenibilidad y la confianza de las comunidades y familias que participan en este programa. Particularmente en materia de seguridad, pese a que se han adelantado protocolos y acciones, se reporta un significativo número de amenazas y acciones violentas contra líderes y comunidades PNIS, por parte de organizaciones criminales involucradas en el narcotráfico³⁹¹. Consciente de este desafío, el Gobierno concibió las Zonas Futuro como

una estrategia de micro focalización de acciones integrales para contribuir a la seguridad en las regiones. Si bien esta estrategia no hace parte del Acuerdo Final, complementa y desarrolla aspectos de éste relacionados con la lucha contra el narcotráfico y las garantías de seguridad en territorios PDET y PNIS.

El Instituto Kroc identificó que la estrategia de Zonas Futuro presenta retos significativos como evitar la subordinación de los PDET y el desarrollo rural a las prioridades en materia de seguridad. Así como el desarrollo de mecanismos ágiles para prevenir violaciones a los derechos humanos y verificar constantemente las condiciones de seguridad. Para este propósito, también es relevante para las autoridades, el contar con medios para responder adecuadamente y de manera diferencial a los desafíos y características de la situación de orden público en cada una de las cinco Zonas Futuro.

El tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores no registró avances.

El Acuerdo Final contempló que el Gobierno Nacional promovería los ajustes normativos necesarios para renunciar de manera transitoria a la persecución penal contra los pequeños cultivadores que decidieran renunciar al cultivo de uso ilícito y su mantenimiento³⁹². Lo anterior fue considerado de forma complementaria al despliegue del PNIS. A la fecha de corte del informe, no se avanzó en esta reforma legal. Pese a la demora en la expedición de esta norma el PNIS no se ha paralizado, en todo caso, su implementación es fundamental para brindar seguridad jurídica a las familias PNIS y a funcionarios implementadores del programa.

En septiembre de 2020, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final, a través del Segundo Informe al Congreso de la República, resaltó que el Ministerio de Justicia y del Derecho habría presentado tres proyectos de ley relacionados con este tema ante el Congreso de la República, pero ninguno de éstos se encontraba en curso³⁹³. A pesar de ello, el informe señaló que durante la primera legislatura del 2020 estaba en segundo debate en el Senado el proyecto de Ley 039 de 2019, como iniciativa de la bancada del Partido FARC³⁹⁴, el cual versa sobre 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 este³⁹⁵. A la fecha de corte de este informe no se conocieron mayores avances sobre su trámite.

El PNIS es un programa complejo y con visión de largo plazo que requiere muchos componentes funcionando armónicamente. Si bien es difícil lograr esta sincronización, se ha venido avanzando en ello. Por esta razón, el Instituto Kroc considera que es necesario mantener el apoyo al PNIS, especialmente en esta etapa de implementación en que los proyectos productivos de sustitución comienzan a fructificar y requieren su comercialización.

B. Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

La implementación del Programa concentró sus esfuerzos en la operación de la Ruta de Atención Integral de prevención y sus componentes. Como estrategia de salud pública y rehabilitación integral, durante el 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social puso en operación diferentes acciones. Entre ellas figura la Ruta de atención Integral de prevención de consumo de sustancias de uso ilícito, que incluye: (i) lineamientos para la implementación de dispositivos comunitarios en salud para la prevención del consumo de sustancias; (ii) estrategias de reducción del daño y, (iii) el monitoreo y evaluación para la prevención del consumo de sustancias desde un enfoque de salud pública y rehabilitación con perspectiva diferencial³⁹⁶.

Durante 2020, según el Ministerio de Salud y Protección Social, 36.952 personas, siendo 11.880 mujeres y 24.908 hombres, recibieron tratamiento por consumo de sustancias ilícitas y se habilitaron 735 servicios en 31 territorios de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas a lo largo del territorio nacional³⁹⁷. Sin embargo, la aprobación del decreto por medio del cual se oficializa la Ruta de Atención se mantuvo en construcción y revisión por parte de un grupo de expertos y se espera que esta norma sea expedida en el primer trimestre del 2021³⁹⁸. Su expedición es importante para darle certeza a las autoridades sobre cuáles son sus responsabilidades y establecer un marco competencial diáfano.

Avances en programas territoriales que apuntan al fortalecimiento de los factores de protección frente al consumo. Los ministerios de Justicia, Salud, Educación y Defensa, el ICBF y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), desplegaron acciones dirigidas a ejecutar los programas de desarrollo de capacidades de autoridades locales las cuales incluyen: (i) el fortalecimiento para la atención al consumo y la prevención de factores de riesgo del consumo de sustancias psicoactivas; (ii) la formación en el Modelo de Intervención Integral de Iniciativas Comunitarias (MI3C); (iii) las acciones de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas en el entorno carcelario y, (iv) el fortalecimiento de capacidades técnicas y metodológicas para los operadores del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

En el 2020, 8.000 personas fortalecieron sus capacidades técnicas y se mejoró la cobertura y calidad de las acciones de prevención, reducción de riesgos, atención e inclusión social por medio de la implementación de procesos de formación y asistencia técnica en los 32 departamentos del país. Estos avances se lograron con el apoyo técnico y financiero de los ministerios de Justicia, Salud, Educación y Defensa, así como del ICBF, el INPEC, entidades territoriales y organizaciones de la sociedad civil, además de la cooperación internacional, representada en la Embajada de los Estados Unidos, UNODC, OPS y la Organización Internacional de Migraciones (OIM)³⁹⁹.

Durante el periodo de análisis de este informe, se registraron acciones para la prevención de consumo y promoción de salud con especial atención en jóvenes, niños y niñas tales como la “Cartilla Con-sumo Cuidado”, la gestión técnica “Cambiando el Chip” y la estrategia “Ser, Saber y Hacer en Prevención del consumo”. En relación con el fortalecimiento y la capacitación de comunidades, el Ministerio de Salud y Protección Social en asocio con otros actores locales, ejecutó el programa “Familias Fuertes”, “Cuenta Conmigo”, y la modalidad “Mi Familia”⁴⁰⁰.

En cuanto a las acciones de reducción del daño basadas en evidencia en poblaciones vulnerables como habitantes de calle y población carcelaria, la Subdirección de Responsabilidad Penal del ICBF, en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, y la UNDOC, adelantaron el proceso de asistencia técnica en 19 regionales en elementos técnicos y metodológicos para la formulación e implementación de estrategias preventivas del consumo de sustancias psicoactivas. Para ello, estas entidades tuvieron en cuenta la “Guía para la formulación de estrategias de prevención del uso de sustancias psicoactivas en los adolescentes y jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal (SRPA)”⁴⁰¹. Este proceso tiene por objetivo, el fortalecimiento de los equipos técnicos de los operadores y direcciones regionales para la construcción e implementación de estrategias preventivas frente a las problemáticas identificadas en temas relacionados al consumo de sustancias psicoactivas⁴⁰².

Por último, frente a la creación de mecanismos de difusión de la información sobre el consumo de drogas ilícitas considerando los diferentes públicos de interés, se registraron avances en el plan de medios. Este incluye acciones como la campaña nacional de comunicaciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la campaña “Si tú estás, las drogas no” cuyo objetivo es prevenir el consumo de sustancias psicoactivas por parte de niños, niñas y adolescentes con edades entre 10 y 18 años. Esta campaña se fundamenta en el concepto de “involucramiento parental” entendido como un factor protector contra el consumo de drogas. La campaña cuenta con dos videos promocionales para televisión, cinco cuñas radiales y tres piezas gráficas para difusión impresa y en redes sociales⁴⁰³. La relevancia de estas medidas radica en su vínculo estrecho con el objetivo trazado por el Acuerdo de visibilizar las acciones frente al consumo.

Algunas acciones de prevención del consumo de sustancias psicoactivas se orientaron con enfoque diferencial. Para el caso del tratamiento de los pueblos étnicos, durante el 2020, el Ministerio de Salud en el marco del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI), en coordinación con las autoridades indígenas, elaboraron los lineamientos para el cuidado de la salud mental y las armonías espirituales de los pueblos indígenas. El objetivo de este instrumento fue brindar orientaciones a las comunidades indígenas y actores institucionales para la identificación, implementación y evaluación de estrategias

interculturales que contribuyan al fomento y la recuperación de la armonía espiritual y la salud mental, en el marco de los desarrollos del SISPI y de las políticas de salud mental, de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas⁴⁰⁴.

Se resalta la participación comunitaria nacional y territorial, incluida la de las mujeres y de personas LGBTI, en la implementación de las Políticas de Salud Mental y Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas, a través de su asistencia a mesas de trabajo y talleres organizados para tal fin⁴⁰⁵. Adicionalmente, a través del Convenio 251 del 2019 entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el DANE, en julio de 2020 se culminaron estudios e investigaciones como la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población en general y el Estudio sobre Patrones de Consumo de Drogas Durante la Pandemia debido a COVID-19. Ambas recopilaron información a nivel nacional para generar alertas y entender comportamientos de consumo de la población con un énfasis en género⁴⁰⁶.

En conclusión, las acciones descritas anteriormente son muestra de los avances de la implementación de los diferentes compromisos del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas encaminados a resolver la problemática de consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública, atendiendo a las necesidades del consumidor por medio de un apoyo integral de rehabilitación y acompañamiento. Pese a lo anterior, el Instituto Kroc observó retos como la adopción del marco normativo de la Ruta de Atención Integral, la creación formal de este programa como una instancia de alto nivel y su implementación territorial con enfoque diferencial.

C. Solución al problema de producción y comercialización de narcóticos

La FGN fortaleció la capacidad institucional para investigar los delitos cometidos por grupos armados ilegales vinculados al narcotráfico. En 2020, se evidenciaron algunos avances en la judicialización efectiva, la estrategia contra activos del narcotráfico, la estrategia contra la corrupción asociada al narcotráfico y la Conferencia Internacional sobre la Lucha contra las Drogas. Tal es el caso de la implementación por parte de la FGN de herramientas como las investigaciones estructurales e investigaciones espejo para afectar las finanzas y los activos de las organizaciones criminales y el fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional.

Ejemplo de lo anterior es el desarrollo de la estrategia de fortalecimiento de la cooperación judicial internacional con Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Francia, Italia, España, Alemania, Portugal, Israel, Suecia, Noruega, México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina, y Australia. A lo anterior se suma el funcionamiento de la “Plataforma Bogotá”, una mesa permanente de seguridad contra el

tráfico transaccional de drogas, en la que participa la FGN y que reúne a todos los agregados judiciales de los países de la Unión Europea, además de Colombia y Estados Unidos que asisten como observadores⁴⁰⁷.

Frente a los compromisos referentes al fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional, se completaron acciones de cooperación regional como la campaña Orión V para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. La campaña Orión V incluye acciones multilaterales en las que intervinieron 48 instituciones y agencias de carácter militar y policial de 26 naciones participantes. Durante la operación, fueron judicializadas 150 personas de diferentes nacionalidades y se inmovilizaron 38 embarcaciones, dos semi sumergibles y cuatro aeronaves fueron objeto de interdicción en tierra. En términos de incautación de marihuana, los resultados fueron de 7.342 kilogramos, que representan 18'355.000 de dosis, con un valor estimado en costas de Estados Unidos de USD \$ 36.710.000⁴⁰⁸.

La FGN reunió experiencias dirigidas a enfrentar bajo una comprensión holística el fenómeno del crimen organizado. En cuanto a los avances frente a las acciones de los grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales, se resaltan las acciones del centro de pensamiento “Ideas disruptivas contra el crimen organizado” de la FGN. Este centro de pensamiento funge como mecanismo para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en todas sus dimensiones, y prevenir la aparición de nuevos grupos dedicados al crimen organizado. Su propósito es identificar ideas y realizar investigación aplicada desde las ciencias exactas para impactar el crimen organizado en Colombia, a través de la consolidación de un grupo de expertos de naturaleza investigadora.

El centro de pensamiento incluye en su revisión acciones de disrupción provenientes de proyectos de investigación que ofrezcan nuevos enfoques frente a la lucha contra el crimen organizado para lo cual llevó a cabo 15 mesas técnicas entre el 12 de febrero y el 18 de noviembre 2020⁴⁰⁹. En estos espacios, participaron miembros de la Fuerza Pública colombiana, la FGN, instituciones del Estado, investigadores universitarios de las ciencias exactas, agregadurías de las embajadas del sector defensa e interior, empresas del sector hidrocarburos y fiscales de la Red de Fiscales Iberoamericana contra el Narcotráfico⁴¹⁰. Este tipo de intercambio de expertos fomenta espacios de participación entre el Gobierno, las empresas y la sociedad civil, que facilitan la triangulación de la información y posibles soluciones para resolver el problema de las drogas ilícitas de manera integral y participativa.

Durante el 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho promovió sinergias y articulación entre el Pilar 4 de la Política Ruta Futuro la cual está enfocada en la disrupción efectiva de las economías criminales. Para ello, esta política contempla estrategias de prevención,

detección, investigación, sanción y persecución de bienes y rentas producto del delito, que respondan a las necesidades nacionales, a los estándares internacionales y las acciones de implementación del Acuerdo Final. Se destaca la creación y puesta en marcha de la “Estrategia integral frente a finanzas y rentas criminales y cadena de valor”, la cual analiza la cadena de valor del narcotráfico, incluyendo el lavado de activos, los enclaves productivos y focos de corrupción. A través de esta estrategia, se recogieron todos los estudios que el Ministerio de Justicia y del Derecho ha hecho desde el 2016, incluyendo las acciones y compromisos propios del Acuerdo Final para este tema.

En el periodo de análisis, el Ministerio de Justicia y del Derecho trabajó en la actualización del CONPES antilavado de activos⁴¹¹, cuyo objetivo es proporcionar al país las herramientas necesarias destinadas a identificar y valorar adecuadamente los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo (LA/FT) y los medios para mitigarlos. Según informó este Ministerio, la publicación de la actualización del CONPES está proyectada para abril de 2021⁴¹².

El intercambio de experiencias demostró la importancia de construir alianzas con todos los sectores para hacer frente al fenómeno del narcotráfico. Sobre los espacios de diálogo para avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas, el 7 de julio 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores llevó a cabo el diálogo regional “Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas sobre Políticas de Drogas y Desarrollo en las Américas”⁴¹³. Durante este espacio, autoridades de Colombia, Perú, Guatemala, Estados Unidos y Jamaica intercambiaron buenas prácticas y lecciones aprendidas sobre la materia. Los participantes destacaron la relevancia de la generación de espacios con la sociedad civil, el sector privado y cooperación internacional para entender que la lucha contra el narcotráfico es un esfuerzo que requiere un trabajo armónico entre los diferentes gobiernos de cada país y una buena articulación institucional.

En síntesis, la mayoría de los compromisos del Punto 4 tuvieron un avance lento durante los primeros tres años después de la firma del Acuerdo. Sin embargo, durante el 2020, el Instituto Kroc observó una aceleración en la implementación especialmente en compromisos que fueron completados, pues la mayoría de los planes de acción y estrategias lograron entrar en una fase operativa y empezaron a mostrar resultados para cada componente de este punto.

3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 4

Implementar iniciativas PISDA-PDET y PDET-PAI Comunitario en núcleos PNIS. Las autoridades locales y regionales, respaldadas por el Gobierno Nacional a través de la ART, la CPEC, los ministerios y agencias cuentan con la posibilidad de ejecutar estas obras y acciones en los núcleos PNIS. Esto podría garantizar la sostenibilidad y comercialización de los proyectos productivos y el bienestar de las comunidades PNIS.

Articular al PNIS con ejercicios territoriales de diálogo social, divulgación y rendición de cuentas. Para ello sería provechoso que la DSCI participe en espacios liderados por alcaldías, gobernaciones y consejos municipales de paz. Esto lo haría de la mano con la ART en las subregiones y municipios PDET, y con la CPEC en los 8 municipios en los cuales se implementa el PNIS pero que no son PDET. Este ejercicio será útil para aumentar la confianza a través de un ejercicio constante de rendición de cuentas.

Ampliar la cobertura del programa “Territorios en Conservación” a las familias aún no incluidas en el PNIS. La DSCI junto con la Unidad de Parques y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible podrían priorizar la inclusión de las familias PNIS ubicadas en PNN en este modelo diferenciado. La DSCI podría focalizar sus esfuerzos en las 2.243 que faltan por entrar al modelo para que ingresen en 2021⁴¹⁴; un universo localizado y que contribuiría decididamente a la solución del problema de las drogas ilícitas.

Finalizar la concertación de la Ruta Diferencial Étnica PNIS. El Instituto Kroc considera que la DSCI junto con la ART, la CPEC y la IANPE, tienen la oportunidad de avanzar en la concertación de esta ruta diferencial para comunidades étnicas y procesos asociativos en la sustitución voluntaria. Ello impactaría sensiblemente el proceso en los territorios de mayor afectación por presencia de cultivos y actores armados.

Concertar e implementar el protocolo de género PNIS. La DSCI junto con la ART y la CPEC tienen la oportunidad de avanzar con la Alta Instancia de Género en la definición de las medidas diferenciales para mujeres rurales y étnicas en PNIS, de tal forma que el proceso de sustitución aporte a cerrar las brechas de desigualdad en el campo.

El trámite de la ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores mejoraría la seguridad jurídica en el proceso de sustitución voluntaria. El Ministerio de Justicia y del Derecho y las diferentes bancadas en el Congreso de la República, incluida la del Partido FARC, cuentan con las capacidades para imprimir todos sus esfuerzos en consensuar un proyecto de ley para pequeños cultivadores, aprovechando la convergencia de actores en las instancias nacionales del PNIS.

Adelantar los procesos normativos liderados por el Ministerio de Salud y Protección Social para formalizar jurídicamente el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas. Los actos administrativos son necesarios para crear al programa como instancia de alto nivel. Ello podría conllevar a la articulación entre las instituciones con competencias en la materia y coordinar un proceso participativo de revisión, ajuste y puesta en marcha de la política frente al consumo.

La Ruta de Atención Integral Territorial puede contribuir a la estrategia de prevención del consumo. El Ministerio de Salud y Protección Social puede concentrar acciones para esta estrategia, dirigida de forma más visible a mujeres, personas LGBTI y pueblos étnicos, y difundir los principales resultados de esta implementación.

La actualización del CONPES Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo representa una oportunidad para alinear la política pública con el Acuerdo Final. Aprovechando las actividades en las que avanza el Ministerio de Justicia y el Derecho en la actualización del mencionado CONPES, resultaría valioso que, dentro de éste, los ejes y programas que se establezcan se ajusten y compaginen con lo previsto por el Acuerdo Final.

TABLA

11

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.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto

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 paz⁴¹⁵. 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 repetición⁴¹⁶. 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.

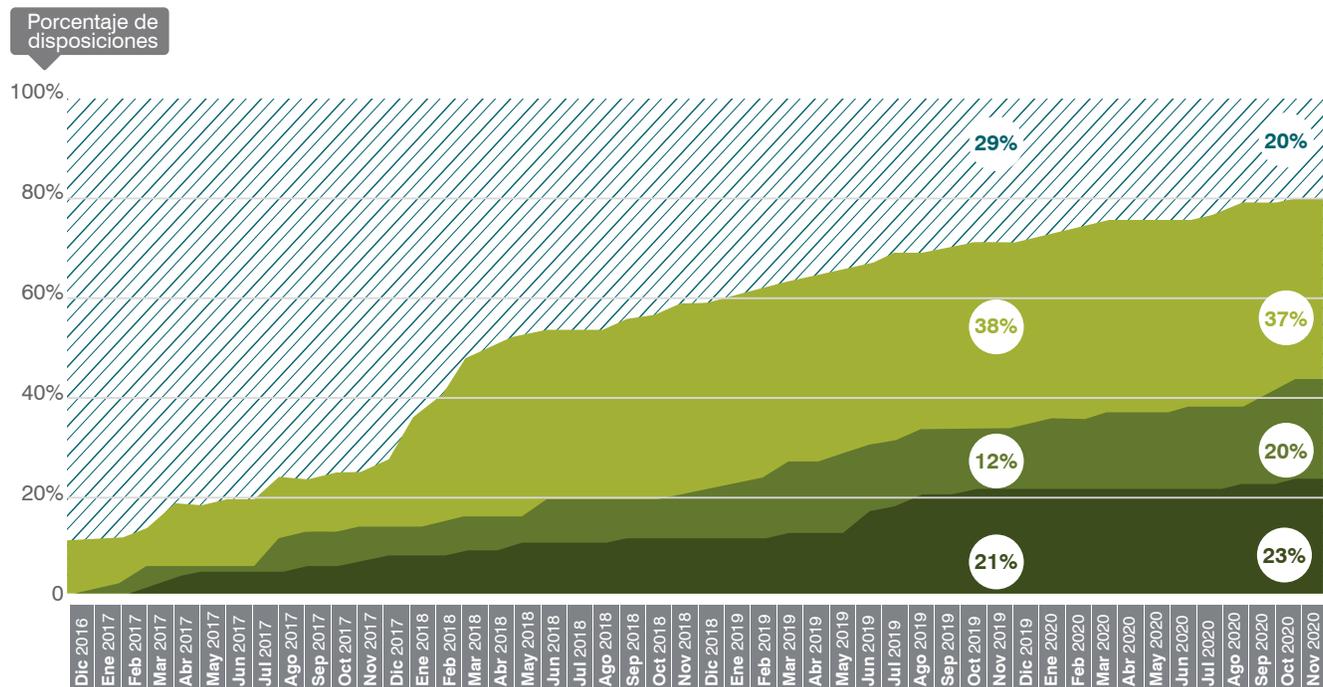
1. Estado de la implementación del Punto 5

En el periodo de estudio, el Punto 5 mantuvo un ritmo constante de avance en la implementación conforme se evidencia en el Gráfico 19. En el último año, las disposiciones en estado no iniciado se redujeron de 29% en 2019 a 20% en 2020 y aquellas en nivel mínimo disminuyeron un punto porcentual, de 38% en 2019 a 37% en 2020. Además, las disposiciones en nivel intermedio y completas se incrementaron de 12% en 2019 a 20% en 2020 y de 21% a 23%, respectivamente. Estos avances en la codificación son producto del trabajo de las entidades del SIVJRNR.

GRÁFICO 19

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 5

-  No iniciada
-  Mínima
-  Intermedia
-  Completa

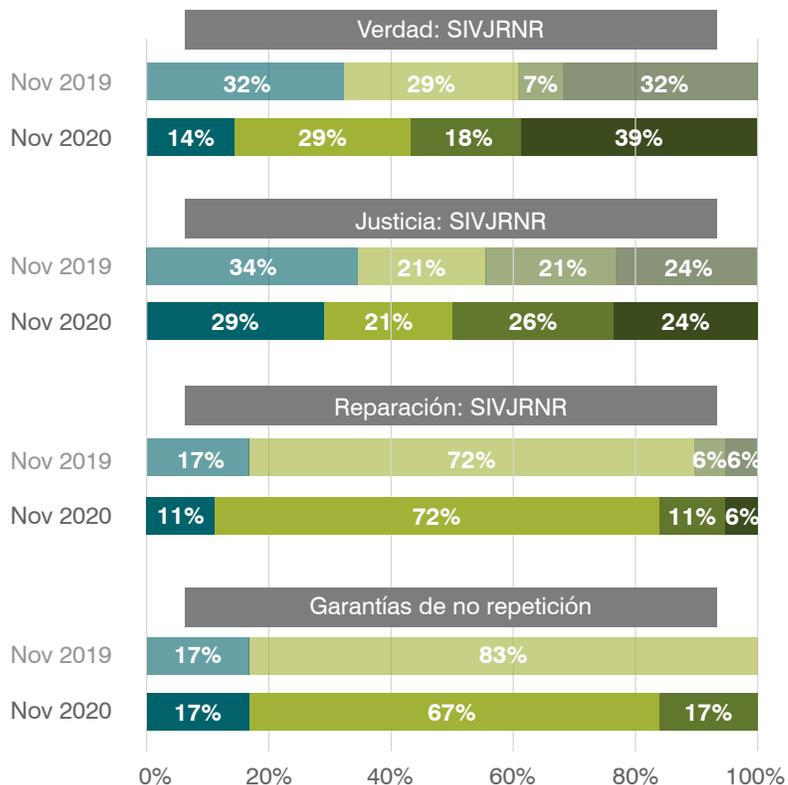


En este periodo, hubo avances en los niveles de implementación del componente de verdad, pues la CEV, que conforme a su mandato cierra sus actividades y entrega su informe final el 28 de noviembre del 2021, consolidó el Sistema de Información Misional (SIM), fortaleció su estrategia de comunicaciones y avanzó en las medidas para el archivo de la información recolectada en el marco de sus funciones. Por su parte, la UBPD adelantó la entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas y promovió alianzas con 12 organizaciones nacionales e internacionales especializadas para facilitar el cumplimiento de sus funciones.

GRÁFICO 20

Niveles de implementación de los temas de Punto 5: noviembre 2019 vs. noviembre 2020

No iniciada Intermedia
Mínima Completa



El componente de justicia también tuvo avances cuantitativos, relacionados con las medidas adoptadas por la UIA de la JEP para la protección de víctimas, testigos y demás intervinientes, así como la adopción de criterios de priorización por parte de la SDSJ de la JEP. En el componente de reparación, la UARIV avanzó en las acciones para el reconocimiento y reparación de víctimas en el exterior. Finalmente, el componente de garantías de no repetición registró un avance en su implementación, que obedece a la creación y puesta en marcha de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz por la Defensoría del Pueblo.

TABLA
12

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 5

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Planes nacionales de reparación colectiva fortalecidos.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas	56,67%	2018	2031	E.316
Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas	27,08%	2018	2031	E.315
Porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad.	Oficina del Alto Comisionado para la Paz	0,00%	2017	2019	E.311
Plan Nacional de Derechos Humanos fortalecido y en implementación.	Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	25%	2017	2031	E.337

2. Principales avances y retos del Punto 5

A. Componente de verdad

La UBPD consolidó procesos para la búsqueda. Dentro de las acciones concretas de la UBPD durante el período objeto de análisis, se destaca la publicación del Plan Nacional de Búsqueda (PNB)⁴¹⁷. Este documento es una herramienta de organización y planeación⁴¹⁸ que contiene el marco de acción general, estratégico e integral para abordar los procesos de búsqueda, humanitaria y extrajudicial, de personas que adelanta la entidad⁴¹⁹. Esto

es un avance significativo ya que hasta ahora la UBPD no contaba con un instrumento de esta naturaleza en Colombia. El PNB es el resultado de un proceso de participación y construcción colectiva⁴²⁰ con las víctimas de distintos sectores y sus organizaciones⁴²¹, los pueblos étnicos⁴²² y la coordinación con instituciones estatales⁴²³. Además, el plan incluyó los enfoques territorial, de género⁴²⁴ y étnico⁴²⁵. Lo anterior otorga legitimidad al PNB y fortalece la relación de confianza que la entidad ha venido construyendo con las víctimas y sus organizaciones⁴²⁶.

Para adelantar el proceso de búsqueda en el territorio, la UBPD cuenta con los planes regionales de búsqueda, los cuales se concentran “en una zona o región, un sector de la población, un período específico o cualquier otra variable”⁴²⁷. Para el 30 de septiembre de 2020, la UBPD había puesto en marcha 14 planes regionales que involucran la búsqueda de 788 personas dadas por desaparecidas en los departamentos de Meta, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Huila, Valle del Cauca, Nariño y en las regiones del Pacífico y del Magdalena Medio⁴²⁸.

La entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado a sus familiares continuó bajo el liderazgo de la UBPD en el contexto de la pandemia⁴²⁹. Hasta el 30 de septiembre de 2020, la UBPD había avanzado en la entrega digna de los restos de 83 personas, en articulación con otras entidades estatales⁴³⁰. Gracias al proceso de búsqueda llevado a cabo por la entidad, se propició el encuentro con familiares de personas que habían sido dadas por desaparecidas y que fueron encontradas con vida⁴³¹. Estos resultados fueron además obtenidos en condiciones adversas, ya que debido a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19, se vieron suspendidas varias operaciones de la UBPD⁴³², lo que implicó un cambio de prioridades en el trabajo que venía adelantando esta entidad hasta marzo de 2020. Por ejemplo, la UBPD concentró sus esfuerzos en dar trámite a las 5.389 solicitudes de búsqueda que ha recibido desde su creación, de las cuales 529 fueron presentadas en el primer semestre de 2020⁴³³. Adicionalmente, la entidad adelantó procesos de contrastación de la información recibida, para completarla y ampliarla de ser necesario⁴³⁴.

Teniendo en cuenta los retos que la emergencia sanitaria trae respecto del manejo de los cuerpos de personas que podrían ser víctimas de desaparición forzada, la UBPD alertó sobre la importancia de que las autoridades competentes adopten medidas que garanticen la preservación y el cuidado de los cuerpos de personas no identificadas que podrían corresponder a víctimas de desaparición forzada y que permanecen en cementerios del país⁴³⁵. Para ello realizó una serie de recomendaciones⁴³⁶ y orientaciones⁴³⁷ así como actividades de pedagogía con entidades territoriales para el manejo de los cuerpos en el territorio⁴³⁸. Las acciones mencionadas resultaron de vital importancia para la garantía del

derecho a la verdad de las víctimas, que implica poder conocer la suerte de sus familiares y seres queridos dados por desaparecidos en el marco del conflicto.

La CEV se preparó para iniciar su último año de actividades en medio de algunas complicaciones para el desarrollo de su mandato. Durante este periodo, la CEV adelantó una serie de acciones de alistamiento para la entrega de lo que será su legado, tras la finalización de su mandato el 28 de noviembre de 2021, que incluye: (i) la elaboración y lanzamiento del Informe Final; (ii) la creación y puesta en marcha del Comité de Seguimiento y Monitoreo a las Recomendaciones del Informe Final⁴³⁹; (iii) la designación de la entidad depositaria de todos los archivos recogidos por la entidad durante su mandato⁴⁴⁰; y (iv) el establecimiento de condiciones necesarias para la apropiación del Informe Final por parte de la sociedad y para la protección de su legado⁴⁴¹. Todo lo anterior, en un contexto político adverso al trabajo que ha venido realizando la entidad hasta el momento⁴⁴².

Dentro de las principales actividades realizadas por la CEV durante 2020, figura la conformación del Grupo de Informe Final, el cual ya obtuvo los primeros resultados con la preparación de un documento que incluye la ruta para la discusión y aprobación del Informe Final y la propuesta de índice para su análisis y elaboración⁴⁴³. Además, diseñó y consolidó el SIM⁴⁴⁴, operando como un ecosistema para almacenar, caracterizar y analizar la información recogida en el ejercicio de su mandato y que permite, entre otras cosas, que los investigadores e investigadoras puedan acceder a ella de manera fácil y rápida⁴⁴⁵. Teniendo en cuenta el volumen de información que ha recibido la entidad por parte de las víctimas, sus organizaciones, entidades estatales⁴⁴⁶, entre otros actores — que para octubre de 2020 eran 15 terabytes⁴⁴⁷ — contar con un SIM sólido es fundamental para facilitar la elaboración del Informe Final con un relato imparcial, transparente y auditable. Así se honraría la confianza depositada por las víctimas y sus organizaciones cuando presentaron sus informes y testimonios a la CEV⁴⁴⁸.

Los espacios de escucha a las víctimas y de reconocimiento de responsabilidad por parte de los actores del conflicto, generaron confianza para avanzar en el esclarecimiento. Durante el 2020, la CEV llevó a cabo cuatro Encuentros por la Verdad, dos de ellos de carácter étnico⁴⁴⁹, además de otros actos que contaron con la participación de las víctimas⁴⁵⁰, en los cuales facilitó espacios para el reconocimiento de responsabilidad de distintos actores del conflicto armado⁴⁵¹. La CEV construyó una metodología específica para desarrollar estos actos de reconocimiento, que incluyó un trabajo extenso de construcción de confianza con y entre los y las participantes⁴⁵². Este trabajo puede servir de guía para las demás entidades que componen el SIVJNR, como la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas (SRVR) de la JEP, en la implementación de actos de reconocimiento dentro de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y en el marco de las órdenes de las sentencias emitidas en el proceso especial de Justicia y Paz⁴⁵³.

Los actos de reconocimiento tienen un alto impacto para quienes participan en estos espacios⁴⁵⁴, por el potencial transformador del hecho de reconocer su responsabilidad⁴⁵⁵. La contribución a la verdad por este medio es reparadora para las víctimas y a la vez una medida de no repetición, pues es un paso para no recurrir nuevamente a las prácticas de la violencia⁴⁵⁶. Estas acciones promueven un ambiente propicio para que otros actores involucrados en el conflicto armado lo hagan, al existir en la agenda pública una necesidad de reconocer que no puede ser desconocida por éstos⁴⁵⁷.

Debido a la pandemia, la CEV se vio obligada a hacer un cambio de prioridades⁴⁵⁸ para concentrarse en el procesamiento y análisis de los testimonios e informes recibidos, y avanzar en la sistematización, análisis y producción de los insumos para el Informe Final⁴⁵⁹. Una vez ajustados a la virtualidad, la entidad continuó recogiendo testimonios y practicando entrevistas, pero no con la velocidad y masividad con que se hacía antes de la crisis sanitaria⁴⁶⁰.

Las barreras en el acceso a la información fueron determinantes y podrían afectar sensiblemente los fines perseguidos en el componente de verdad del SIVJRNR. En el período objeto de análisis, la CEV enfrentó dificultades para acceder a la información por parte de algunas entidades estatales⁴⁶¹. En la rendición de cuentas del 30 de septiembre de 2020, el comisionado Alejandro Valencia Villa explicó que se han encontrado con falta de respuesta por parte de algunas entidades o la supuesta imposibilidad de entregar la información por estar sometida a reserva⁴⁶², desconociendo la Sentencia C-017 de 2018 de la Corte Constitucional. Esta decisión revisó la constitucionalidad del Decreto Ley 588 de 2017⁴⁶³ y determinó que las entidades no pueden oponer reserva a la CEV cuando ésta les solicita información⁴⁶⁴.

La denegación de información por parte de las entidades estatales implica el incumplimiento de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, así como sus obligaciones legales⁴⁶⁵ y los estándares internacionales en la materia⁴⁶⁶, lo que a su vez repercute en la elaboración del Informe Final. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha manifestado su preocupación por las barreras que ha tenido la CEV para acceder a la información, recordando que hay muchas razones para preferir el acceso a la información y el derecho a la verdad sobre conservar la reserva⁴⁶⁷. Si bien la CEV ha adelantado esfuerzos importantes para obtener una comprensión completa del conflicto armado⁴⁶⁸, es esencial que cuente con la información oficial que reposa en las instituciones públicas lo más pronto posible⁴⁶⁹ y así elaborar un Informe Final que cumpla con los estándares de calidad que se esperan, garantizando el derecho a la verdad de las víctimas, y de la sociedad en general.

B. Componente de justicia

La JEP adoptó lineamientos para la organización de su trabajo, avanzó con actividades procesales y empezó a tomar algunas decisiones. En diciembre de 2019, la SDSJ de la JEP expidió la Resolución 008017⁴⁷⁰ por medio de la cual se establecieron los criterios para la priorización y acumulación de investigaciones y procesos. Esta resolución permitió organizar el trabajo que adelanta dicha Sala, responder a las peticiones de los solicitantes y contribuir al desarrollo de las funciones de las demás instancias que integran la JEP⁴⁷¹. Por otro lado, la Sección de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (SeRVR) adoptó los “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador”⁴⁷². Estos lineamientos consolidan el marco que guía las actuaciones de la JEP y son una herramienta para que los comparecientes, víctimas y sus representantes, los operadores jurídicos y la sociedad en general, tengan una comprensión de hacia dónde van los Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador y/o Restaurador (TOAR) y establecer una ruta para el proceso de imposición e implementación de sanciones propias⁴⁷³.

Se destaca en este periodo la publicación del Manual para la Participación de las Víctimas ante la JEP⁴⁷⁴. Este ha sido reconocido por parte de las organizaciones de la sociedad civil como un esfuerzo valioso de la JEP por escuchar a las víctimas⁴⁷⁵. El Manual clarifica los distintos momentos y el alcance de participación de las víctimas ante las diferentes instancias de la JEP y promueve y garantiza su integralidad⁴⁷⁶. Como parte de su proceso de construcción, la Comisión de Participación llevó a cabo un ejercicio con las organizaciones que hacen parte de la Mesa Técnica de Organizaciones de la Sociedad Civil⁴⁷⁷. Con base en este ejercicio, 35 organizaciones conocieron la versión borrador del manual, presentaron observaciones, participaron en el proceso de socialización y vieron reflejadas en la versión final algunas de sus sugerencias⁴⁷⁸, lo cual las reconoce como agentes y dota de legitimidad a esta herramienta.

El proceso de acreditación de las víctimas fue esencial para brindar plenas garantías de participación en el escenario judicial. De forma paralela, la SRVR avanzó en este propósito en el marco de los macro casos abiertos⁴⁷⁹, para que las víctimas adquieran la calidad de intervinientes especiales en el proceso, así como los derechos que de él se derivan⁴⁸⁰. La acreditación implica el deber de la JEP de garantizar su participación efectiva en todas sus actuaciones⁴⁸¹. Durante este periodo, la SRVR profirió el Auto 11 del 30 de enero de 2020, a través del cual trasladó al Grupo de Análisis de Información (GRAI) de la JEP los informes recibidos hasta la fecha para su sistematización⁴⁸². Esto es un avance que permite organizar los insumos que han entregado las víctimas y sus organizaciones, y facilita una mejor comprensión del universo para una segunda ronda de priorizaciones de macro casos⁴⁸³.

En el 2020, la SRVR realizó diferentes actividades en el marco del Caso 001 en el cual se indaga por los hechos y conductas atribuibles a los antiguos miembros del Secretariado de las FARC-EP por toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad, que incluyó: (i) la recepción de informes escritos y orales por parte de las víctimas⁴⁸⁴; (ii) la recepción de versiones voluntarias por parte de los miembros de las extintas FARC-EP y su traslado a las víctimas acreditadas⁴⁸⁵; (iii) la recepción de las observaciones de las víctimas⁴⁸⁶; y (iv) el proceso de contrastación, que incluyó la revisión de expedientes provenientes de la justicia ordinaria, que estaban dispersos por todo el país, y que se integraron con las demás fuentes judiciales y no judiciales recogidas hasta la fecha⁴⁸⁷. Con posterioridad al periodo de análisis del presente informe, esta Sala profirió el Auto 019 de 2021, como resultado de estas actividades⁴⁸⁸.

En general, los miembros de las extintas FARC-EP han presentado sus versiones voluntarias y han reconocido su responsabilidad en las distintas diligencias que adelanta la JEP⁴⁸⁹. Del mismo modo, han presentado 45 solicitudes de certificación de TOAR que se han realizado en distintas regiones del país⁴⁹⁰, acciones indispensables para avanzar en la reparación de las víctimas del conflicto armado.

La prevención y los enfoques diferenciales fueron determinantes para el componente de justicia. La UIA de la JEP lanzó en junio de 2020 el Sistema de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia⁴⁹¹. El propósito del sistema es alertar oportunamente sobre situaciones de riesgo que puedan afectar a los intervinientes (víctimas, organizaciones, testigos, comparecientes) ante la JEP, para proveer garantías de no repetición que permitan su participación efectiva⁴⁹². Adicionalmente, la UIA publicó el Protocolo de Comunicación de la UIA con las Víctimas⁴⁹³ y el Protocolo de Comunicación de la UIA con las Víctimas de Violencia Sexual⁴⁹⁴, los cuales fueron construidos de manera participativa con las víctimas y sus organizaciones para garantizar el cumplimiento del principio de la centralidad de las víctimas⁴⁹⁵, dispuesto no sólo en el Acuerdo Final⁴⁹⁶ sino en las leyes que lo desarrollan⁴⁹⁷.

La participación ante la JEP se vio afectada por el COVID-19 y las condiciones de seguridad. La JEP también se vio afectada por la pandemia, pues estuvo obligada a suspender sus términos judiciales⁴⁹⁸. Esto implicó retrasos en algunas actividades como el recaudo de evidencias⁴⁹⁹. Las condiciones de seguridad han afectado la participación de las víctimas y otros intervinientes no sólo ante la JEP⁵⁰⁰, sino ante las entidades que componen el SIVJNR⁵⁰¹. Como se mencionó anteriormente, esta situación llevó a la adopción de medidas cautelares por parte de la SARVR en beneficio de excombatientes, con las cuales se buscó dinamizar acciones para la protección de la vida e integridad de estas personas, y así garantizar el derecho de las víctimas a la verdad⁵⁰². En este sentido, llama la atención la falta de aprobación de recursos adicionales que habían sido solicitados por esta entidad al

Gobierno Nacional y que serían destinados al programa de protección a víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP⁵⁰³.

C. Componente de reparación

La reparación integral se encaminó con la prórroga de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Como parte de la política de reparación integral, y de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final, la UARIV tomó acciones para la garantía de los derechos de las víctimas que se encuentran en el exterior⁵⁰⁴. La Resolución 3320 de 2019⁵⁰⁵ — por medio de la cual se adopta el Protocolo de Retorno y Reubicaciones— y su Anexo Técnico⁵⁰⁶ incluyeron medidas diferenciadas para las víctimas que retornan desde el exterior⁵⁰⁷.

La UARIV, con el apoyo del Consejo Noruego para Refugiados, publicó los documentos “Ley 1448 de 2011: Miradas sobre la Satisfacción de los Derechos de las Víctimas en el Exterior”⁵⁰⁸ y “Las Víctimas del Conflicto Armado Colombiano en el Exterior: Una Caracterización”⁵⁰⁹, que tienen como propósito aportar “elementos técnicos, cuantitativos y cualitativos, para el desarrollo de mecanismos que fortalezcan la capacidad del Estado”⁵¹⁰ e identificar las necesidades de las víctimas que se encuentran fuera del territorio nacional⁵¹¹. Estos documentos permiten entender mejor el panorama de las víctimas en el exterior y así resolver los vacíos en su atención, tomar mejores decisiones de política pública y aportar a la construcción de paz⁵¹².

En este periodo, la UARIV culminó la construcción del mapa de victimización⁵¹³. Este mapa se compone de tres módulos que incluye información sobre (i) eventos individuales ocurridos antes de 1985; (ii) casos de víctimas que surtieron el proceso de valoración individual y no hacen parte del Registro Único de Víctimas (RUV) bajo la causal de extemporaneidad; y (iii) sujetos colectivos que no están dentro del universo de víctimas objeto de registro⁵¹⁴. Para la construcción del mapa de victimización, la UARIV llevó a cabo sesiones de trabajo con las entidades que componen el SIVJNR⁵¹⁵. Esta herramienta es una fuente de información útil y un instrumento de reconocimiento y memoria de los hechos cometidos en el marco del conflicto armado, que no hacen parte del RUV por el marco temporal de la Ley 1448 de 2011⁵¹⁶.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue prorrogada, a pesar de que el Gobierno Nacional no presentó el proyecto de ley⁵¹⁷, contradiciendo sus propios anuncios⁵¹⁸. Para la prórroga fue determinante la decisión de la Corte Constitucional en la Sentencia C-588/19⁵¹⁹ y el Congreso de la República, que en noviembre de 2020 la aprobó junto con sus decretos étnicos⁵²⁰. Este es un paso importante para la garantía de los derechos de las víctimas, aunque no es la única medida necesaria para este fin. Se requiere, además, una reforma estructural de la política de víctimas que permita, entre otras cosas, ajustarla a lo

establecido en el Acuerdo Final en el sentido de ponderar la reparación colectiva y articularla con los PDET. Con ello también generarían condiciones para facilitar y brindar sostenibilidad a su implementación⁵²¹.

El proceso de entrega y monetización de bienes de las extintas FARC-EP avanzó sin contribuir sustantivamente a la reparación de las víctimas. Como parte del fortalecimiento a la política de reparación integral, en el Acuerdo Final se dispuso que las extintas FARC-EP debían entregar un inventario de todos los bienes y activos de lo que se ha denominado recursos para la guerra, para ser destinados para la reparación material de las víctimas del conflicto armado⁵²².

En este periodo el Gobierno Nacional expidió los Decretos 205 de 2020⁵²³ y 1080 de 2020⁵²⁴, en los que se prorrogaron los plazos y se estableció el 31 de diciembre de 2020 como plazo máximo para la entrega de todos los bienes. Según el Gobierno, la expedición de estos decretos se fundamentó en que las normas anteriores no establecían la forma y plazos para su entrega, lo cual conllevó a que excombatientes de las extintas FARC-EP finalizaran a tiempo la entrega material de lo consignado en el inventario ni aportado a la SAE toda la información requerida sobre estos activos⁵²⁵. Según los delegados de las extintas FARC-EP, el establecimiento de los plazos para la entrega de los bienes no fue consultado con ellos, sino que fue establecido de manera unilateral por el Gobierno Nacional⁵²⁶. Pese a lo anterior, posteriormente acordaron con la SAE un cronograma para su entrega⁵²⁷.

Respecto del cumplimiento de este compromiso, ha habido algunos avances que han contribuido a la reparación de las víctimas⁵²⁸. Por ejemplo, se destaca la subasta pública que hizo la SAE del oro entregado por las extintas FARC-EP, por medio de la cual se recaudaron USD \$11'285.643,3 que serán destinados para la reparación⁵²⁹. Algunos obstáculos registrados en este proceso que no han permitido avanzar en este tema como se esperaría, cuatro años después de la firma del Acuerdo Final, tienen que ver con la falta de garantías de seguridad en los territorios para excombatientes que adelantan las labores de recaudo de información y entrega efectiva de los bienes⁵³⁰, y la baja coordinación entre los enlaces nacionales y territoriales de las extintas FARC-EP⁵³¹.

La articulación del SIVJNRN y el SNARIV fue garantía de centralidad e integralidad en la atención a las víctimas. Como ha sido reiterado por el Instituto Kroc desde su primer informe, es necesario que todos los componentes del Punto 5 trabajen de manera articulada para garantizar los derechos de las víctimas⁵³², como se establece en el Acuerdo Final⁵³³. Durante el último año, se evidencian algunos esfuerzos de articulación entre las entidades que componen el SIVJNRN y las entidades que componen el SNARIV a nivel nacional.

Por ejemplo, la JEP y la UBPD han venido adelantando trabajo conjunto en el marco de las medidas cautelares decretadas por la SARVR para la protección de lugares en los que podrían encontrarse cuerpos de personas víctimas de desaparición forzada⁵³⁴. Así, han tenido reuniones en el marco de una mesa técnica constituida entre ambos equipos para establecer rutas de trabajo y aclarar dudas sobre el tipo de apoyo que la UBPD le puede prestar a la JEP, como asistencia técnica en lo forense y diálogo entre medidas cautelares y planes regionales de búsqueda⁵³⁵. Un ejemplo de lo anterior son las actividades realizadas para la protección de los cuerpos que reposan en el cementerio alterno de El Copey (Cesar)⁵³⁶.

Se resaltan los esfuerzos hechos por las entidades del SIVJNR y el SNARIV. En 2020, la CPEC, la UARIV y la JEP han establecido una ruta de trabajo conjunta para discutir la articulación entre los TOAR, las sanciones propias que impondrá la JEP, el programa de reparación administrativa de la Ley 1448 de 2011 y los PDET⁵³⁷. A la par, el CNMH y las entidades del SIVJNR celebraron convenios para el intercambio de información⁵³⁸.

Sin embargo, el Instituto Kroc observa que las brechas de articulación persisten a nivel territorial⁵³⁹. Respecto del SNARIV, hay falencias en la coordinación nación-territorio para la formulación e implementación de las medidas acordadas en los PIRC⁵⁴⁰. Del mismo modo, se observa una “escasa coincidencia entre las acciones de los planes [de retorno y reubicación] con las iniciativas PDET”⁵⁴¹, con lo que resulta necesario una mayor articulación entre la ART y la UARIV⁵⁴².

A pesar de los avances resaltados en los componentes de verdad, justicia y reparación, aún hacen falta acciones que contribuyan a la garantía de los derechos de las víctimas.

Si bien la UBPD ha indicado que el PNB es un documento dinámico que debe ser revisado y ajustado periódicamente⁵⁴³, hasta el 30 de noviembre de 2020, no se habían establecido cronogramas y etapas para la ejecución de dicho plan⁵⁴⁴, lo cual resulta fundamental para su concreción y puesta en marcha. Respecto de la CEV, se observa que para el año 2020, se recogieron 6.607 testimonios de los cuales solamente 141 corresponden a entrevistas individuales a actores armados y cuatro a terceros civiles⁵⁴⁵. La baja participación de los actores principales del conflicto armado puede repercutir de manera negativa en el derecho de las víctimas a conocer la verdad completa de lo sucedido⁵⁴⁶. La JEP no avanzó en la apertura de otros macro casos, como el de desaparición forzada, el de desplazamiento forzado o el de violencia sexual, pese a las solicitudes reiteradas de las víctimas y sus organizaciones⁵⁴⁷.

Los esfuerzos adelantados por la UARIV en materia de reparación colectiva siguen siendo insuficientes de cara al universo de sujetos de reparación colectiva (SCR) en espera de ser reparados. De 755 SRC incluidos en el RUV, solamente 15, es decir, el 2% había terminado la implementación de los PIRC, mientras que el 71% aún se encontraba en las fases iniciales⁵⁴⁸.

Por su parte, la UARIV señaló que, a septiembre de 2020, de 787 SRC incluidos en el RUV, 518 son SRC étnicos y 269 son no étnicos⁵⁴⁹. De los 787, sólo 18 habían cerrado la implementación del PIRC⁵⁵⁰. De este número, ninguno corresponde a SRC étnicos, a pesar de que éstos corresponden al 65% del total de SRC⁵⁵¹. Sobre esta situación, la CIDH manifestó su preocupación respecto las cifras de cumplimiento del programa de reparación colectiva y el atraso para la implementación total de los PIRC de los SRC⁵⁵².

Adicionalmente, según algunas organizaciones de la sociedad civil⁵⁵³, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011⁵⁵⁴ y la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final, se ha identificado “una tendencia regresiva del enfoque reparador y transformador derivada de los ajustes que se están haciendo a los PIRC, en virtud de lo establecido en el Modelo de Reparación Colectiva”⁵⁵⁵. Este modelo fue adoptado por medio de la Resolución 3143 de 2018⁵⁵⁶, sobre la cual la UARIV ha manifestado que “contempla acciones de mejora del programa en todas las fases de la ruta de reparación colectiva con un enfoque de marco lógico, brindando lineamientos claros y específicos para que los PIRC sean efectivos y eficaces en la reparación de los daños colectivos”⁵⁵⁷.

Pese a lo anterior, algunas organizaciones de la sociedad civil consideran que este modelo limita aspectos concretos del programa de reparación colectiva, al establecer que las medidas que se implementarán en los PIRC son aquellas que son de responsabilidad directa de la UARIV, lo que implica que se desconocen las medidas en cabeza de otras entidades del SNARIV⁵⁵⁸, el cual es coordinado por la UARIV⁵⁵⁹. Igualmente, se han identificado algunos desafíos para la implementación del programa de reparación colectiva, como: (i) la falta de voluntad política e institucional; (ii) la falta de disposición de recursos suficientes para avanzar en el programa; y (iii) la falta de concertación con los SRC⁵⁶⁰.

En razón a lo expuesto en esta sección, el Instituto Kroc observa que el Punto 5 avanza en la implementación al ritmo previsto. Las acciones y medidas adoptadas se corresponden en términos generales a lo planeado para el cuarto año de implementación, sin perjuicio de algunos obstáculos que se han presentado a causa de la pandemia, las dificultades para acceder a información fundamental para esclarecer la verdad y a la ausencia de garantías de seguridad para las víctimas y comparecientes que restringen su participación ante el SIVJNR.



3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 5

Establecer metas y cronogramas precisos para el PNB por parte de la UBPD. Esto permitiría aterrizar lo que hasta el momento es un marco general que guía la actuación de la entidad en los procesos de búsqueda de personas dadas por desaparecidas.

Establecer una estrategia para aumentar cuantitativamente los testimonios de todos los actores involucrados en el conflicto armado para el desarrollo del mandato de la CEV. Para esclarecer la verdad y cumplir con su mandato, tomando en consideración que la CEV concluye sus actividades con la entrega del Informe Final el 28 de noviembre del 2021, es necesario que esta entidad considere posibles líneas de acción para acceder a un mayor número de declaraciones y testimonios de los actores involucrados en el conflicto armado.

Garantizar el acceso a toda la información que solicite la CEV para el cumplimiento de su mandato por parte de las autoridades estatales, particularmente del Ministerio de Defensa y los organismos de seguridad del Estado. Lo anterior tomando en consideración que los estándares internacionales, constitucionales y legales, involucran directamente a todas las autoridades públicas a contribuir en el ejercicio de esclarecimiento a través de la remisión a la CEV de toda la información que sea solicitada, y permitiéndole el acceso a los archivos que así requiera esta entidad.

Desarrollar estrategias de pedagogía que permitan que el Manual para la Participación de Víctimas sea conocido y entendido por la sociedad en general, y las víctimas en particular. Específicamente, la JEP puede desarrollar estrategias que se compongan de diversos materiales pedagógicos y que sirvan para dar a conocer en todo el territorio nacional el Manual para la Participación, especialmente, respecto de aquellas víctimas que no están organizadas y que no tienen el apoyo suficiente para acceder a la JEP.

Potenciar las medidas para garantizar la seguridad de víctimas y comparecientes ante las entidades que componen el SIVJRNR y con ello promover su participación. Por un lado, a través del funcionamiento sistemático y recurrente del SISEP y sus herramientas, tanto ya creadas, como el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, como las que se encuentran pendientes de adopción, como el Plan Estratégico de Seguridad y Protección para excombatientes. Y, por el otro, a través del fortalecimiento del programa de protección de víctimas, testigos e intervinientes ante la JEP, el cual podría ampliarse para que incluyera a las entidades que componen el SIVJRNR.

Impulsar entre los componentes y entidades del SIVJRN y SNARIV más acciones de articulación y coordinación. Lo anterior especialmente en el nivel departamental y municipal, pues permitiría orientar la participación de las víctimas y atender sus necesidades para la garantía efectiva de sus derechos.

Impulsar desde UARIV la implementación del programa de reparación colectiva desde una perspectiva integral. Para lograrlo, resulta de especial importancia: (i) la asignación de recursos suficientes; (ii) la implementación de todas las medidas que deben incluir los PIRC y no sólo aquellas que le corresponden a la UARIV; (iii) el ajuste de la Ley 1448 de 2011, como parte de los compromisos establecidos en el Acuerdo Final; y, (iv) la articulación de los PIRC con otras medidas contempladas en el Punto 5, como los TOAR y las sanciones propias de la JEP, así como en otros puntos del Acuerdo Final, como en la ejecución de los PDET.

TABLA

13

Normas pendientes de implementación del Punto 5



Modificaciones de la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y 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.

Punto 6: Implementación, Verificación y Refrendación

Para alcanzar los objetivos del Acuerdo Final, el Punto 6 contempla mecanismos para garantizar su sostenibilidad jurídica y financiera a mediano y largo plazo. Asimismo, crea instancias que dan continuidad al diálogo entre las partes signatarias⁵⁶¹. 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.

1. Estado de la implementación del Punto 6

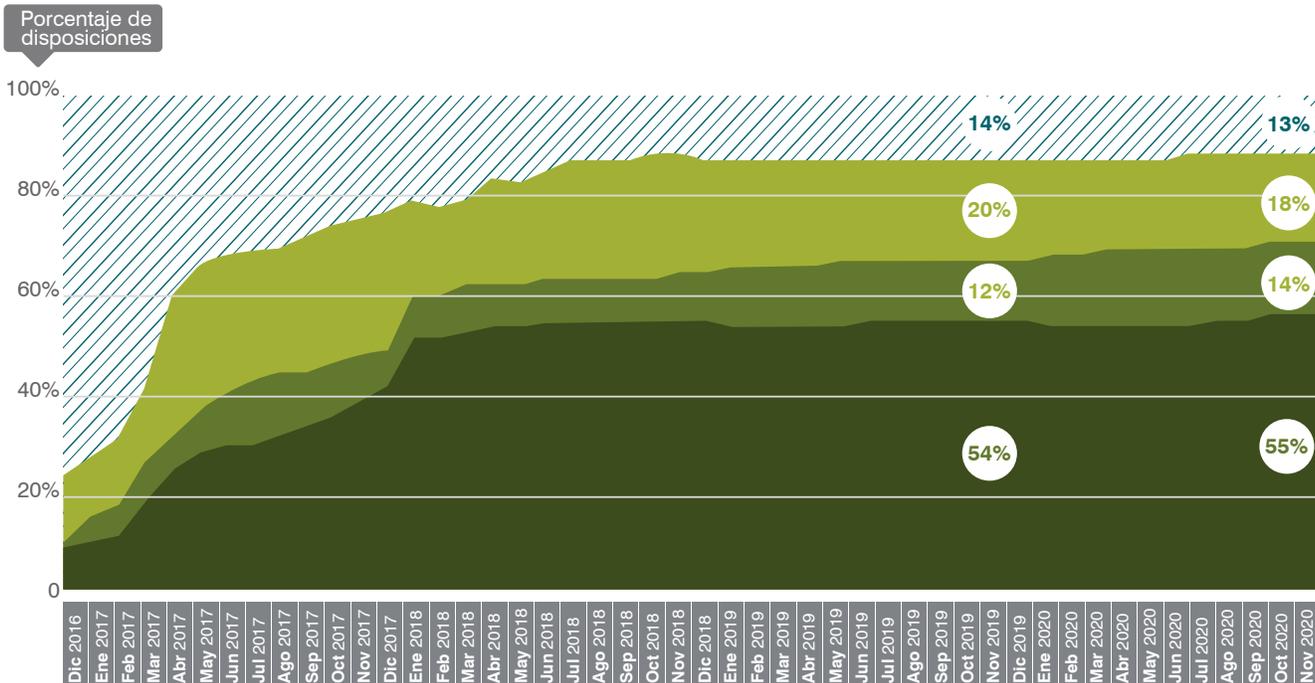
En el periodo de estudio, el Punto 6 continuó siendo el capítulo con mayor número de disposiciones que han completado su implementación. En gran parte, esto se debe a las medidas jurídicas, de planeación y refrendación realizadas en los primeros dos años de implementación. Como lo muestra el Gráfico 21, durante el 2020 la variación ha sido leve, pues en ninguna de las categorías de avance se observaron variaciones mayores a 2 puntos porcentuales.

Por ejemplo, las disposiciones con implementación completa pasaron del 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 continúa siendo baja. Esta misma tendencia se observó en los compromisos con avance intermedio que presentaron un cambio del 12% al 14%. Este progreso se debe a acciones relacionadas con la puesta en marcha y funcionamiento del SIIPO como mecanismo de planeación y seguimiento de los indicadores del PMI, lo cual contribuye al acceso a la información y transparencia en las acciones asociadas a la implementación.

GRÁFICO 21

Niveles mensuales de implementación de las disposiciones de Punto 6

- ▨ No iniciada
- Mínima
- Intermedia
- Completa



El Gráfico 22 muestra comparativamente los niveles de implementación por temas contenidos en el Punto 6 entre noviembre del 2019 y noviembre del 2020. Resultó relevante el cambio en los compromisos asociados al funcionamiento de la CSIVI que generó un retroceso de nueve puntos porcentuales en la implementación de disposiciones completas. Este se debió a la falta de sesiones ampliadas periódicas y a la ausencia de comunicados conjuntos que dieran cuenta de consensos entre los componentes de Gobierno y FARC de la CSIVI en temas importantes como la revisión de prioridades del PMI. En contraste, durante este mismo periodo, las disposiciones del Capítulo Étnico y el SIIPO avanzaron, entre las que se destacan el fortalecimiento a la IEANPE⁵⁶² y la puesta en marcha en enero del 2020 de la plataforma SIIPO⁵⁶³. Por su parte, las prioridades normativas no registraron ninguna variación en el periodo de análisis de este informe.

GRÁFICO 22

Niveles de implementación de los temas de Punto 6: noviembre 2019 vs. noviembre 2020

No iniciada Intermedia
Mínima Completa

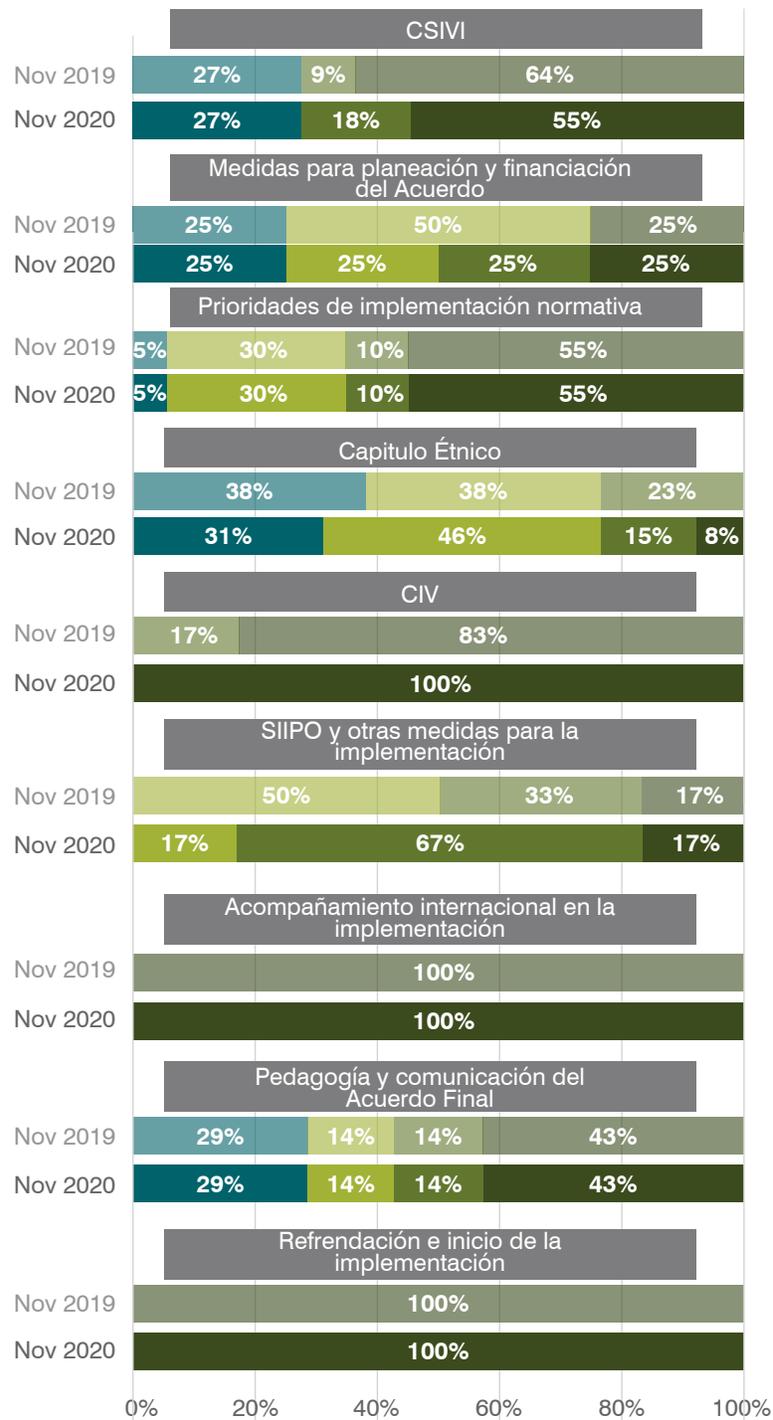


TABLA
14

Principales indicadores pendientes y en proceso de implementación del PMI para el Punto 6

Nombre del Indicador PMI	Responsable	Avance según SIPO	Año inicio	Año fin	Código
Porcentaje de organizaciones sociales y comunitarias asistidas técnicamente y que lo soliciten para posibilitar la contratación de proyectos en el marco de la implementación.	Ministerio del Interior	0%	2017	2031	F.343
Sistema integrado de información creado e implementado con todas sus medidas.	Departamento Nacional de Planeación	50%	2017%	2031	F.344
Número de proyectos productivos identificados y estructurados apoyados por el sector privado.	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación	Sin ficha técnica	Sin ficha técnica	Sin ficha técnica	F.347
20 emisoras de FM, de interés público clase C en las zonas más afectadas por el conflicto, a partir de la definición de los puntos geográficos, operando.	Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	38,46%	2019	2025	F.MT.1
Número de víctimas, desmovilizados y reincorporados contratados en los procesos de contratación del proyecto de vías terciarias para la paz y el posconflicto.	Colombia Compra Eficiente	Sin ficha técnica	Sin ficha técnica	Sin ficha técnica	F.465

2. Principales avances y retos del Punto 6

A. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final, CSIVI

La CSIVI 3x3 mantuvo su funcionamiento con algunos retos para cumplir sus objetivos⁵⁶⁴.

La Comisión ha continuado sesionando periódicamente y durante el 2020 se llevaron a cabo 15 sesiones, la mayoría de manera virtual⁵⁶⁵. Uno de los temas impulsados en estas reuniones fue la aprobación de los planes de trabajo para la articulación con la Instancia Especial de Género y la IEANPE⁵⁶⁶. Del mismo modo, se propiciaron espacios para abordar temas relacionados con la adopción de acciones urgentes para la reincorporación socioeconómica y las medidas de seguridad para excombatientes⁵⁶⁷.

Entre los retos observados, la CSIVI ha tenido limitaciones para fungir como espacio de diálogo y construcción de consensos alrededor del proceso de implementación. Por ejemplo, en el 2020, al igual que en 2019, la CSIVI no efectuó comunicados conjuntos, ni acordó el desarrollo de sesiones ampliadas y/o territoriales, las cuales impulsarían la implementación en las regiones priorizadas por el Acuerdo. La CSIVI tampoco avanzó en aspectos relevantes como la revisión anual de las prioridades del PMI, por diferencias frente al alcance del ejercicio⁵⁶⁸. Esta instancia también atravesó por tensiones debido a desacuerdos al interior de la misma, como el presentado en mayo de 2020 cuando el Gobierno de Colombia apoyó a Estados Unidos en la inclusión de Cuba, país garante del Acuerdo, en el listado de países que apoyan el terrorismo. En consecuencia, el componente FARC se retiró temporalmente de la CSIVI⁵⁶⁹ y, una vez superada esta situación, gracias a un pronunciamiento del Gobierno sobre el rol de Cuba en el Acuerdo, se retomaron sesiones a finales de junio de 2020⁵⁷⁰.

Las situaciones descritas demuestran la necesidad de que las partes protejan este espacio comprometiéndose con su adecuado funcionamiento, pues la CSIVI es un mecanismo concebido para dinamizar el diálogo entre el Gobierno Nacional y el Partido FARC, tras la finalización de las mesas de negociación. Su funcionamiento fluido y sistemático, sin perjuicio de las diferencias políticas y de criterio, es indispensable para mejorar de forma constante los niveles de implementación.

B. Medidas para planeación, financiación y transparencia del Acuerdo

Se avanzó en las medidas para la incorporación del Acuerdo en los instrumentos de planeación territorial y los mecanismos para su financiación. No obstante, persisten los retos en la ejecución y seguimiento de los recursos públicos destinados al Acuerdo. Durante 2020, como se ha explicado en otros capítulos y secciones de este informe, se construyeron y aprobaron los primeros Planes de Desarrollo Territorial después de la firma del Acuerdo

Final. A pesar de no contar con la modificación de la Ley orgánica del Plan Nacional de Desarrollo — Ley 152 de 1994 — se logró que los nuevos mandatarios incluyeran en sus planes locales 11.913 iniciativas PDET⁵⁷¹. Esta incidencia se atribuyó principalmente a dos razones. Primero, a que la ciudadanía respaldó en las urnas los programas de Gobierno que incluían las iniciativas PDET, dado el alto nivel de apropiación e interés que tienen en su implementación. Y segundo, a la gestión del Gobierno a través de la ART, que impulsó mesas institucionales para la inclusión de los PDET en los Planes de Desarrollo Territorial⁵⁷².

Con relación a las estrategias de financiación del Acuerdo, los avances se explican por el aumento en los recursos provenientes del OCAD Paz⁵⁷³ y la flexibilización del mecanismo de inversión privada Obras por Impuestos⁵⁷⁴. En el 2020, el OCAD Paz viabilizó 178 proyectos de inversión PDET por un valor de COP \$2,3 billones⁵⁷⁵. Adicionalmente, el Congreso de la República aprobó el anticipo de recursos provenientes del Sistema General de Regalías hasta el año 2030 por aproximadamente COP \$4,5 billones de vigencias futuras⁵⁷⁶. Con ello se crean condiciones para que los municipios PDET cuenten con más recursos para la ejecución de proyectos para la paz. Por su parte, la modalidad de Obras por Impuestos amplió su portafolio de iniciativas dirigidas a la provisión de bienes públicos rurales, pago por servicios ambientales e infraestructura productiva, cultural y deportiva en los municipios PDET⁵⁷⁷.

Hubo algunas limitaciones para la ejecución de los recursos destinados para la paz.

Pese a los avances anteriormente mencionados en cuanto al destino de recursos, la PGN ha manifestado algunas preocupaciones por la efectividad y eficiencia en la ejecución de los recursos de inversión pública para la paz, provenientes del Presupuesto General de la Nación. Su preocupación radica en que el presupuesto de 2020 incluyó recursos superiores a los COP \$5,1 billones para la paz, de los cuales aproximadamente COP \$2,7 billones se destinaron a gastos de funcionamiento de 22 instituciones públicas, y sólo COP \$2,3 billones a inversiones para la paz⁵⁷⁸. En esta línea, la Contraloría General de la República advirtió que la destinación de recursos para la ejecución de los compromisos del Acuerdo Final ha sido inferior a la prevista, impactando de manera negativa su ritmo, particularmente en los puntos 1 y 5⁵⁷⁹.

Persistieron algunas brechas para el financiamiento de la implementación del Acuerdo en 2021.

En el Presupuesto General de la Nación aprobado para 2021, los recursos destinados para la implementación del Acuerdo ascendieron a COP \$6,7 billones. Ellos se encuentran distribuidos así: (i) COP \$4,1 billones para la Reforma Rural Integral; (ii) COP \$2 billones para Participación Política, (iii) COP \$687 mil millones para Fin del Conflicto; (iv) COP \$1,1 billones para la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas; (v) COP \$677 mil millones para el Acuerdo sobre las Víctimas; y, (vi) COP \$58 mil millones para las acciones derivadas del Punto 6 sobre implementación. Aun así, hay un desfinanciamiento global de

COP \$1,9 billones, en relación a lo que necesitan las entidades para cumplir con las metas establecidas en el PMI⁵⁸⁰ que impacta sensiblemente a los puntos 1 y 2.

C. Prioridades de implementación normativa

Durante el cuarto año de implementación no se evidenciaron avances en las prioridades normativas para la implementación del Acuerdo. Aún están pendientes por tramitar 11 de las 24 prioridades que no fueron objeto del mecanismo de “fast track”⁵⁸¹. Entre las normas pendientes se destacan aquellas necesarias para la inclusión del PMI en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales⁵⁸². Pese a esta circunstancia, como se ha señalado en este informe, el proceso de inclusión avanzó adecuadamente con algunos Planes de Desarrollo Territorial, que además de incluir iniciativas PDET, desarrollaron algunos ejes del Acuerdo Final. Del mismo modo, se encuentra pendiente la creación de las Circunscripciones Especiales para la Paz y la normatividad comprensiva para la sustitución de cultivos de uso ilícito, dentro las que se destaca el tratamiento diferencial para pequeños cultivadores⁵⁸³. Aunque el Congreso de la República aprobó con el apoyo del Gobierno nuevas leyes para combatir la corrupción⁵⁸⁴, estas medidas no responden de manera integral a lo consignado en el Acuerdo Final. El desarrollo normativo en los 11 pendientes es crucial para la sostenibilidad y blindaje del Acuerdo a mediano y largo plazo.

D. Capítulo Étnico

Las disposiciones del Capítulo Étnico tuvieron avances relacionados con el financiamiento de la IEANPE y la inclusión del enfoque étnico en lineamientos y Planes Nacionales. La IEANPE fue fortalecida de manera significativa, gracias a que en mayo del 2020 recibió por primera vez recursos del MPTF para el cumplimiento de su mandato por los próximos dos años⁵⁸⁵. Los recursos se destinaron a la ejecución de cuatro líneas programáticas: (i) fortalecimiento técnico para la gestión; (ii) visibilidad étnica para la paz y difusión de saberes; (iii) diálogo intercultural nación – territorio; y (iv) diálogo intercultural con enfoque de DDHH, género, mujer, familia y generación. En este contexto, la IEANPE ha impulsado su agenda de trabajo con el Gobierno para la revisión de 40 de los 97 indicadores étnicos del PMI⁵⁸⁶. Estos 40 indicadores no han avanzado en la construcción de sus fichas técnicas o su cumplimiento está significativamente retrasado, por lo cual, el propósito es avanzar en rutas de trabajo que permitan concretar su implementación.

Siguen pendientes temas sustanciales como el avance en la priorización de las iniciativas “propias étnicas” de los PDET⁵⁸⁷, la concertación de los lineamientos para la ruta con enfoque diferencial para el proceso de sustitución de cultivos de uso ilícitos en territorios colectivos⁵⁸⁸ y las acciones para el desminado humanitario en los 9 territorios étnicos priorizados por el Acuerdo⁵⁸⁹. Igualmente, se encuentra pendiente avanzar en la concertación del Programa

Especial de Armonización para la reincorporación, el cual debe establecer rutas para el regreso de excombatientes a sus comunidades de origen y así contribuir a la reconciliación al interior de los pueblos étnicos⁵⁹⁰. Aún se encuentra pendiente el fortalecimiento de los mecanismos propios de protección, como estrategia complementaria de la respuesta institucional a las graves condiciones de seguridad en los territorios⁵⁹¹.

E. Otras medidas para garantizar la implementación, la participación y el seguimiento a la implementación

Durante el 2020 el Gobierno puso en marcha el SIIPO, revisó las fichas técnicas y actualizó los reportes de información del PMI en dicha plataforma⁵⁹². Este trabajo entre la CPEC y el DNP contribuye a los procesos de planeación para la implementación, pero ha evidenciado dificultades significativas en los indicadores contenidos en PMI, como la falta de fichas técnicas y el subreporte al SIIPO por parte de varias entidades estatales. De los 508 indicadores nominales del PMI al menos 102, que representan el 21%, no tienen fichas técnicas cargadas en el sistema⁵⁹³. El SIIPO tampoco ha diseñado y desarrollado módulos que permitan hacer el seguimiento a los diversos recursos financieros invertidos en la implementación del Acuerdo⁵⁹⁴. La falta de información y de articulación con el trazador presupuestal para la paz, que es una herramienta para registrar y hacer seguimiento en los sistemas de información presupuestales a los recursos destinados a la implementación del Acuerdo, afecta negativamente el acceso a la información de la implementación, particularmente por parte de actores de la sociedad civil, y así también a los procesos de transparencia y veeduría.

El Componente Internacional de Verificación (CIV) avanzó en los compromisos establecidos en el Acuerdo. En septiembre del 2020, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas renovó por un año el mandato de la Misión de Verificación de la ONU⁵⁹⁵. Durante el 2020, la Misión ha continuado con la publicación periódica de sus informes sobre las actividades en Colombia⁵⁹⁶. El Instituto Kroc⁵⁹⁷ y la secretaria técnica del CIV de la CSIVI ejercida por el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC)⁵⁹⁸ han continuado cumpliendo con su mandato y han elaborado informes comprensivos y temáticos sobre la implementación del Acuerdo. Estos informes sobre el estado de la implementación han servido de insumo de trabajo a la CSIVI, a la Instancia Especial de Género, a la IEANPE, a las entidades implementadoras y, en general, a la sociedad colombiana y a la comunidad internacional. Sus reportes han contribuido al análisis de temas relevantes para la implementación como los enfoques transversales étnico, de género y territorial.

El acompañamiento internacional sigue jugando un papel determinante en la implementación del Acuerdo y se espera que su apoyo financiero y niveles de ejecución aumenten para el 2021. En el 2020, el MPTF recibió contribuciones cercanas a los USD \$162.823.000 de las cuales ejecutó un total de USD \$119.620.347 correspondiente al 74% de los recursos recibidos⁵⁹⁹. Algunas embajadas y agencias de cooperación han apoyado diferentes frentes del Acuerdo a través de cooperación técnica y financiera. Por ejemplo, la UNDOC ha contribuido en el monitoreo al PNIS⁶⁰⁰. Alemania, a través de la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), también ha contribuido para que se materialice la presencia territorial de la JEP⁶⁰¹ y Suecia, a través de su Embajada, ha promovido la inclusión del enfoque de género en diferentes ámbitos del Acuerdo⁶⁰². No obstante, la Contraloría ha señalado que los recursos provenientes de la cooperación internacional han disminuido sus niveles de ejecución⁶⁰³. Por ello, se espera que el acompañamiento internacional continúe fortaleciendo su apoyo al Acuerdo Final, teniendo en cuenta que la pandemia ha tenido un impacto negativo en el panorama fiscal.

Los procesos de difusión y pedagogía del Acuerdo avanzaron, pero se requiere que se acelere su implementación⁶⁰⁴. En mayo de 2020, se aprobaron seis nuevos puntos para la apertura de emisoras para la paz⁶⁰⁵. De estas emisoras aprobadas, tres entraron en funcionamiento en agosto del mismo año, en los municipios de San Jacinto (Bolívar), Fonseca (La Guajira) y Convención (Norte de Santander)⁶⁰⁶. Estas emisoras se suman a las dos en Ituango (Antioquia) y Chaparral (Tolima), que ya habían iniciado su funcionamiento durante el 2019, alcanzando un total de cinco emisoras en funcionamiento de las 20 que estipula el Acuerdo. El comité de comunicaciones que aprueba los puntos de apertura y contenidos sigue funcionando con reuniones regulares. En este comité participan delegados del Gobierno y miembros del Partido FARC⁶⁰⁷.

En síntesis, los compromisos del Punto 6 continuaron desarrollándose con bajos niveles de avance y en algunos casos retrocesos. El Instituto Kroc plantea como tareas urgentes para afrontar estos desafíos, el trabajo de la CSIVI para avanzar en la revisión anual del PMI y el desarrollo de sesiones ampliadas y comisiones territoriales que impulsen la implementación en las regiones priorizadas. Teniendo en cuenta la inclusión de ejes del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Territorial, el reto es garantizar su ejecución. Por ello, se requieren mayores esfuerzos en la designación y ejecución de recursos financieros provenientes de los sectores público, privado y de la cooperación internacional. Con estos recursos pueden desarrollarse estrategias para facilitar el acceso a la sociedad civil a información mediante la plataforma SIPO. Por su parte, el Capítulo Étnico requiere fortalecimiento técnico y financiero que garantice la inclusión del enfoque diferencial en los planes y programas del Acuerdo.

3. Oportunidades para fortalecer la implementación del Punto 6

Fortalecimiento del diálogo interno de la CSIVI para realizar la revisión anual del PMI e impulsar la implementación a nivel territorial. Lo anterior podría llevarse a cabo con base en una agenda de trabajo donde se priorice la revisión del PMI, se programen sesiones ampliadas de trabajo y, en particular, se desarrollen diálogos regionales para obtener insumos que le permitan a la CSIVI desarrollar la agenda de trabajo alrededor de la implementación territorial.

Desarrollar conjuntamente, entre el DNP y la CPEC, estrategias para mejorar la periodicidad y calidad de los reportes de las entidades responsables al SIPO, así como avanzar en la articulación de este sistema con trazadores presupuestales. Este ejercicio implica la construcción de las 102 fichas técnicas pendientes de elaboración. Adicionalmente, el SIPO podría reflejar los avances en las fichas técnicas, así como avanzar en la actualización de los reportes de las entidades y el desarrollo de módulos para el seguimiento integral a los recursos financieros para la paz.

Aumentar los esfuerzos estatales, privados y de la cooperación internacional para financiar la implementación del Acuerdo Final. Estos esfuerzos podrían potenciar su impacto de adoptar estrategias que aseguren coordinación y complementariedad en diferentes fuentes de financiación. Con ello se podrían superar las dificultades relacionadas con la financiación de los programas del Acuerdo para lograr la transformación territorial.

Fortalecer la articulación entre las entidades estatales responsables de la ejecución de los indicadores étnicos del Acuerdo y la IEANPE para mejorar los niveles de implementación del Capítulo Étnico. Este trabajo articulado debe resultar en la definición de las rutas de concertación y consulta previa que faciliten la participación efectiva de las comunidades. Estas acciones permitirían avanzar en temas rezagados como el Programa Especial de Armonización para la reincorporación con pueblos étnicos, la ruta étnica del PNIS y la priorización e implementación de las iniciativas PDET identificadas como propias étnicas.

Fortalecer los mecanismos propios de protección. El Ministerio del Interior tiene la oportunidad de robustecer estos mecanismos como estrategia complementaria de la respuesta institucional a las graves condiciones de seguridad en los territorios. Especialmente, este Ministerio podría enfocarse en el fortalecimiento de la guardia Cimarrona, que a la fecha de corte de este informe no ha sido sujeto de acompañamiento por parte de la UNP.

Poner en marcha las emisoras dispuestas para ampliar el proceso de difusión y pedagogía del Acuerdo. La RTVC tiene la oportunidad de hacerlo con especial énfasis en los municipios más afectados por el conflicto, a través de las capacitaciones de los operadores. Con ello se contribuye la pedagogía del Acuerdo y a la reconciliación y construcción de paz territorial mediante espacios de diálogo cultural de varios actores entre los que se destacan las comunidades, pueblos étnicos y excombatientes.

TABLA
15

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.

Oportunidades generales para fortalecer la implementación

- 1. Asegurar los recursos para las líneas de acción de implementación del Acuerdo Final en los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales y ejecutarlos con transparencia.** El Instituto Kroc destaca el esfuerzo de las instituciones estatales territoriales y la sociedad civil por involucrar en su planeación cuatrienal planes y programas dirigidos a cumplir con compromisos de la implementación del Acuerdo. Para materializarse en acciones concretas en los territorios, tal esfuerzo requiere que de forma sostenida las autoridades territoriales, con el concurso del nivel nacional, destinen los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas propuestas. Esta oportunidad dinamizaría la implementación particularmente de los puntos 1, 2 y 4 en sus componentes de territorialización, como los PATR, el funcionamiento de los CTPRC y el PNIS.
- 2. Concentrar los esfuerzos en el cumplimiento de las metas del PMI que tienen como año de finalización el 2021.** La secuencialidad y sincronía de las acciones de implementación depende de que las autoridades responsables, de forma armónica y articulada, cumplan progresivamente las metas establecidas a través de este instrumento de seguimiento. Para ello, la estrategia de implementación haría bien focalizando su acción en aquellos indicadores que no tienen ficha técnica y vencen en 2021, pero asimismo en los que tienen retrasos según el PMI.
- 3. Utilizar la implementación del Acuerdo Final como una herramienta para atenuar los efectos de la pandemia COVID-19.** La atención de la pandemia ha generado consecuencias graves para la economía colombiana que ya experimenta tasas elevadas de desempleo e incremento de la pobreza. El Estado colombiano tiene la oportunidad

de hacer frente a esta contingencia, dinamizando la transformación del campo, a través de la aceleración de las iniciativas PDET, el PNIS y los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.

- 4. Construir y ejecutar una agenda de implementación normativa.** A cuatro años de la firma, aún persisten brechas en la expedición de normas necesarias para cumplir con las disposiciones del Acuerdo Final. El Congreso de la República y el Gobierno tienen la oportunidad de diseñar una estrategia para atender los frentes de regulación, priorizando aquellas normas que estaban previstas de ser tramitadas a través del procedimiento “fast track”.
- 5. Aprovechar los procesos de aprendizaje gestados desde las regiones para fortalecer la implementación del Acuerdo Final.** La implementación se juega de manera incremental en las regiones y en ellas se han generado procesos localizados de aprendizaje. Esto genera múltiples oportunidades para aprender entre regiones, reunir lecciones aprendidas de la implementación y poner aquellos aprendizajes a disposición de las comunidades, CTPRC, autoridades municipales y departamentales, grupos motores, mesas de articulación y demás actores. Las universidades regionales y redes, como la Red de Universidades por la Paz (Red UNIPAZ) y la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz (RedprodePaz), entre otras, son de gran relevancia para asesorar en esta tarea.

Notas al final

¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020”, A/HRC/46/76, (10 de febrero de 2021).

² Algunos porcentajes de las gráficas de este informe suman 101% debido a que son cifras aproximadas.

³ Juan Carlos Garzón Vergara, “13 gráficos para entender la violencia organizada en el post-Acuerdo de Paz”, *FIP Opina*, 30 de noviembre de 2020, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1928>.

⁴ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe Trimestral del Secretario General – 26 de septiembre a 28 de diciembre de 2020”, (Nueva York, Estados Unidos, 7 de enero del 2021).

⁵ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 20 de enero del 2021). https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/english_version_20_enero_2021_informesg_dic2020.pdf; El 17 de agosto de 2020, el Sistema de Naciones Unidas en Colombia y la Misión de Verificación emitieron un comunicado conjunto expresando su preocupación por las masacres y la persistencia de los asesinatos de personas defensoras de los derechos humanos, líderes sociales y excombatientes de las FARC-EP. Sistema de Naciones Unidas en Colombia y Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia, (Comunicado conjunto, 17 de agosto de 2020), <https://www.hchr.org.co/files/comunicados/2020/Comunicado-conjunto-ONU-Agosto-17-2020.pdf>. 4.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Jurisdicción Especial para la Paz, (Comunicado 079. En audiencia Pública convocada por la JEP. “Cada vez que muere un ex combatiente se silencia la verdad para un grupo de víctimas”, dijo el Director de la Unidad durante la presentación del informe “silenciando la verdad”, 25 de noviembre de 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No.%20079%20-%20Cada%20vez%20que%20muere%20un%20ex%20combatiente%20se%20silencia%20la%20verdad%20para%20un%20grupo%20de%20víctimas,%20dijo%20el%20Director%20de%20la%20Unidad%20durante%20la%20presentación%20del%20informe%20“Silenciando%20la%20verdad”>.pdf.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Matthew Charles, Basar Baysal, and Juan Diego Forero, “A Criminal Peace. Mapping the murders of Ex-FARC Combatants”, *The Colombian Observatory of Organized Crime*, Working Paper Series #2, (Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario, November 2020).

¹² Varias organizaciones hacen un monitoreo de los casos de asesinatos selectivos de líderes sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, igual que de masacres, asesinatos de excombatientes, y otras modalidades de victimización; los números no siempre coinciden, ya que cada entidad utiliza maneras diferentes de reunir los datos. Todas son aproximaciones, y en su conjunto, ayudan al Instituto Kroc a comprender estas realidades. Los datos de Indepaz utilizados en este informe, son entre las más frecuentemente referenciadas

en Colombia, entre otros, porque están individualizados, en su página web, con nombre de la víctima, lugar y fecha de los hechos, y constantemente actualizados. “Informe de masacres en Colombia durante el 2020-2021”, Indepaz, 18 de febrero de 2021, <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.

¹³ La ACNUDH orienta su evaluación de los casos a partir de dos factores: el primero en relación con la actividad de defensa de derechos humanos realizada por la víctima según lo establecido en la Resolución A/RES/53/144. El segundo en relación a si la hipótesis principal de su asesinato está relacionada con el desarrollo de tal actividad.

¹⁴ “Reportan 753 líderes sociales asesinados en Colombia de 2016 a 2020”, *DW*, accedido el 31 de diciembre de 2020, <https://www.dw.com/es/reportan-753-l%C3%ADderes-sociales-asesinados-en-colombia-de-2016-a-2020/a-56633685>.

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020”, A/HRC/46/76, (10 de febrero de 2021).

¹⁶ El tercer mes con mayores índices de homicidios contra personas defensoras fue diciembre, según Indepaz con 30 víctimas. “Informe de masacres en Colombia durante el 2020 y el 2021”, *Indepaz*, 18 de febrero de 2021, <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.

¹⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020”, A/HRC/46/76, (10 de febrero de 2021).

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Al respecto vale la pena precisar que Indepaz registró 90 masacres (2020) y señala que las masacres tuvieron lugar en 63 municipios, ubicados en 23 departamentos. “Informe de masacres en Colombia durante el 2020 y el 2021”, *Indepaz*, 18 de febrero de 2021, <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>.

²¹ Melissa Álvarez Correa, “Radiografía de la región donde se registraron más masacres en el 2020”, *El Tiempo*, 16 de enero de 2021, <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/radiografia-del-bajo-cauca-epicentro-de-las-masacres-en-antioquia-560917>.

²² La tasa nacional de homicidios para 2020 fue de 23,7 por 100.000 habitantes, comparado con 24,4 en 2019, 24,9 en 2018, y 24,4 en 2017. “Homicidios 2020 y Homicidios 2021”, *Policía Nacional*, accedido el 30 de abril de 2021, <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>.

²³ Melissa Álvarez Correa, “Radiografía de la región donde se registraron más masacres en el 2020”, *El Tiempo*, 16 de enero de 2021, <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/radiografia-del-bajo-cauca-epicentro-de-las-masacres-en-antioquia-560917>.

²⁴ Esto es en parte un producto de los criterios utilizados para seleccionar los municipios PDET, en particular sus altas tasas de homicidio, su baja capacidad institucional, presencia de cultivos ilícitos, y territorios históricos del conflicto armado.

²⁵ En los 170 municipios PDET en su conjunto, los homicidios se redujeron de 3.273 (2019) a 3.026 (2020). A comparar con 3.204 homicidios y una tasa de 57 en 2018, 2.517 homicidios y tasa de 46 en 2017, y 2.160 homicidios y tasa de 38 en 2016. En síntesis, una reducción significativa de la tasa de homicidios en los 170 municipios PDET tuvo lugar durante las negociaciones (2012-2016), un incremento significativo en 2017 y 2018, una estabilización en 2019, y una reducción modesta en 2020. “Homicidios 2020 y Homicidios 2021”, *Policía Nacional*, accedido el 30 de abril de 2021, <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>.

²⁶ Siete municipios tuvieron números incompletos. Por ejemplo, de los 170 municipios PDET, 56% registró una reducción o poco cambio, mientras 44% un incremento. “Homicidios 2020 y Homicidios 2021”, *Policía Nacional*, accedido el 30 de abril de 2021, <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Los rápidos altibajos en las tasas reflejan también un efecto demográfico, ya que se trata de municipios con relativamente pocos habitantes, de manera que incrementos o reducciones numéricas modestos en el volumen de homicidios se traducen en cambios significativos en la tasa de homicidios.

³⁰ “Homicidios 2020 y Homicidios 2021”, *Policía Nacional*, accedido el 30 de abril de 2021, <https://www.policia.gov.co/delitos-de-impacto/homicidios>.

³¹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020”, A/HRC/46/76, (10 de febrero de 2021).

³² La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios registró datos similares: 94 eventos de desplazamiento masivo por causa de violencia que afectaron a 25.366 personas, el 76 por ciento de los cuales ocurrieron en Antioquia, Chocó y Nariño. Además, según la misma fuente, 74.312 personas sufrieron confinamiento por restricciones impuestas a la población por parte de actores armados no estatales y grupos criminales.

³³ “En 2020 no cesó el desplazamiento”, *Defensoría del Pueblo*, 8 de enero de 2021, <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9839/En-2020-no-cesó-el-desplazamiento.htm>.

³⁴ Human Rights Watch, “Colombia: Brutales medidas de grupos armados contra Covid-19”, 15 de julio de 2020, <https://www.hrw.org/es/news/2020/07/15/colombia-brutales-medidas-de-grupos-armados-contra-covid-19>; Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana de Inminencia 018 de 2020”, 30 de abril de 2020, <https://alertasstg.blob.core.windows.net/alertas/018-20.pdf>.

³⁵ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. “Análisis de la implementación del Acuerdo Final en medio de la pandemia del COVID-19, Informe marzo-septiembre de 2020”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, y Bogotá, Colombia, 2020).

³⁶ A quienes a lo largo del informe se les denominará así y no Partido Comunes por cuanto su cambio de nombre no se efectuó en el corte del presente informe.

³⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 212.

³⁸ Un Acuerdo de Paz Comprensivo debe cumplir con dos criterios: ser producto de negociaciones que incluyan

al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan abordado los principales temas que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo.

³⁹ Para más información consulte la matriz en: <https://peaceaccords.nd.edu/>.

⁴⁰ Estos niveles no corresponden directamente a un avance porcentual lineal sino de acciones sustantivas.

⁴¹ Madhav Joshi y Jason Michael Quinn, “Implementing the peace: The aggregate implementation of comprehensive peace agreements and peace duration after intrastate armed conflict”, *British Journal of Political Science* 47, no. 4 (2017): 869-892.

⁴² Madhav Joshi, “Comprehensive peace agreement implementation and reduction in neonatal, infant and under-5 mortality rates in post-armed conflict states, 1989–2012”, *BMC International Health and Human Rights* 15, no. 1 (2015): 27.

⁴³ Para una lista de temas y subtemas por puntos del Acuerdo Final a los que hace seguimiento el Instituto Kroc, ver el Anexo 2 del informe.

⁴⁴ Desde diciembre del 2016 a noviembre del 2020 el equipo del Instituto Kroc ha recolectado más de 20.000 eventos de implementación, validados y sistematizados, en la base de datos.

⁴⁵ El análisis cuantitativo de la implementación efectiva de cada una de las 578 disposiciones otorga el mismo peso relativo a cada una, es decir, no establece una ponderación cuantitativa entre todas.

⁴⁶ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2021).

⁴⁷ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, y Bogotá, Colombia, febrero 2021), <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/01/200122-Final-Ethnic-Report-Spanish.pdf>. La versión en inglés puede consultarse en: <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2021/03/210318-Updated-Final-Ethnic-Report.pdf>.

⁴⁸ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 129.

⁵¹ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).

⁵² Para este análisis, tuvimos en cuenta dos de los procesos centrales de la JEP: (i) aquellos que tienen que ver con la investigación de macro casos, adelantados por la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad

y de Determinación de Hechos y Conductas (SRVR); y (ii) aquellos que tienen que ver con el otorgamiento de amnistías, en cabeza de la Sala de Amnistía e Indulto. Sin embargo, la JEP tiene muchas otras funciones, como aquellas adelantadas por la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y por el Tribunal de Paz.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Bushra Hasina Chowdhury, “Construyendo una paz duradera: cuestiones de la implementación del Acuerdo de Chittagong Hill Tracts”, (manuscrito inédito del Programa de Control de Armas, Desarme y Seguridad Internacional, Universidad de Illinois en Urbana-Champaign, 2002).

⁵⁵ “Sudáfrica; La Comisión de la Verdad publica estadísticas de amnistía”, *Africa News*, 6 de diciembre de 1996.

⁵⁶ Comisionados de Revisión de Sentencias, “Informe Anual 1999”, (Belfast, Irlanda del Norte, 1999), 34, <https://www.sentencereview.org.uk/sites/src/files/publications/1998-99-src-annual-report.pdf>.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ “Presidente Santos firmó decreto que otorga amnistía a 3.252 miembros de las Farc por delitos políticos”, Presidencia de la República, 10 de julio de 2017, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170710-Presidente-Santos-firmo-decreto-que-otorga-amnistia-a-3252-miembros-de-las-Farc-por-delitos-politicos>.

⁵⁹ “Principales estadísticas: acumulado histórico”, Jurisdicción Especial para la Paz, 19 de marzo de 2021, <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20marzo%2019%20de%202021.pdf>.

⁶⁰ Todos los datos de este análisis (casos, tiempo para la sentencia final y número de acusados) fueron obtenidos de: Dancy, Geoff, Francesca Lessa, Bridget Marchesi, Leigh A. Payne, Gabriel Pereira, and Kathryn Sikkink, “El conjunto de datos colaborativos de investigación sobre justicia transicional”, accedido el 26 de febrero de 2021, www.transitionaljusticedata.com.

⁶¹ En el juicio de varias personas involucradas en los asesinatos masivos cometidos en las aldeas de Ljoljici y Cerkezovici. Uno de los juicios más largos fue el juicio por la masacre de Kravica. Se necesitaron 13 años para llegar a siete condenas y cuatro absoluciones en este caso. Sin embargo, algunos de los juicios más largos fueron casos de un único acusado, como el juicio de Milorad Trbic por el genocidio en Srebrenica en 1995.

⁶² A 31 de enero de 2021, los comparecientes vinculados por macro caso fueron: Caso 01: 51 comparecientes; Caso 02: 40 comparecientes; Caso 03: 352 comparecientes; Caso 04: 249 comparecientes; Caso 05: 64 comparecientes; Caso 06: 15 comparecientes; y Caso 07: 37 comparecientes.

⁶³ “Principales estadísticas: acumulado histórico”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 19 de marzo de 2021, <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20marzo%2019%20de%202021.pdf>.

⁶⁴ Algunos porcentajes de las gráficas de este informe suman 101% debido a que son cifras aproximadas.

⁶⁵ Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), “el PMI tiene el total [de] 501 indicadores concertados, pero en SIPO hay un total de 508 indicadores considerando que para el reporte de los indicadores F.411 y F.E.7, [con responsable PMI “Órganos de control”] se dividió entre Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, el Indicador A.397 fue dividido entre Agrosavia y MinCiencias”. Funcionario (DNP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 17 de diciembre de 2020.

⁶⁶ “Coronavirus: Así va el Acuerdo de Paz durante la Cuarentena en Colombia”, *El Espectador*, 11 de mayo

2020. <https://www.youtube.com/watch?v=7pW77-quD5I>; “Las medidas de la Comisión de la Verdad ante la emergencia sanitaria del Covid-19”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 17 de marzo de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/comision-de-la-verdad-informa-medidas-por-la-emergencia-sanitaria-a-causa-del-covid-19>; “Agencia Nacional de Tierras, activa todos sus canales digitales para atención al usuario como prevención ante COVID-19”, *Agencia Nacional de Tierras*, 17 de marzo de 2020 <http://www.agenciadetierras.gov.co/2020/03/17/agencia-nacional-de-tierras-activa-todos-sus-canales-digitales-para-atencion-al-usuario-como-prevencion-ante-covid-19>; Hernando Londoño (Director del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de abril de 2020; “Gobierno mantendrá pagos a familias que sustituyen coca”, *El Tiempo*, 25 de marzo de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-mantendra-pago-a-familias-que-sustituyen-coca-477118>.

⁶⁷ “Planes de Desarrollo Territorial se podrán modificar por la covid-19”, *Revista Semana*, 24 de mayo de 2021, <https://www.semana.com/pais/articulo/se-extiende-plazo-para-aprobar-los-planes-de-desarrollo-territorial/286672/>.

⁶⁸ “Procuraduría pidió a Mininterior revocar circular que avaló uso de mecanismos virtuales para legalizar la consulta previa”, *Procuraduría General de la Nación*, 16 de abril de 2020, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria-pidio-a-Mininterior-revocar-circular-que-avalo-uso-de-mecanismos-virtuales-para-legalizar-la-consulta-previa.news>; “Por petición de la Procuraduría, no habrá consultas previas virtuales”, *El Tiempo*, 21 de abril 2020, <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/por-peticion-de-la-procuraduria-no-se-haran-consultas-previas-virtuales-487152>.

⁶⁹ “Reunión Agencia de Renovación del Territorio y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, (Presentación en Power Point, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2021).

⁷⁰ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Documento interno de Análisis: Informe Planes de Desarrollo Territoriales 2020-2023” (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN, y Bogotá, Colombia, 2021); “Planes de Desarrollo Locales - Kit de Planeación territorial”, Departamento Nacional de Planeación”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 22 de febrero de 2021, <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>.

⁷¹ Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, Antioquia, Putumayo, Chocó, Nariño, Bolívar, Córdoba, Arauca, Guajira, Cesar, Guaviare, Caquetá y Meta.

⁷² Tibú, Briceño, Tumaco, San Vicente del Caguán, Uribe, Istmina, Puerto Asís, Miranda, el Carmen de Bolívar y Bogotá.

⁷³ Agencia de Renovación del Territorio, “Respuestas a cuestionario de la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz”, (Bogotá, Colombia, diciembre de 2020). Para consultar los Planes de Desarrollo Locales ver: “Kit de Planeación territorial”, *Departamento Nacional de Planeación*, accedido el 22 de febrero de 2021, <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>.

⁷⁴ Tal es el caso de los departamentos de Norte de Santander, Chocó, Nariño, Bolívar, Cesar y los municipios de Briceño, San Vicente y Uribe.

⁷⁵ Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 48.096, (Colombia: 2011), artículo 174.

⁷⁶ “Obras por impuestos”, *Agencia de Renovación del Territorio*, accedido el 8 de marzo de 2021, https://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos#:~:text=Obras%20por%20Impuestos%20es%20un,al%20desarrollo%20de%20estos%20municipios.

⁷⁷ “¿Cómo acceder a beneficios tributarios a través de las Zomac?”, *Portafolio*, 10 de octubre de 2017, <https://www.portafolio.co/economia/que-son-las-zomac-y-como-beneficiarse-de-ellas-510498>.

⁷⁸ Gutiérrez Sanín, Francisco, *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?*, (Bogotá, Colombia: Debate, 2020); Fundación Ideas para la paz, “Un nuevo ciclo de violencia organizada a cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, 24 de noviembre 2020), <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/cuatro-anios-conflicto.html>.

“Colombia, el doloroso despertar ante un nuevo ciclo de violencia”, *El Nuevo Día*, 25 de agosto de 2020, <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/mundo/colombia/453385-colombia-el-doloroso-despertar-ante-un-nuevo-ciclo-de-violencia>.

⁷⁹ “Traslado de excombatientes Farc-EP de Ituango a Mutatá, concluyó exitosamente: Gobierno”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, 16 de julio de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Traslado-de-excombatientes-Farc-Ep-de-Ituango-a-Mutata-concluyo-exitosamente.aspx>.

⁸⁰ Defensoría del Pueblo, “Alerta Temprana 018 de 2020, de inminencia, debido a la situación de riesgo que afrontan los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID-19”, (Bogotá, Colombia: 30 de abril de 2020).

⁸¹ *Ibid.*

⁸² “Boletín 017 Sistema de monitoreo territorial (SMT) - ONIC Información para proteger la vida y los territorios”, *Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)*, 23 de abril de 2020, <https://www.onic.org.co/noticias/70-destacadas/3799-boletin-017-sistema-de-monitoreo-territorial-smt-onic-informacion-para-proteger-la-vida-y-los-territorios>.

⁸³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 26 de junio del 2020), <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>.

⁸⁴ “Consejo de Seguridad Nacional aprobó los planes para las Zonas Futuro”, *Presidencia de la República*, 30 de Julio de 2020, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Consejo-de-Seguridad-Nacional-aprobo-los-planes-para-las-Zonas-Futuro-200730.aspx>.

⁸⁵ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2021).

⁸⁶ El Acuerdo Final en el Capítulo Étnico establece como sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos a la Guardia indígena y la Guardia Cimarrona.

⁸⁷ El Acuerdo Final en el Capítulo Étnico prioriza para los programas de retorno y sustitución de tierras a el pueblo indígena Nukak, el pueblo Embera Katío del Alto San Jorge resguardo Cañaverál, así como del territorio del Consejo Comunitario Alto Mira y frontera y Curvaradó y Jiguamiandó.

⁸⁸ “Declaración Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos. A tres años de la firma y de la formalización de la IEANPE”, *Comunidades Construyendo Paz en Colombia*, 27 de febrero de 2020, <https://comunidadesconpaz.wordpress.com/2020/02/27/declaracion-instancia-especial-de-alto-nivel-con-pueblos-etnicos-a-3-anos-de-la-firma-y-de-la-formalizacion-de-la-ieanpe/>.

⁸⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población General - ENCSPA- 2019”, (Bogotá, Colombia, 30 de julio de 2020), <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/680/>.

⁹⁰ Ministerio de Salud y Protección Social, “Lineamiento para el cuidado de la salud mental y las armonías espirituales de los pueblos y comunidades indígenas”, (Bogotá, Colombia, 13 de diciembre del 2020), <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/lineamiento-cuidado-armonias-espirituales-pensamiento-pi.pdf>.

⁹¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación”, (Bogotá, Colombia, julio 2020), 176.

⁹² A corte de noviembre de 2020 se adoptaron 3 Planes Nacionales, los cuales se suman a los 6 planes anteriormente aprobados. Faltan 7 por aprobar, para un total de 16 comprometidos en el Acuerdo Final.

⁹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Plan Nacional Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria”, (Bogotá, Colombia, abril del 2020), 16.

⁹⁴ “Aprueban primera ruta de reincorporación con enfoque étnico en el país”, *Agencia para Reincorporación y la Normalización*, 6 de junio de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Aprueban-primera-ruta-de-reincorporacion-con-enfoque-etnico-en-el-pais.aspx>.

⁹⁵ Funcionarios de la Agencia para la Renovación del Territorio, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de febrero de 2021.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Agencia de Renovación del Territorio, “Respuestas a cuestionario de la Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz”, (Bogotá, Colombia, marzo de 2021).

⁹⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Segundo Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación”, (Bogotá, Colombia, diciembre del 2020), 58.

⁹⁹ Funcionarios de la Agencia para la Renovación del Territorio, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de febrero de 2021.

¹⁰⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Modalidades de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos de comunidades étnicas y campesinas. Lineamientos y metodología para la Implementación con enfoque diferencial y asociativo. Documento preliminar”, (Bogotá, Colombia, marzo del 2020).

¹⁰¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe Ejecutivo No. 21: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS)” (Bogotá, Colombia, 2020), https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf.

la cual el Instituto Kroc realiza el seguimiento. Ver: Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020), <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/12/201207-Corrected-Informe-de-Genero-2020.pdf>, 9-10.

¹¹⁶ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe trimestral Género PMI Julio-septiembre 2020”, (Bogotá, Colombia, 2020), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-en-la-paz/>.

¹¹⁷ Alianza Verde, Polo Democrático, Cambio Radical, Partido de la U, Partido Liberal y Colombia Humana.

¹¹⁸ Representantes a la Cámara y Senadores de la República, “¿En qué va la paz a 2 años del Gobierno Duque?”, (Bogotá, Colombia, agosto 2020), https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf.

¹¹⁹ Instituto Kroc, “Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia”, (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020).

¹²⁰ Corporación Humanas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero 2021.

¹²¹ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe trimestral Género PMI julio-septiembre 2020”, (Bogotá, 2020).

¹²² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, “Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2020”, A/HRC/46/76, (10 de febrero de 2021).

¹²³ Instancia Especial para Contribuir a Garantizar el Enfoque de Género en la Implementación del Acuerdo Final, (“Comunicado sobre el alto riesgo para la seguridad e integridad personal y familiar, lo que obstaculiza y paraliza el cumplimiento de la misión política y técnica”, 18 de diciembre de 2020).

¹²⁴ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Hacia la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020), <https://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/12/201207-Corrected-Informe-de-Genero-2020.pdf>.

¹²⁵ “La Alianza Cinco Claves pide abrir un caso de violencia sexual, reproductiva y otros delitos motivados en la sexualidad de la víctima”, *Women’s Link Worldwide*, 24 de febrero de 2020, https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/la-alianza-cinco-claves-pide-abrir-un-caso-de-violencia-sexual-reproductiva-y-otros-delitos-motivados-en-la-sexualidad-de-la-victima?fbclid=IwAR1VeMTUBzmQQ5licLO-5kw3TyWHkd7_-cZeoJvRRIAQiQw-y0pmHtP6RgM; Representante de Women’s Link Worldwide, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de julio de 2020.

¹²⁶ Auto TP-SA 502 2020, 4 de marzo de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Tribunal para la Paz, Sección de Apelación, 2020); Miembros de la Comisión de Género de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de julio de 2020.

¹²⁷ Lo anterior se evidencia en que, mientras los PDET cuentan con numerosas estrategias de implementación, espacios de articulación y participación, fueron promovidos para su incorporación en los Planes de Desarrollo

Territoriales e incluso cuentan con una imagen institucional que unifica al Gobierno Nacional alrededor suyo, los Planes Nacionales y las medidas de acceso y uso de la tierra, carecen de todas ellas.

¹²⁸ Gracias a los ajustes normativos realizados, entre otros, con la expedición del Decreto 148 de 2020, la emisión de lineamientos técnicos, la Resolución 471 del 14 de mayo de 2020, la Resolución 388 del 13 de abril de 2020, la Resolución Conjunta SNR 4228 e IGAC 499 del 28 de mayo de 2020, la adecuación tecnológica para la operación catastral y la habilitación de 19 gestores catastrales; Instituto Geográfico Agustí Codazzi, “Informe de rendición de cuentas”, (Bogotá, Colombia, enero-junio de 2020); “Mapa de habilitados”, *Instituto Geográfico Agustí Codazzi*, accedido el 3 de febrero de 2021, <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/mapa-de-habilitados>.

¹²⁹ Grupo de Investigación (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de diciembre de 2020; Paula Villa (Comisión Colombiana de Juristas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 17 de diciembre de 2020.

¹³⁰ Cumaribo (Vichada); el Distrito Nacional de Manejo Cinaruco, ubicado entre Arauca y Cravo Norte (Arauca); las zonas urbanas de los municipios de Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pueblo Rico y Santuario (Risaralda); Gachancipá, (Cundinamarca) y dos sectores de Villavicencio (Meta). Para más información: “Récord de actualización catastral del IGAC en 2020”, *Instituto Geográfico Agustín Codazzi*, 27 de enero de 2021, <https://www.igac.gov.co/es/noticias/record-de-actualizacion-catastral-del-igac-en-2020>.

¹³¹ Procuraduría General de la Nación, “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, enero de 2021) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf.

¹³² Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Gestión 2020”, (Bogotá, Colombia, enero de 2021) https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2021/01/Informe_gestiOn_2020.pdf.

¹³³ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Informe de gestión Paz con Legalidad. Agosto de 2018 - diciembre 2020. 28 meses”, (Bogotá, Colombia, enero 2021) <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

¹³⁴ Conforme a lo establecido en la Resolución 915 de 2020, el modelo de atención por oferta de la entidad permitiría organizar la intervención en zonas focalizadas, por medio de instrumentos de planificación denominados Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad (POSPR). La Procuraduría General de la Nación identificó 913.548 hectáreas adjudicadas y registradas entre 2017 y 2020. Procuraduría General de la Nación, “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, 2021) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf, 18 y 19. Al ritmo de este Gobierno se está formalizando al año el 29,5% de lo que deberíamos estar haciendo para cumplir con la meta de 7 millones de hectáreas en los próximos 10 años.

¹³⁵ Equipo de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de septiembre de 2020.

¹³⁶ Equipo de la Defensoría Delegada para Asuntos Agrarios (Defensoría del Pueblo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de diciembre de 2021.

¹³⁷ Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Gestión 2020” (Bogotá, Colombia, enero de 2021) https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2021/01/Informe_gestiOn_2020.pdf.

¹³⁸ Equipo de la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz (Procuraduría General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de abril de 2020.

¹³⁹ “Aprobada la creación de la Especialidad Judicial Rural y Agraria en la Plenaria de la Cámara”, *Cámara de Representantes*, 15 de diciembre de 2021, <https://www.camara.gov.co/aprobada-la-creacion-de-la-especialidad-judicial-rural-y-agraria-en-la-plenaria-de-la-camara>.

¹⁴⁰ Rocío Peña Huertas, coordinadora del Observatorio de Regulación y Restitución de Derechos de Propiedad Agraria; Francisco Ternera, Magistrado de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia; Martha Carvajalino, Procuradora Judicial Ambiental y Agraria; y Paula Villa, Directora del área de tierras de la Comisión Colombiana de Juristas, “Derechos de la población campesina y la Especialidad Judicial Rural y Agraria”, (evento, virtual, 25 de septiembre de 2020), https://www.youtube.com/watch?v=9LWz1mS_c70.

¹⁴¹ Al 30 de septiembre de 2020 había 1'029.155 hectáreas administradas en el Fondo de Tierras, “Observatorio de Tierras Rurales”, *Agencia Nacional de Tierras*, accedido el 30 de septiembre de 2020, <https://otr.agenciadetierras.gov.co/OTR/Observatorio/ AccesoATierras>.

¹⁴² Equipo de la Dirección de Acceso a Tierras (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de octubre de 2020.

¹⁴³ En el informe de rendición de cuentas de la implementación del Acuerdo de Paz elaborado por la Agencia Nacional de Tierras disponible en el Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación de la Paz (SIRCAP), se evidencia que las acciones de formalización impactan tanto a los indicadores de regularización, como al indicador relacionado con la adjudicación de tierras con cargo al Fondo de Tierras. Agencia Nacional de Tierras, “Informe de Rendición de cuentas”, (Bogotá, Colombia, febrero de 2020) https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/03/Informe_individual_estabilizacion_ANT_2019.pdf, 12.

¹⁴⁴ La Procuraduría General de la Nación evidenció en septiembre de 2020 que el 26,2% (262.020 hasta la fecha de corte del informe) del total de tierras ingresado al Fondo de Tierras (1.001.194 hasta la fecha de corte del informe) se encuentra ubicado en Bolívar, seguido de los departamentos de Antioquia, Meta y Arauca con el 15%, 10,3% y 10,1% respectivamente. Los departamentos con el menor número de hectáreas dentro del Fondo son Quindío, Norte de Santander y Guaviare. A pesar de estos avances, este organismo alertó que varios de estos predios están ocupados, razón por la cual procede la formalización o regularización de la ocupación y no la adjudicación de tierras. Por esa razón, la Procuraduría considera que las hectáreas ingresadas al fondo no pueden considerarse como un avance en el indicador relacionado con la adjudicación de 3 millones de hectáreas. Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

¹⁴⁵ Presidencia de la República, Decreto 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo”, Diario Oficial No. 50.248, (Colombia, 2017).

¹⁴⁶ “‘No es fácil saber cuántas hectáreas del Fondo de Tierras están disponibles’: ANT”, *El Espectador*, 26 de enero de 2021, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/no-es-facil-saber-cuantas-hectareas-del-fondo-de-tierras-estan-disponibles-ant/>.

¹⁴⁷ Equipo de la Dirección de Acceso a Tierras (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de octubre de 2020.

¹⁴⁸ Procuraduría General de la Nación, “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, enero de 2021) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf.

¹⁴⁹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

¹⁵⁰ El Decreto 1330 de 2020, emitido el 7 de octubre de 2020 por el Presidente de la República, se estipula que el SIAT se compone de cuatro tipos de asignaciones, se otorgará preferentemente en zonas focalizadas, sólo se adjudicará a los sujetos de acceso a tierra y formalización, y se dará en seis (6) etapas, una vez la ANT haya seleccionado a los potenciales beneficiarios. Presidencia de la República, Decreto 1330 del 7 de octubre de 2020, “Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”, (Colombia, 2020).

¹⁵¹ En esta vigencia la ANT emitió el Acuerdo 118 del 18 de mayo de 2020, que modifica el Acuerdo 058 de abril del 2018, con el objeto de reglamentar la administración y el otorgamiento de derechos de uso en los terrenos baldíos inadjudicables. Esta entidad reportó en un Informe de Rendición de Cuentas, actividades relacionadas con el otorgamiento de derechos de uso en zonas inadjudicables protegidas por la Ley Segunda de 1959 en el municipio de Tierralta (Córdoba), en zonas con potencial para la explotación de recursos naturales no renovables en el municipio de Ovejas (Sucre), así como la reglamentación del Playón Comunal Caño Palomo, ubicado en el municipio San José de Abad (Sucre) y avances en la reglamentación del Playón Comunal El Vichal, ubicado en el municipio de Cereté (Córdoba). Agencia Nacional de Tierras “Informe de Rendición de Cuentas, tercer semestre de 2020” (Bogotá, Colombia, enero de 2021). No obstante, la Procuraduría General de la Nación reportó que, pese a que la ANT ha promovido estos cinco procesos para la adjudicación de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables, de los procesos iniciados, tres finalizaron durante 2019, con reglamento del uso sobre 1.017,9 hectáreas y no se reportó información del estado de los otros dos procesos. Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz, “Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, enero de 2021). https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf, 20.

¹⁵² La Línea especial de Crédito para la compra de tierras para uso agropecuario (LEC) entró en vigencia el 6 de junio de 2019. Se estableció mediante la Resolución No. 4 de 2019 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario–CNCA y FINAGRO. El manual de servicios de dicha línea fue reglamentado mediante la Circular Reglamentaria P-22 de junio de 2019. Los avances alcanzados en esta materia se limitan a la realización de reuniones de socialización de su portafolio de servicios a Intermediarios Financieros, aliados regionales y organizaciones de mujeres, en las cuales se informó sobre esta línea de crédito para compra de tierra, resaltando las condiciones preferenciales para la mujer. Ver Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), “Informe de Rendición de Cuentas, enero de 2020-diciembre 2020”, (Bogotá, Colombia, 2021) https://www.finagro.com.co/sites/default/files/informe_finagro_rendicion_de_cuentas_acuerdo_de_paz_2020.pdf.

¹⁵³ En septiembre de 2020, la PGN señaló las gestiones adelantadas para el desarrollo y/o el fortalecimiento de los Planes de Desarrollo de las ZRC constituidas, y destacó: i) la promoción de procesos de formalización y/o adjudicación de la propiedad a personas naturales en la ZRC del Guaviare, Valle del Río Cimitarra y Perla amazónica; ii) la actualización del Plan de Desarrollo Sostenible y actualización del estudio de sustracción del bajo pato para la ampliación de la ZRC de la Cuenca del Río Pato y Valle Balsillas; iii) Jornadas de diagnóstico,

caracterización y prospección territorial en el área de posible traslape entre el resguardo Nukak y la ZRC del Guaviare; iv) la actualización cartográfica de las ZRC. Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>. Sin embargo, el equipo del Instituto Kroc pudo constatar que varios de estos procesos fueron suspendidos, como es el caso de las acciones adelantadas en las ZRC del Pato y Balsillas y la Perla Amazónica.

¹⁵⁴ Representante de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de noviembre de 2020; Grupo de Investigación (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de diciembre de 2020.

¹⁵⁵ Según lo estipulado en la Ley 160 de 1994, para constituir una ZRC es necesario delimitar la zona, las autoridades locales y ambientales deben emitir conceptos favorables a su constitución, se debe formular el Plan de Desarrollo Sostenible, se requiere hacer una audiencia pública, para que finalmente proceda la aprobación de su constitución en el Consejo Directivo de la ANT.

¹⁵⁶ Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, “Más voces se unen para pedir la constitución de tres ZRC”, (Bogotá, Colombia, 17 de febrero de 2021) <https://www.dejusticia.org/mas-voces-se-unen-para-pedir-la-constitucion-de-tres-zrc/>.

¹⁵⁷ Equipo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 17 de junio de 2020; Funcionario (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 28 de septiembre de 2020.

¹⁵⁸ Comunicado a la opinión pública y al Gobierno Nacional. Carlos A. Lozada (@JGalloComunes), “Rechazamos declaraciones del gobernador del Meta Juan Guillermo Zuluaga e insistimos al Gobierno Nacional para que cese de inmediato las intervenciones militares para atender los asuntos ambientales en estos territorios. #Comunicado completo”, Tweet, 18 de junio de 2020, <https://twitter.com/JGalloComunes/status/1275152940714602500/photo/2>.

¹⁵⁹ “El Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real”.

¹⁶⁰ El Programa Nacional de Conciliación en Derecho realizó jornadas de conciliación, diseñó una caja de herramientas para la gestión de conflictos en municipios PDET, y continuó implementando modelos de justicia rural para fortalecer sistemas locales de justicia. Equipo de la Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (Ministerio de Justicia y del Derecho), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, junio, julio y agosto de 2020.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Equipo del Grupo de Diálogo Social de la Dirección General (Agencia Nacional de Tierras), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 diciembre de 2020.

¹⁶³ Las Hojas de Ruta son una herramienta liderada por la ART, el DNP y la CPEC para coordinar y ordenar la implementación de los PDET y cuyos objetivos pueden consultarse en: Congreso de la República, Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, Diario Oficial no. 50964, (Colombia, 2019), artículo 281.

¹⁶⁴ “Hoja de Ruta, organiza la implementación del PDET”, *Agencia de Renovación del territorio*, accedido el 24 de febrero de 2021. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/>.

¹⁶⁵ Agencia de Renovación del Territorio, “Principales resultados de la estrategia Nación-Territorio”, (Presentación en Power Point entrevista realizada por el Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de enero de 2021).

¹⁶⁶ Sobre la relación de las Zonas Futuro y los PDET, la Corte Constitucional definió el alcance de su articulación “Zonas Futuro no podrán desconocer mandato del Acuerdo de Paz: Corte Constitucional”, *El Espectador*, 6 de Febrero 2020. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/zonas-futuro-no-podran-desconocer-mandato-del-acuerdo-de-paz-corte-constitucional-articulo-903394/>.

¹⁶⁷ Las cinco Zonas Futuro son: 1. Arauca: Saravena, Arauquita, Fortul, Tame. 2. Bajo Cauca y sur de Córdoba: Antioquia: Anorí, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza. Córdoba: Montelíbano, Tierralta, San José de Uré, Puerto Libertador. 3. Catatumbo: Norte de Santander: Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú. 4. Chiribiquete: Meta: Puerto Concordia, Vista Hermosa, La Macarena, Guaviare: San José del Guaviare, Calamar, El Retorno, Caquetá: San Vicente del Caguán, Puerto Rico, Cartagena del Chairá. 5. Pacífico Nariñense: Nariño: Barbacoas, Roberto Payán, Tumaco, El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Santa Bárbara, Francisco Pizarro, Mosquera.

¹⁶⁸ Para el periodo objeto de estudio los siguientes fueron los avances reportados: (i) vías, 5.228 vías terciarias, 125 corredores regionales y 613 muelles a intervenir; (ii) agua y saneamiento, 532.853 hogares a ser beneficiados con 6.917 proyectos; (iii) energía, 182.587 viviendas a beneficiar; (iv) educación; (v) salud, 614 iniciativas PDET a implementar través de 2.351 proyectos; (vi) desarrollo productivo, económico y ambiental. “Plan Maestro de Estructuración”, *Agencia de Renovación del Territorio*, accedido el 24 de febrero de 2021, https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/plan_maestro_de_estructuracin.

¹⁶⁹ La labor de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión es definir proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Lo preside la CPEC y de él hacen parte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que tiene la secretaría técnica, y las diferentes gobernaciones que participan según necesidad. “¿Qué es el OCAD Paz?”, *Agencia de Renovación del Territorio*, accedido el 24 de febrero de 2021, https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz.

¹⁷⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Estabilización en los municipios PDET. Agosto 2018- enero 2021. 29 meses”, (Bogotá, Colombia, febrero de 2021), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>.

¹⁷¹ “Reunión Agencia de Renovación del Territorio y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, (Presentación en Power Point entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2021).

¹⁷² Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Estabilización en los municipios PDET. Agosto 2018- noviembre 2020. 27 meses”, (Bogotá, Colombia, diciembre de 2020), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/>.

¹⁷³ “Participación de las comunidades, el reto para implementar los PDET”, *El Espectador*, 13 julio 2020. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/participacion-de-las-comunidades-el-reto-para-implementar-los-pdet/>. “En zonas focalizadas por el acuerdo, Duque construye, pero no empodera”, *La Silla Vacía*, 16 de diciembre de 2020. <https://lasillavacia.com/zonas-focalizadas-acuerdo-duque-construye-no-empodera-79547?fbclid=IwAR24KsTmYbQg1dhuahgkD40UjBTMp0jkrX9PbAGc2CdilipuSjgo41kar4>. Para impresiones sobre el piloto de Hoja de Ruta ver también Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, “Catatumbo,

Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET”, (Bogotá, Colombia, noviembre 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI-Reporte%20Catatumbo.pdf>.

¹⁷⁴ Juanita Goebertus, Representante a la Cámara por Bogotá, “Monitor de COVID-19 en Municipios PDET”, accedido el 24 de febrero de 2021, <https://www.juanitaenelcongreso.com/monitor-covid-19-en-municipios-pdet>.

¹⁷⁵ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, “Informe de Rendición de Cuentas, Construcción de paz enero 2019 - diciembre 2019”, (Bogotá, Colombia, 2019), <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Transparencia-y-acceso-a-informacion-publica/Control/77973:7-5-1-Informacion-de-Construccion-de-Paz>.

¹⁷⁶ Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, “Colombia 2035. 2 años de Paz con Legalidad. Informe Desarrollo Rural Integral. Agosto 2018-Septiembre 2020”, (Bogotá, Colombia, 2020). <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/990/informes-de-seguimiento/genPagdoc131=6>.

¹⁷⁷ “Indicadores A.66 (viviendas mejoradas entregadas) y A67 (Viviendas nuevas entregadas)”, Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, accedido el 25 de febrero de 2021, <https://siipo.dnp.gov.co/>.

¹⁷⁸ Los Planes Nacionales para la reforma rural que incorporan enfoque de género son los planes de Ingresos, Riego, Comercialización y Vivienda. Después de la fecha de corte de este informe, se aprobaron los planes de protección social, economía solidaria y agua potable que también incorporan enfoque de género.

¹⁷⁹ Mujeres, pueblos étnicos, personas LGBTI, jóvenes.

¹⁸⁰ Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupos de discusión, virtuales, 23 de junio de 2020 y 26 de enero de 2021).

¹⁸¹ Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupos de discusión, virtuales, 23 de junio de 2020 y 26 de enero de 2021).

¹⁸² Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), Resolución 0442 de 2020, “Por la cual se ordena la apertura de cinco (5) convocatorias para el desarrollo de contenidos audiovisuales”, (Bogotá, Colombia, 19 de junio de 2020); “Ministra Abudinen anuncia financiación de proyectos audiovisuales por \$ 23.887 millones”, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones*, 19 de junio de 2020, <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/145485:Ministra-Abudinen-anuncia-financiacion-de-proyectos-audiovisuales-por-23-887-millones>.

¹⁸³ Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), Resolución 0546 de 2020, “Por la cual se publican los resultados de la evaluación de las propuestas presentadas en las Convocatorias Audiovisuales MinTIC 01 de 2020”, (Bogotá, Colombia, 28 de agosto de 2020).

¹⁸⁴ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, “Condiciones de participación en las convocatorias audiovisuales MINTIC No. 01 de 2020” (Bogotá, Colombia, junio de 2020), https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-145485_condiciones_convocatorias_audiovisuales_20200619.pdf.

¹⁸⁵ La convocatoria de financiación de contenidos radiales se ejecutó mediante un convenio interadministrativo entre FONTIC y RTVC Radio. Funcionarios (MINTIC y CRC) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre del 2020; Convenio interadministrativo N° 985 de 2020 entre el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y Radio Televisión Nacional de Colombia

(RTVC), 30 de septiembre de 2020, enviado por MINTIC al Instituto Kroc por correo electrónico.

¹⁸⁶ Funcionarios (MINTIC y CRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre del 2020.

¹⁸⁷ Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Resolución 0727 de 2020, “Por la cual se declaran las viabilidades para el otorgamiento de las licencias de concesión para la prestación en gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora comunitario, en frecuencia modulada (FM), Clase D”, (Bogotá, Colombia, 30 de abril de 2020).

¹⁸⁸ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 52.

¹⁸⁹ “Por primera vez en Colombia, MinTIC inicia proceso para asignar concesiones de emisoras comunitarias con enfoque étnico”, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones*, 19 de mayo de 2020, <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>; “Primera convocatoria para emisoras comunitarias con enfoque étnico en toda la historia del país lanzó la ministra Karen Abudinen”, *Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones*, 12 de noviembre de 2020, <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/159499:Primera-convocatoria-para-emisoras-comunitarias-con-enfoque-etnico-en-toda-la-historia-del-pais-lanzo-la-ministra-Karen-Abudinen>.

¹⁹⁰ Informe Evidencias Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC, 2 de julio de 2020, enviado por MINTIC al Instituto Kroc por correo electrónico.

¹⁹¹ El anterior nombre del programa era ‘Andemos’. En 2020 se transmitió de lunes a viernes a las 7 pm. Funcionarios (MINTIC y RTVC Radio) entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio del 2020.

¹⁹² “Encuentros”, *Radio Nacional de Colombia*, accedido el 11 de febrero de 2021, <https://www.radionacional.co/podcasts/encuentros>.

¹⁹³ Funcionarios (MINTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de junio del 2020; Funcionarios (MINTIC y CRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre del 2020.

¹⁹⁴ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, “Informe Rendición de Cuentas Estabilización al Señor Presidente”, (Bogotá, Colombia: noviembre 2019); Funcionarios (MINTIC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de junio del 2020; Funcionarios (MINTIC y CRC), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de diciembre del 2020.

¹⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado para la paz (@ComisionadoPaz), “#AEstaHora | Comité del @ConsejoPaz presenta y entrega a @MinInterior los lineamientos para una Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. #ConstruimosPaz”, Tweet, 20 de octubre de 2020, <https://twitter.com/ComisionadoPaz/status/1318639013474029569>.

¹⁹⁶ Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, “Plan de acción 2020-2021”, (Bogotá, Colombia: 21 de octubre de 2020), enviado al Instituto Kroc por correo electrónico.

¹⁹⁷ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Hacia

la implementación del enfoque de género en el Acuerdo Final de Paz de Colombia: avances, oportunidades y retos”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2020), 19.

¹⁹⁸ Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, “Lineamientos para la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización”, (Bogotá, Colombia: octubre de 2020), enviado al Instituto Kroc por correo electrónico.

¹⁹⁹ “Equipo de articulación interinstitucional de Putumayo”, (conformado por JEP, CEV, ARN, Ejército-Destacamento de Verificación Regional, Misión de Verificación de la ONU, ONUDDHH, Mapp/OEA, Instituto Kroc, virtual, 11 de febrero de 2021); Defensoría del Pueblo, “Alerta temprana 001-2021 Cauca, Putumayo, Caquetá”, 07 de enero de 2021; Instituto Kroc, “Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia”, (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020).

²⁰⁰ Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupo de discusión, virtual, 26 de enero de 2021); Consejería para la Estabilización y la Consolidación, “Avances en la implementación de los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación. Octubre-diciembre de 2020”, (Bogotá, Colombia, 2021), <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1590/enfoque-de-genero-en-la-paz/>.

²⁰¹ “Ante el Consejo Nacional de Paz, Duque ratifica compromiso con reparación a víctimas y fortalecimiento de los PDET”, *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 27 de octubre de 2020, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/ante-el-consejo-nacional-de-paz-duque-ratifica-compromiso-con-reparacion-a-victimas-y-fortalecimiento-de-los-pdet>.

²⁰² Los cinco ejes estratégicos son: i) fortalecimiento territorial, ii) proceso de paz, iii) comunicación, educación y arte, iv) interlocución y acción política, y v) enfoques diferenciales.

²⁰³ Algunas de las acciones identificadas son: (i) una estrategia pedagógica contra el racismo; (ii) un diagnóstico, plan de formación y apoyo territorial a todos los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRC) del país; (iii) el impulso de diálogos con actores legislativos sobre la ley de garantías a la participación ciudadana, un compromiso estancado de Punto 2; y (iv) el acompañamiento al diseño e implementación de la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No estigmatización.

²⁰⁴ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Informe de rendición de cuentas Construcción de paz, enero-diciembre, 2020, Bogotá, Colombia: 2021, <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/transparencia-y-acceso-a-informacion-publica>).

²⁰⁵ “Panel: El papel de los Consejos Territoriales de Paz en la reconciliación”, (intervenciones, Antioquia, Colombia, 06 de noviembre de 2020), <https://www.facebook.com/porunpaisreconciliado/videos/692680101646797>; Equipos de proyectos de fortalecimiento de sociedad civil y derechos humanos, (Delegación de Unión Europea en Colombia) entrevistada realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de mayo de 2020.

²⁰⁶ Funcionario (OACP Putumayo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, Colombia, 27 de octubre de 2020.

²⁰⁷ El Consejo Departamental de Paz de Putumayo definió diseñar e implementar el observatorio de derechos humanos, conflictividad y diálogo social basado en las rutas de acceso a derechos, iniciativa del Pilar 8 del PDET del departamento. Consejería para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia de Renovación del Territorio- Putumayo, “Mesa institucional de presentación de planes de trabajo 2020-2021 para implementar

el PDET Putumayo”, (virtual, 21 de agosto de 2020); Javier Pai- Coordinador Oficina de Derechos Humanos de la Gobernación de Putumayo, (intervención virtual, Consejo de Paz de Puerto Asís y Leguízamo, 21 de mayo de 2020); “Plan de acción del Consejo Departamental de Paz, Reconciliación, Convivencia, DDHH y DIH de Putumayo- CDPRCDDHHDIH 2020”, 7 de octubre de 2020, enviado por la Gobernación de Putumayo al Instituto Kroc por correo electrónico.

²⁰⁸ Funcionarios (Fundación Ideas para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021; Funcionario (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de diciembre de 2020.

²⁰⁹ Funcionario (OACP Putumayo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, Colombia, 27 de octubre de 2020.

²¹⁰ Funcionarios (Fundación Ideas para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021; entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, Colombia, 22 de septiembre de 2020; Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), Vigésimo Octavo Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), OEA/Ser.G CP/doc.5610/20, 18 mayo de 2020, <https://www.mapp-oea.org/wp-content/uploads/2020/06/XXVIII-Informe-Semestral-Espa%C3%B1ol.pdf>.

²¹¹ Funcionaria (programa de derechos humanos de USAID en Caquetá), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de julio de 2020; Funcionario (Secretariado Nacional de Pastoral Social), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de noviembre de 2020.

²¹² “Panel: El papel de los Consejos Territoriales de Paz en la reconciliación”, (intervenciones, Por un país reconciliado, Antioquia, 06 de noviembre de 2020), <https://www.facebook.com/porunpaisreconciliado/videos/692680101646797>; Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “OFI20-00205648/IDM 13020000”, 02 de octubre de 2020, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²¹³ Como el pacto impulsado durante 2019 en Cali o los pactos políticos de no violencia debido a las elecciones de autoridades locales, apoyados por el CNPRC. Pacto municipal por la Paz, la vida y la reconciliación, Cali, 29 de marzo de 2019; Pacto Político por la Paz, la Reconciliación y la No agresión en Antioquia, Medellín, 11 de junio de 2019; Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, “Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral”, (Comunicado, 26 de agosto de 2019), <https://caritascolombiana.org/wp-content/uploads/2019/08/Comunicado-pacto-no-violencia.pdf>.

²¹⁴ La Senadora del partido Farc, Sandra Ramírez, en un tweet(@SandraComunes), “Una imagen que solo se pudo dar gracias al Acuerdo de Paz, la firma de un Pacto por la cultura política y la No violencia en la Campaña electoral, ahora queda la firma del Gran pacto político que saque de una vez por todas las armas y la violencia de la política”, Tweet, 26 de agosto de 2019, <https://twitter.com/SandraComunes/status/1166161424512630784>.

²¹⁵ Los otros actores se refieren a sindicatos, el Consejo Nacional Gremial, gremios económicos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias, confesiones religiosas. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 80.

²¹⁶ El plan cuenta con 14 módulos de los cuales seis han sido actualizados y cuatro son nuevos. “Personas con discapacidad y sus cuidadores pueden ejercer control social a lo público”, *Departamento Administrativo de Función Pública*, 1 de octubre de 2020, https://www.funcionpublica.gov.co/noticias/-/asset_publisher/

mQXU1au9B4LL/content/personas-con-discapacidad-y-sus-cuidadores-pueden-ejercer-control-social-a-lo-p-c3-bablico; Funcionarios (Departamento Administrativo de Función Pública), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de diciembre de 2020; “Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, accedido el 17 de febrero de 2021, <https://www.funcionpublica.gov.co/web/murc/control-social>.

²¹⁷ Departamento Administrativo de Función Pública, “Cifras de formación de multiplicadores en control social”, 30 de noviembre de 2020, enviado por DAFP al Instituto Kroc por correo electrónico.

²¹⁸ Departamento Administrativo de Función Pública, “Plan Nacional de Formación de Veedores con Enfoque Étnico”, (Bogotá, Colombia: diciembre de 2020), enviado por DAFP al Instituto Kroc por correo electrónico.

²¹⁹ Funcionarios (Departamento Administrativo de Función Pública), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de diciembre de 2020; Funcionario (Departamento Administrativo de Función Pública), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc Bogotá, Colombia, 15 de febrero de 2021.

²²⁰ Los 9 departamentos corresponden a Norte de Santander, Meta, Bolívar, Nariño, Chocó, Cauca, Valle del Cauca, La Guajira y Guaviare. Departamento Administrativo de Función Pública, “Cifras de formación de multiplicadores en control social”, 30 de noviembre de 2020, enviado por DAFP al Instituto Kroc por correo electrónico.

²²¹ Departamento Administrativo de Función Pública, “Total talleres de formación en control social”, 17 de diciembre de 2019, enviado por DAFP al Instituto Kroc por correo electrónico.

²²² Estos 19 departamentos corresponden a Caquetá, Meta, Guaviare, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Norte de Santander, Arauca, La Guajira, Bolívar, Córdoba, Magdalena, Cesar, Sucre, Tolima, Huila), ubicadas en las 16 subregiones PDET.

²²³ Ministerio del Interior, “Respuesta Oficial EXT_S20-00064637-PQRSD-064518-PQR”, 31 de diciembre de 2020, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc; Funcionarios (Secretaría de Transparencia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 23 de abril de 2020; Funcionario (Procuraduría Delegada para el seguimiento al postconflicto), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 17 de abril de 2020 y 08 de febrero de 2021; Procuraduría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

²²⁴ Según información del Ministerio del Interior reportada al Instituto Kroc, el ministerio certificó durante 2020 a 901 mujeres en total, de las cuales 110 mujeres estaban en 39 municipios PDET de 14 departamentos, mientras que 64 mujeres no presentaron registro sobre su ubicación geográfica. También certificó a 420 hombres. De éstos, sólo 49 hombres se ubicaron en 36 municipios PDET de 14 departamentos y 27 hombres no registraron el departamento ni el municipio. Entre hombres y mujeres, certificó a 1321 personas. Ministerio del Interior, “Escuela de participación certificados 2020- Mujeres Certificadas- Hombres certificados en Control Social por Departamentos”, 12 de abril de 2021, enviado por la Dirección para la Democracia, la Participación y la Acción Comunal del Ministerio del Interior al Instituto Kroc por correo electrónico.

²²⁵ Ministerio del Interior, “Respuesta Oficial EXT_S20-00041497-PQRSD-041418-PQR- Informe Kroc”, 17 de septiembre de 2020, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²²⁶ Secretaría de Transparencia, “Guía metodológica para la creación de observatorios de transparencia y

anticorrupción en el marco del Acuerdo final de paz”, (Bogotá, Colombia: abril de 2020), enviado por Secretaría de Transparencia al Instituto Kroc por correo electrónico.

²²⁷ Funcionarios (Secretaría de Transparencia), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de abril de 2020; Secretaría de Transparencia, “Red Nacional de Observatorios Anticorrupción”, (Bogotá, Colombia: marzo de 2020), enviado por Secretaría de Transparencia al Instituto Kroc por correo electrónico.

²²⁸ Ministerio del Interior, “Plan de creación de veedurías y fomento al control social”, 14 de diciembre de 2020, enviado como respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²²⁹ Contraloría General de la República, citada en Fundación Ideas para la Paz, “Del capitolio al territorio. La implementación de la paz en tiempos de pandemia: tareas urgentes”, (Bogotá, Colombia, 2020), 28, http://ideaspaz.org/media/website/FIP_CapitolioTerritorio_Vol8_InformeFinal.pdf; Transparencia por Colombia, “Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Ejercicio de control ciudadano anticorrupción a la implementación del Acuerdo de Paz (2018-2020)”, (Bogotá, 2020), <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>; Contraloría General de la República, “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”, (Bogotá, Colombia, 2020).

²³⁰ Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC7641-2020, 22 de septiembre de 2020.

²³¹ *Ibid.*

²³² Procuraduría General de la Nación - Defensoría del Pueblo, “Guía de acompañamiento a las movilizaciones ciudadanas: Alcance de intervención del Ministerio Público”, (Bogotá, Colombia: octubre 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci3n.pdf>.

²³³ Sentencia C223-2017, 20 de abril de 2017, (Corte Constitucional, 2017).

²³⁴ Sentencia STC7641-2020, 22 de septiembre de 2020, (Corte Suprema de Justicia, 2020).

²³⁵ Funcionario (Procuraduría General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de junio de 2020; Defensoría del Pueblo, “Radicado: 20200030202217591”, 26 de agosto de 2020, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²³⁶ CINEP/PPP- CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>, 250-251.

²³⁷ Alianza para la Paz (APAZ), Policía Nacional de Colombia, y Centro de Investigación y Educación popular, programa por la paz (CINEP/PPP), “Guía de Transformación de Conflictos Sociales para el Servicio de Policía”, (Bogotá, Colombia: 2019), <https://alianzaparalapaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Gui%CC%81a-Transformacio%CC%81n-de-conflictos-updated.pdf>; Funcionario (UNIEP Putumayo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 22 de septiembre de 2020.

²³⁸ Ministerio del Interior, Resolución 1190 de 2018, “Por la cual se adopta el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión,

manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre de circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, (Bogotá, Colombia, 3 de agosto de 2018).

²³⁹ Funcionario (Procuraduría General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 19 de junio de 2020; Defensoría del Pueblo, “Radicado: 20200030202217591”, 26 de agosto de 2020, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²⁴⁰ Grupo focal, (virtual, 18 de diciembre de 2020); Funcionarios (Fundación Ideas para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021.

²⁴¹ “Jornadas de identificación a población vulnerable se suspenden como medida preventiva por COVID-19”, *Registraduría Nacional del Estado Civil*, 15 de marzo de 2020, <https://www.registraduria.gov.co/Jornadas-de-identificacion-a-poblacion-vulnerable-se-suspenden-como-medida.html>.

²⁴² Funcionarios (Registraduría Nacional del Estado Civil), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de junio de 2020.

²⁴³ Consejo Nacional de Planeación, “VIII Encuentro Nacional de Consejeras Territoriales de Planeación, 26 de octubre de 2020”, (virtual, 26 de octubre de 2020); Entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, Colombia, 22 de septiembre de 2020.

²⁴⁴ Funcionarios (Registraduría Nacional del Estado Civil), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de junio de 2020.

²⁴⁵ “Escuela de Formación del Ministerio del Interior tendrá 24.687 cupos para todo el país”, *Ministerio del Interior*, 29 de septiembre de 2020, <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/escuela-de-formacion-del-ministerio-del-interior-tendra-24687-cupos-para-todo-el-pais>.

²⁴⁶ Entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Putumayo, Colombia, 22 de septiembre de 2020; Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupo de discusión, virtual, 23 de junio de 2020); Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), “Diálogo intercultural para la revisión de los indicadores étnicos PMI entre gobierno y la IEANPE”, (intervención virtual, 08 de julio de 2020).

²⁴⁷ Hada Marlén Alfonso (Presidenta del Consejo Nacional de Planeación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 17 de abril de 2020; CORPO – RECONCILIACIÓN, “Corporación para la Reincorporación y la Reconciliación, ¡Porque la Paz es de Todas y de Todos!” (Comunicado, 30 de abril de 2020).

²⁴⁸ Presidencia de la República, Decreto 683 de 21 de mayo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación del plan de desarrollo territorial, para el período 2020-2023”, (Colombia, 2020).

²⁴⁹ Gobernación de Norte de Santander, “Plan de desarrollo para Norte de Santander 2020-2023”, (Cúcuta, Colombia: julio de 2020).

²⁵⁰ Gobernación del Cauca, “Plan de desarrollo 2020-2023”, (Popayán, Colombia: 2020).

²⁵¹ Gobernación del Valle del Cauca, “Valle invencible. Plan departamental de desarrollo 2020-2023”, (Cali, Colombia: 2020).

- ²⁵² Gobernación de Antioquia, “Plan de desarrollo Unidos por la vida 2020-2023”, (Medellín, Colombia: junio de 2020).
- ²⁵³ Gobernación del Putumayo, “Plan de desarrollo Putumayo 2020-2023, trece municipios un solo corazón”, (Mocoa, Colombia: mayo de 2020).
- ²⁵⁴ Gobernación del Chocó, “Plan departamental de desarrollo Generando confianza 2020-2023”, (Quibdó, Colombia: 2020).
- ²⁵⁵ Proyecto de Ley 145/2020 C, “Por medio del cual se modifica el artículo 262 de la Constitución Política de Colombia”, (Colombia, 2020); Proyecto de Acto Legislativo 250/2020 C, “Por el cual se modifican los artículos 107, 258 y 262 de la Constitución Política de Colombia, se implementa una reforma política y se dictan otras disposiciones”, (Colombia, 2020); Proyecto de Acto Legislativo 07/20 S acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo 02 y 15 de 2020, “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”, (Colombia, 2020).
- ²⁵⁶ Aprobada en diciembre de 2020, con posterioridad al periodo de estudio del presente informe.
- ²⁵⁷ 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”, Gaceta del Congreso No. 871/20, (Colombia, 2020).
- ²⁵⁸ Conciliación 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”, Gaceta del Congreso No.1516/20. (Colombia, 2020).
- ²⁵⁹ “Paridad política: un camino por recorrer”, *El Espectador*, 09 de noviembre de 2020, <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/paridad-politica-un-camino-por-recorrer>; María Paula Forero, “Paridad ¡YA!”, *Kien y Ke*, 21 de diciembre de 2020, <https://www.kienyke.com/kien-opina/paridad-ya-por-maria-paula-forero>; Juanita León, “La paridad aprobada es una victoria marginal para las mujeres”, *La Silla Vacía*, 17 de diciembre de 2020, <https://lasillavacia.com/paridad-aprobada-victoria-marginal-las-mujeres-79557>.
- ²⁶⁰ Camilo Mancera (Coordinador del observatorio jurídico de la Misión de Observación Electoral- MOE), entrevistas realizadas por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 1 y 7 de septiembre de 2020; Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupo de discusión, virtual, 23 de junio de 2020).
- ²⁶¹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 50.
- ²⁶² Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupos de discusión, virtuales, 23 de junio de 2020 y 26 de enero de 2021).
- ²⁶³ El nombre preliminar de la política es “Política para la gestión de la conflictividad a partir del diálogo social, intercultural, constructivo y democrático”. Instituto Kroc, “Mesa Técnica sobre la Implementación del Punto 2”, (Grupos de discusión, virtuales, 23 de junio de 2020 y 26 de enero de 2021); Ministerio del Interior, “OFI2021-190-DDP-2100”, 07 de enero de 2021, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.
- ²⁶⁴ Funcionarios (Departamento Nacional de Planeación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de diciembre de 2020; Ministerio del Interior, “OFI2021-190-DDP-2100”, 7 de enero de 2021, respuesta a solicitud de información del Instituto Kroc.

²⁶⁵ Aunque el tema de “Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos” se ubica en el Punto 2, su análisis se desarrolla en este punto, por integrar el grueso de los mecanismos y medidas de seguridad y protección que componen el Acuerdo.

²⁶⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI 20-00205648/IDM 13020000, 2 de octubre de 2020.

²⁶⁷ Director Académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de marzo de 2020.

²⁶⁸ Durante la segunda Asamblea Nacional realizada en enero del 2021 cambió su nombre a Partido Comunes. “Partido Farc cambia su nombre por partido ‘Comunes’”, *Senado de la República*, 25 de enero de 2020, <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2236-partido-farc-cambia-su-nombre-por-partido-comunes>.

²⁶⁹ Sin contar la curul perdida por el caso de Seuxis Paucias Hernández Solarte.

²⁷⁰ Funcionaria (Procuraduría General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de noviembre del 2020.

²⁷¹ “Mi compromiso es seguir apostándole a la paz, a la reconciliación y a la verdadera democracia”, *Senado de la República*, 21 de julio de 2020, <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/1507-mi-compromiso-es-seguir-apostandole-a-la-paz-a-la-reconciliacion-y-a-la-verdadera-democracia>.

²⁷² Funcionaria (Procuraduría General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de noviembre del 2020.

²⁷³ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “ANR en Cifras – Noviembre 2020”, 14 de diciembre de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20Noviembre%202020.pdf>.

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ En seguimiento durante el mes de febrero de 2021 el Instituto Kroc obtuvo los siguientes datos actualizados: al mes de febrero de 2021, se han acreditado 13.589 excombatientes, de los cuales 10.453 son hombres y 3.136 son mujeres. Asimismo, se encuentran 139 personas en estado de observación, una en estado de verificación y 198 sin identificar ni ubicar. De las personas en observación 105 están privadas de la libertad. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI 21-00018413/IDM 13020000, 9 de febrero de 2021.

²⁷⁶ “Circular nacional a nuestros prisioneros políticos”, *Partido FARC*, 30 de marzo de 2020, <https://partidofarc.com.co/farc/2020/03/30/circular-nacional-a-nuestros-prisioneros-politicos/>.

²⁷⁷ Sala de Amnistía e Indulto, Jurisdicción Especial para la Paz, correo electrónico, 15 de octubre de 2020.

²⁷⁸ Congreso de la República, Ley 1951 de 2019, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, Diario Oficial. 50.976 (Colombia: 2019).

²⁷⁹ Funcionaria (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de octubre del 2020.

²⁸⁰ Representante (Consejo Nacional de Reincorporación componente Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de octubre del 2020.

²⁸¹ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución 4309 de 2019, “Por la cual se establece la Ruta de Reincorporación”, (Colombia, 24 de diciembre de 2019).

²⁸² Agencia para la Reincorporación y la Normalización, Resolución 1279 de 2020, “Por la cual se establecen medidas transitorias para el reconocimiento de la Asignación Mensual en el marco del proceso de reincorporación y se dictan otras disposiciones”, (Colombia, 3 de septiembre de 2020).

²⁸³ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, OFI21-001332/IDM 112000, 1 de febrero de 2021.

²⁸⁴ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), 207, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

²⁸⁵ Por el cual se adelantarán “acciones de gestión de recursos, fortalecimiento técnico, definición de rutas de acompañamiento y responsables de las mismas”, Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Documento CONPES 3931: Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de los Exintegrantes de las FARC-EP”, (Bogotá, Colombia: 22 de junio del 2018), http://www.reincorporacion.gov.co/es/documents/conpes_finlal_web.pdf, 74.

²⁸⁶ El SNR fue presentado por el Gobierno Nacional en el mes de febrero de 2021, con posterioridad al periodo de evaluación del presente informe. “Entidades del gobierno ratifican su compromiso para fortalecer la reincorporación de excombatientes de las FARC-EP”, Agencia para la Reincorporación y la Normalización, 3 de febrero de 2021, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2021/Entidades-del-gobierno-ratifican-su-compromiso-para-fortalecer-la-reincorporaci%C3%B3n-de-excombatientes-de-las-FARC-EP.aspx>; El ahora denominado Partido Comunes ha advertido que el sistema fue construido de forma unilateral por el Gobierno y no en el marco del CNR como lo establece el documento CONPES, “¿Cuál Sistema Nacional de Reincorporación?”, Partido Comunes, 3 de febrero de 2021, <https://partidofarc.com.co/farc/2021/02/04/cual-sistema-nacional-de-reincorporacion/>.

²⁸⁷ Representantes (Consejo Nacional de Reincorporación componente Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de julio del 2020.

²⁸⁸ Representantes (Consejo Nacional de Reincorporación componente Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de julio del 2020.

²⁸⁹ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

²⁹⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2020), 9, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf.

²⁹¹ “Reunión de gobierno con excombatientes Farc con el Consejero Archila y los líderes delegados, se lograron acuerdos con excombatientes en todos los temas sustanciales planteados y se fijó una agenda de trabajo”, Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 4 de noviembre de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1562/reunion-de-gobierno-con--excombatientes-farc--con-el-consejero-archila-y-los-lideres-delegados-se-lograron-acuerdos-con-excombatientes-en-todos-los-temas-sustanciales-planteados-y-se-fijo-una-agenda-de-trabajo/>.

²⁹² Presidencia de la República, Decreto 1543 de 2020, “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación”, Diario Oficial. 51.508, (Colombia: 2020).

²⁹³ “Excombatientes del Huila acceden a predio extinto para desarrollar proyectos productivos: ARN”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, 22 de diciembre de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Excombatientes-del-Huila-acceden-a-predio-extinto-para-desarrollar-proyectos-productivos-ARN.aspx>.

²⁹⁴ Colinas (Guaviare), El Estrecho (Cauca), Filipinas (Arauca), La Guajira (Meta), Llanogrande (Antioquia), La Fila (Tolima), La Reforma (Meta), Mutatá (Antioquia) y Los Monos (Cauca).

²⁹⁵ La Variante (Nariño), Caño Indio (Norte de Santander), El Ceral (Cauca), Yará (Meta), La Pradera (Putumayo), Pondores (La Guajira), La Plancha (Antioquia), Monterredondo (Cauca), Charras (Guaviare) y Carrizal (Antioquia).

²⁹⁶ San José de Oriente (Cesar), Agua Bonita (Caquetá), Caracolí (Chocó), Miravalle (Caquetá) y El Oso (Tolima).

²⁹⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Agencia para la Reincorporación y la Normalización - Informe de Gestión: 28 meses, agosto 2018 – diciembre 2020”, (Bogotá, Colombia: 29 de enero de 2021), 8.

²⁹⁸ Representantes (Consejo Nacional de Reincorporación componente Comunes), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de junio del 2020.

²⁹⁹ “ARN en Cifras”, *Agencia para la Reincorporación y la Normalización*, 31 de diciembre de 2020, http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN_en_Cifras_corte_Diciembre_2020.pdf.

³⁰⁰ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Agencia para la Reincorporación y la Normalización - Informe de Gestión: 28 meses, agosto 2018 – diciembre 2020”, (Bogotá, Colombia: 29 de enero de 2021), 11.

³⁰¹ Cooperativa DAINCOOP, “Comunicado Público”, (Comunicado, 6 de julio de 2020).

³⁰² Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

³⁰³ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Avances en la Ruta de Reincorporación”, correo electrónico, 23 de septiembre de 2020.

³⁰⁴ Representante (Grupo Mondragón), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de septiembre del 2020.

³⁰⁵ Funcionario (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de agosto del 2020.

³⁰⁶ Entre enero y octubre de 2020, los 24 CTR tuvieron 137 sesiones y contaron con la participación de

entidades públicas nacionales, locales y de la comunidad internacional. Se crearon instancias nuevas como la Mesa Departamental de Reincorporación de Risaralda y se formalizó por decreto el Consejo Departamental de Reincorporación del Tolima. Funcionario (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 27 de noviembre del 2020.

³⁰⁷ Igualmente, de las 31 ciudades capitales, solo en Leticia no fue incluida la política y en 31 de los 32 Planes de Desarrollo Departamentales se incluyeron acciones o metas relacionadas al proceso de reincorporación. Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Estrategia de incidencia en políticas públicas territoriales. Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023”, (Colombia: 14 de diciembre de 2020).

³⁰⁸ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “Estrategia de incidencia en políticas públicas territoriales. Planes de Desarrollo Territorial 2020-2023”, (Colombia: 14 de diciembre de 2020).

³⁰⁹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2020), 9, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf.

³¹⁰ Funcionaria (Agencia para la Reincorporación y la Normalización), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 31 de marzo del 2020.

³¹¹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI 21-00018413/IDM 13020000, 9 de febrero de 2021.

³¹² Funcionarias (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 25 de noviembre del 2020.

³¹³ Martha Hurtado (Comisionada Adjunta para el Grupo de Acción Integral contra Minas Antipersonal de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de marzo 2021.

³¹⁴ Corporación Humanicemos DH es una organización de desminado humanitario conformada por excombatientes de las extintas FARC-EP. En agosto de 2020, se dio el lanzamiento oficial de la corporación con el entrenamiento en desminado humanitario de 14 excombatientes.

³¹⁵ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI 20-00246917/IDM 13020002, 23 de noviembre de 2020.

³¹⁶ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI 20-00246917/IDM 13020002, 23 de noviembre de 2020.

³¹⁷ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 75.

³¹⁸ “Estadísticas de Asistencia Integral a las Víctimas de MAP y MUSE”, *Oficina del Alto Comisionado para la Paz – Acción Contra Minas*, 31 de enero de 2021, <http://www.accioncontraminas.gov.co/Estadisticas/estadisticas-de-victimas>.

³¹⁹ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2020), https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf, 3.

³²⁰ *Ibid.*

³²¹ “Traslado de excombatientes Farc-Ep de Ituango a Mutatá, concluyó exitosamente: Gobierno”, *Agencia*

para la Reincorporación y la Normalización, 16 de julio de 2020, <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2020/Traslado-de-excombatientes-Farc-Ep-de-Ituango-a-Mutata-concluyo-exitosamente.aspx>.

³²² Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 26 de junio de 2020), 9, <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2015185.pdf>.

³²³ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 29 de diciembre de 2020), 7, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf.

³²⁴ *Ibid.*

³²⁵ “De ellos 230 son individuales (176 para hombres y 60 para mujeres), 17 colectivos (que cubren 64 hombres y 29 mujeres), 24 para antiguos ETCR y 1 para sedes”. Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Medidas de seguridad para personas en reincorporación: 28 meses, agosto 2018 – diciembre 2020”, (Bogotá, Colombia: 29 de enero de 2021), 5.

³²⁶ *Ibid.*, 3.

³²⁷ Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia (Medidas Cautelares) sobre el asesinato de comparecientes firmantes del Acuerdo Paz”, 25 de noviembre de 2020, video de YouTube, 1:55:00, <https://www.youtube.com/watch?v=0QjnTYmG3F4>.

³²⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, “Medidas de seguridad para personas en reincorporación: 28 meses, agosto 2018 – diciembre 2020”, (Bogotá, 29 de enero de 2021), 5.

³²⁹ Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, “Auto-SARV-AI 008”, (Colombia: 29 de julio de 2020), por el cual “ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP”.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia (Medidas Cautelares) sobre el asesinato de comparecientes firmantes del Acuerdo Paz”, 25 de noviembre de 2020, video de YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=0QjnTYmG3F4>.

³³² “Por la vida y la paz, excombatientes de las Farc marchan hacia Bogotá”, *Partido Comunes*, 24 de octubre de 2020, <https://partidofarc.com.co/farc/2020/10/24/por-la-vida-y-la-paz-excombatientes-de-las-farc-marchan-hacia-bogota/>.

³³³ “Reunión de gobierno con excombatientes Farc con el Consejero Archila y los líderes delegados, se lograron acuerdos con excombatientes en todos los temas sustanciales planteados y se fijó una agenda de trabajo”, *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*, 4 de noviembre de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1562/reunion-de-gobierno-con--excombatientes-farc--con-el-consejero-archila-y-los-lideres-delegados-se-lograron-acuerdos-con-excombatientes-en-todos-los-temas-sustanciales-planteados-y-se-fijo-una-agenda-de-trabajo/>.

³³⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, correo electrónico, 10 de febrero de 2021.

³³⁵ “Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020”, *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz* (Indepaz), 12 de febrero de 2021, <http://www.indepaz.org.co/lideres/>.

³³⁶ Defensoría del Pueblo, correo electrónico, 1 de febrero de 2021.

³³⁷ Información analizada por el Instituto Kroc a partir de datos compartidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo, e información pública del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz.

³³⁸ “Tutela ordena proteger a líderes y lideresas sociales en Colombia y garantizar el derecho a defender derechos”, *Comisión Colombiana de Juristas*, 6 de abril de 2020, https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=289.

³³⁹ Funcionario (Cuerpo Élite de la Policía Nacional), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 18 de noviembre del 2020.

³⁴⁰ La política tiene como objetivo fortalecer la estructura institucional y articular las acciones estatales encaminadas a garantizar la prevención y la protección de los derechos de esta población. “Presidente Duque explicó lineamientos del Marco de la Política Pública de Protección Integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos”, *Presidencia de la República*, 10 de diciembre de 2020, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-explico-lineamientos-Marco-Politica-Publica-Proteccion-Integral-para-lideres-sociales-defensores-191210.aspx>.

³⁴¹ Funcionarios (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de diciembre del 2020.

³⁴² Los 8 lineamientos de la política son: i) Información, ii) Seguridad, iii) Prevención, iv) Protección, v) Justicia, vi) Cultura, vii) Capacidades, y viii) Tejido Social.

³⁴³ Funcionarios (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de diciembre del 2020.

³⁴⁴ “2020: Un año marcado por las masacres”, *El Espectador*, 2 de enero de 2021, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/un-ano-marcado-por-las-masacres/>.

³⁴⁵ “28.509 personas fueron desplazadas y confinadas en 2020 por hechos violentos”, *Defensoría del Pueblo*, 5 de enero de 2021, <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/9802/28509-personas-fueron-desplazadas-y-confinadas-en-2020-por-hechos-violentos.htm>.

³⁴⁶ Información analizada por el Instituto Kroc a partir de documentos compartidos por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, e información pública del Instituto de estudios para el desarrollo y la paz.

³⁴⁷ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/porta/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

³⁴⁸ Funcionario (Defensoría del Pueblo), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio del 2020.

³⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI20-00205648/IDM 13020000, 2 de octubre de 2020.

³⁵⁰ *Ibid.*

³⁵¹ Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, “Informe Técnico de rendición de cuentas, 31 de octubre de 2019 – 31 de octubre de 2020”, (Bogotá, Colombia: noviembre de 2020), <https://dapre.presidencia.gov.co/AtencionCiudadana/Documents/RC2020-Informe-Tecnico.pdf>, 23.

³⁵² “Gobierno presentó borrador de decreto para articular el Sistema de Protección para los integrantes de partidos políticos de oposición en Colombia”, *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, 6 de noviembre de 2020, <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/prensa/gobierno-presento-borrador-decreto-para-articular-el-sistema-de-proteccion-integrantes-partidos-politicos-oposicion>.

³⁵³ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, OFI20-00205648/IDM 13020000, 2 de octubre de 2020.

³⁵⁴ Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de diciembre del 2020.

³⁵⁵ El Auto-SARV-AI 008 de la JEP ordenó a la OACP como Secretaría Técnica, remitir en un plazo de 60 días los Lineamientos y el Plan de Acción de la Política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales. Auto-SARV-AI 008 por el cual “ordena medidas de protección en el trámite de oficio de MC de comparecientes forzosos ante la JEP”, 29 de julio de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz, 2020).

³⁵⁶ Funcionarios (Oficina del Alto Comisionado para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de diciembre del 2020.

³⁵⁷ Oficina del Alto Comisionado para la Paz, “Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de organizaciones criminales que afectan a líderes sociales, defensores de derechos humanos, movimientos sociales o políticos e implementadores de los acuerdos y la construcción de paz”, documento borrador, (Bogotá, Colombia: 17 de agosto de 2020).

³⁵⁸ Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, *et al.*, “Desmantelamiento del paramilitarismo: Propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y la desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atentan contra el liderazgo social y la construcción de la paz”, (Bogotá, Colombia: 28 de octubre de 2020), <https://co.boell.org/sites/default/files/2020-11/DESMANTEAMIENTO%20DEL%20PARAMILITARISMO.%20PROPUESTA%20DE%20POL%C3%8DTICA%20P%C3%9ABLICA.pdf>.

³⁵⁹ Presidencia de la República, Decreto 965 de 2020, “Por el cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 5 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO) y se dictan otras disposiciones”, (Colombia, 2020).

³⁶⁰ Congreso de la República, Ley 1908 de 2018, “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”, 9 de julio, Diario Oficial. 50.649. (Colombia, 2018).

³⁶¹ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/>

gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf.

³⁶² Funcionarios (Fiscalía General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de agosto del 2020.

³⁶³ ““La investigación y judicialización de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia es un compromiso y estamos dando resultados”: Fiscalía General”, Fiscalía General de la Nación, 13 de octubre de 2020, <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/defensores/la-investigacion-y-judicializacion-de-delitos-contra-personas-defensoras-de-derechos-humanos-en-colombia-es-un-compromiso-y-estamos-dando-resultados-fiscal-general/>.

³⁶⁴ Los resultados investigativos se hacen frente a los homicidios verificados por la OACNUDH. Fiscalía General de la Nación, “Avance del 63% en esclarecimiento de crímenes contra líderes sociales”, 26 de diciembre de 2020, video de YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=a7zNQice-i4&feature=emb_logo.

³⁶⁵ Jurisdicción Especial para la Paz, “Audiencia (Medidas Cautelares) sobre el asesinato de comparecientes firmantes del Acuerdo Paz”, 25 de noviembre de 2020, video de YouTube, 1:24:00, <https://www.youtube.com/watch?v=0QjnTYmG3F4>.

³⁶⁶ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 62.

³⁶⁷ Los comités que hacen parte del programa y agrupan los cuatro componentes son: el “Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales” y el “Comité Técnico de los componentes de promotores comunitarios de paz y convivencia y la actividad de denuncia en el territorio”.

³⁶⁸ Representante (Comité de Solidaridad con los Presos Políticos - CSPP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de agosto del 2020.

³⁶⁹ Para el componente de Medidas Integrales de protección fueron priorizados los municipios de San José de Uré (Córdoba), El Tarra (Norte de Santander), Guapi (Cauca) y Tumaco (Nariño). Para el Fortalecimiento Comunitario se incluyeron a las siguientes asociaciones: Asociación Campesina de Puerto Asís (ASOPUERTOASIS), Cooperativa Multiactiva Agropecuaria por la Paz (COOAGROPAZ) del Departamento del Huila, Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) del Departamento del Valle del Cauca, Comisión de Interlocución del Sur de Bolívar (CISBCSC) del Departamento de Bolívar, Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba (ASCSUCOR) del Departamento de Córdoba, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) del Departamento del Valle del Cauca y Corporación Social Para la Asesoría Y Capacitación Comunitaria (COSPACC) del Departamento del Casanare. Los departamentos priorizados para la selección de promotores comunitarios de paz y convivencia fueron: Putumayo, Cauca, Córdoba, Bolívar, Norte de Santander – Únicamente Catatumbo, Nariño y Huila. Finalmente, para el apoyo a la actividad de la denuncia, el Ministerio de Justicia es la entidad encargada del registro de los municipios impactados, aunque aproximadamente se identifican alrededor de 90.

³⁷⁰ Funcionarios (Ministerio del Interior), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de octubre del 2020.

³⁷¹ *Ibid.*

- ³⁷² Congreso de la República, Ley 2016 de 2020, “Por la cual se adopta el código de integridad del Servicio Público Colombiano y se dictan otras disposiciones”, 27 de febrero, *Diario Oficial*. 51.240. (Colombia, 2020).
- ³⁷³ Durante este año, alrededor de 100.000 personas participaron en los cursos de idoneidad. Funcionarios (Departamento Administrativo de Función Pública), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de octubre del 2020.
- ³⁷⁴ Congreso de la República, Ley 2016 de 2020, “Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés”, 30 de diciembre, *Diario Oficial*. 51.182, (Colombia, 2020).
- ³⁷⁵ Durante este año, alrededor de 100.000 personas participaron en los cursos de idoneidad. Funcionarios (Departamento Administrativo de Función Pública), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de octubre del 2020.
- ³⁷⁶ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, “Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo Informe Ejecutivo Consolidado No. 22”, (Bogotá, Colombia, 31 de agosto de 2020) https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_Ejecutivo_No._22.pdf.
- ³⁷⁷ Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos, “Avanza la sustitución con legalidad; Diagnóstico, avances y planeación PNIS, agosto 7, 2018- octubre 31, 2020”, (Bogotá, Colombia, noviembre 2020) <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=393>.
- ³⁷⁸ Hernando Londoño (director del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de diciembre de 2020.
- ³⁷⁹ Presidencia de la República, 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”, (Colombia, 2019).
- ³⁸⁰ Agencia de Renovación del Territorio, Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, “Avances PISDA”, enviado por correo electrónico al Instituto Kroc, 16 de diciembre de 2020.
- ³⁸¹ “Estados Unidos apoya programa Nuestra Tierra Próspera”, *Embajada de Estados Unidos en Colombia*, 31 de enero de 2020, <https://co.usembassy.gov/es/estados-unidos-apoya-programa-nuestra-tierra-prospera/>.
- ³⁸² Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Decreto 362 del 22 de febrero de 2018, “Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017”, (Colombia, 2018).
- ³⁸³ “Reunión Agencia de Renovación del Territorio y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, (Presentación en PowerPoint entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2021).
- ³⁸⁴ “Avanza la sustitución con legalidad; Diagnóstico, avances y planeación PNIS, agosto 7, 2018- octubre 31, 2020”, *Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos*, Accedido el 24 de febrero de 2021. <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=393>.
- ³⁸⁵ Fundación Ideas para la Paz, “Serie Notas estratégicas #17: Cultivos ilícitos y áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. ¿Por qué ha sido difícil avanzar y cuáles son las opciones?”, (Bogotá, Colombia, agosto 2020), http://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_PNNCultivosilicitos_web_Corregido_Final.pdf.

³⁸⁶ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, “Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos, SIMCI 2019”, (julio 2020). <https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html>.

³⁸⁷ *Ibid.*

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ Para más detalles ver el foro organizado por Corporación Humanas: “Estado de la sustitución de cultivos desde la perspectiva de las mujeres y sus retos en la pandemia”, *Corporación Humanas*, 9 de octubre, 2020. <https://www.humanas.org.co/estado-de-la-sustitucion-de-cultivos-desde-la-perspectiva-de-las-mujeres-y-sus-retos-en-la-pandemia/>.

³⁹⁰ Sobre “Hechos a la medida” “En medio de la incredulidad, Duque apuesta por una nueva estrategia de sustitución de coca”, *La Silla Vacía*, 17 de julio de 2020. <https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596?fbclid=IwAR2xcuZdMb3FS9Imiml3N45p4l-ZAyON7aPILpQQsV9fk5FrWjuiX58HmrM>.

³⁹¹ Procuraduría General de la Nación, “Segundo informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; “Un nuevo ciclo de violencia organizada en Colombia”, Fundación Ideas para la paz, (Colombia, noviembre de 2020), <http://ideaspaz.org/especiales/infografias/cuatro-anios-conflicto.html>; “La implementación del Acuerdo de Paz en el Bajo Cauca, nordeste antioqueño y sur de Córdoba”, *Fundación Ideas para la paz*, 30 de noviembre de 2020, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1923>.

³⁹² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 108.

³⁹³ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

³⁹⁴ *Ibid.*

³⁹⁵ Congreso de la República, Proyecto de Ley 039/19 Senado, “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”, *Gaceta del Congreso No. 1070/19*. (Colombia, 2019).

³⁹⁶ Funcionaria (Ministerio de Salud y Protección Social), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de marzo de 2020.

³⁹⁷ Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de participación social y convivencia, “La aplicación del enfoque de género en la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas - Acuerdo de paz, 2016; propuesta técnica 2021”, (Bogotá, Colombia, 23 de diciembre de 2020).

³⁹⁸ Funcionaria (Ministerio de Salud y Protección Social), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de septiembre 2020.

³⁹⁹ Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas-CTNRDD, “Informe de seguimiento de acciones de prevención y atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas”, (Bogotá, Colombia, 2020).

⁴⁰⁰ *Ibid.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ Comisión Técnica Nacional de Reducción de la demanda de Drogas, “Informe de seguimiento de acciones de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactiva”, (Bogotá, Colombia. diciembre 2020).

⁴⁰⁴ Ministerio de Salud y Protección Social, “Lineamientos para el cuidado de la salud mental y las armonías espirituales de los pueblos indígenas”, (Bogotá, Colombia, diciembre 2019), lineamiento-cuidado-armonias-espirituales-pensamiento-pi.pdf (minsalud.gov.co).

⁴⁰⁵ Ministerio de Salud y Protección Social, Oficina de Convivencia Social y Convivencia, “La aplicación del enfoque de género en reporte adelantado por Min salud para el SIIPO indica la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas - acuerdo de paz, 2016 propuesta técnica 2021”, (Bogotá, Colombia, 23 de diciembre de 2020).

⁴⁰⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística, “COLOMBIA - Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población General - ENCSPA- 2019”, 30 de julio de 2020, accedido el 21 de abril de 2021, <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/680/>.

⁴⁰⁷ Funcionaria (Fiscalía General de la Nación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 2 de diciembre 2020.

⁴⁰⁸ Presidencia de la República, “Resultados de Orión V demuestran la eficacia de la lucha multilateral contra el narcotráfico: Presidente Duque”, (Bogotá, Colombia, 29 de mayo 2020).

⁴⁰⁹ Fiscalía General de la Nación, Resumen Think tank: “Ideas Disruptivas contra el crimen organizado Colombia 2020”, (Bogotá, Colombia, 22 de diciembre de 2020).

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ La Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-, hizo la formulación inicial del CONPES. Sin embargo, identificaron que, en un inicio, el CONPES solo incluía detección y fortalecimiento de detección, por lo que se necesitó hacer un CONPES más integral que incluya una discusión más equilibrada y otros componentes como prevención, fortalecer instituciones (jueces, superintendencias, UIAF, Fiscalía, Ministerio de Justicia).

⁴¹² Funcionario (Ministerio de Justicia y Derecho), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre 2020.

⁴¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Seminario Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas sobre Políticas de Drogas y Desarrollo en las Américas”, (Bogotá, Colombia, 7 de julio 2020).

⁴¹⁴ Agencia de Renovación del Territorio, “Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos”, (Presentación en PowerPoint entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de octubre de 2020), https://medioambiente.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/19/2020/10/SUSTITUCION-DE-CULTIVOS-H.-Londono_compressed.pdf.

⁴¹⁵ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 124.

⁴¹⁶ *Ibid.*, 127.

⁴¹⁷ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Plan Nacional de Búsqueda”, (Bogotá, Colombia: 2020), https://www.ubpd.com.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf; “Presentación y socialización del Plan Nacional de Búsqueda – UBPD”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=UycAHyy5Z8o&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidas; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 183, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁴¹⁸ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Plan Nacional de Búsqueda” (Bogotá, Colombia, 2020), 11, https://www.ubpd.com.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf.

⁴¹⁹ “Conozca el Plan Nacional de Búsqueda de la UBPD”, *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 6 de mayo de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/conozca-el-plan-nacional-de-busqueda-de-la-ubpd/>; “El Plan Nacional de Búsqueda como ruta de las acciones humanitarias”, *Caribe Afirmativo*, 13 de mayo de 2020, <https://caribeafirmativo.lgbt/plan-nacional-busqueda-ruta-las-acciones-humanitarias/>; “Presentación y socialización del Plan Nacional de Búsqueda – UBPD” (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=UycAHyy5Z8o&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidas.

⁴²⁰ Funcionaria (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecida en contexto y en razón del conflicto armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de agosto de 2020; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Informe de gestión y rendición de cuentas”, (Bogotá, Colombia: 2019), https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/01/Informe-de-gesti%C3%B3n-y-rendici%C3%B3n-de-cuentas-2019_compressed.pdf; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; “La UBPD inicia el diseño del Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas”, *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 30 de septiembre de 2019, https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-ubpd-inicia-el-diseno-del-plan-nacional-de-busqueda-de-personas-desaparecidas/?fbclid=IwAR1bN0E45fmMJfndiz50DuxRCXYa2rheeafvVwksz2aPFI6cep_88nh_3E; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Rendición de Cuentas. Buscamos contigo”, *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, junio de 2020, https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/06/Presentacion%20rendicion%20de%20cuentas_TOTAL.pdf; “Presentación y socialización del Plan Nacional de Búsqueda – UBPD”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=UycAHyy5Z8o&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidas; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda

| Después de los ocho encuentros que se hicieron en diferentes territorios del país, la #UBPD realizó el primer encuentro nacional con las personas y organizaciones que participaron en la construcción participativa del #PNB”, Tweet, 2 de diciembre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1201616005237268487>.

⁴²¹ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 1er encuentro del #PNB con organizaciones de víctimas de desaparición y defensoras de DD.HH”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189264056894545925>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), #PlanNacionalDeBúsqueda | 2do encuentro con mujeres que buscan personas dadas por desaparecidas y organizaciones defensoras de los DD.HH. de las mujeres”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189263513220460545>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 3er encuentro con personas y organizaciones #LGBTI”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189262825207808000>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 6to encuentro con organizaciones de familiares víctimas de secuestro y organizaciones de miembros de la Fuerza Pública desaparecidos”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189249060638777345>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 7mo encuentro con familiares de desaparecidos y organizaciones de la sociedad civil en el exilio”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189246602944364546>.

⁴²² Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 4to encuentro con personas, autoridades y organizaciones #afrodescendientes”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189262110318092289>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 5to encuentro con Pueblos Indígenas”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189249678761705479>.

⁴²³ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “#PlanNacionalDeBúsqueda | 8vo encuentro con instituciones estatales”, Tweet, 29 de octubre de 2019, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1189245087248781314>.

⁴²⁴ Funcionaria (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecida en contexto y en razón del conflicto armado), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de agosto de 2020.

⁴²⁵ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Plan Nacional de Búsqueda”, (Bogotá, 2020), capítulo 5, https://www.ubpd.com.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf.

⁴²⁶ Instituto Kroc, “Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia”, (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020).

⁴²⁷ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Plan Nacional de Búsqueda”, (Bogotá, Colombia, 2020), https://www.ubpd.com.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del

Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

⁴²⁸ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Preguntas de Seguimiento del Instituto Kroc para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, (Bogotá, Colombia, 2020); “Informe UBPD: Actividades de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=iC9bLKsOfBk&feature=youtu.be&t&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAsquedePersonasDesaparecidas.

⁴²⁹ “Unidad de Búsqueda entrega dignamente a joven desaparecido hace 16 años en Guaviare”, *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 27 de agosto de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-entrega-dignamente-a-joven-desaparecido-hace-16-anos-en-guaviare/>; “La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y el GRUBE de la Fiscalía General de la Nación entregan dignamente cuerpo de persona dada por desaparecida en Meta hace 18 años”, *Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 12 de noviembre de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-unidad-de-busqueda-de-personas-dadas-por-desaparecidas-ubpd-y-el-grube-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion-entregan-dignamente-cuerpo-de-persona-dada-por-desaparecida-en-meta-hace-18-anos/>.

⁴³⁰ “Informe UBPD: Actividades de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna”, (Bogotá, Colombia, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=iC9bLKsOfBk&feature=youtu.be&t&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAsquedePersonasDesaparecidas; Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Cuestionario. Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas”, (Bogotá, 2021).

⁴³¹ “Unidad de Búsqueda encuentra con vida a una persona desaparecida hace 35 años”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 30 de noviembre de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/unidad-de-busqueda-encuentra-con-vida-a-una-persona-desaparecida-hace-35-anos/>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “#Atención | A esta hora madre e hija, quienes se buscaban mutuamente, se reencuentran en #Antioquia. Este es el resultado que permite el #AcuerdoDePaz; es un resultado del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y de su mecanismo de búsqueda humanitaria, la Unidad de Búsqueda, #UBPD. #LaBúsquedaNoSeDetiene”, Facebook, 10 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/UBPDcolombia/posts/663469387657767>.

⁴³² “Continuamos brindando atención y recibiendo información”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 27 de marzo de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/continuamos-brindando-atencion-y-recibiendo-informacion/>.

⁴³³ “Rendición de cuentas Buscamos contigo: La UBPD en el territorio”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas*, 24 de abril de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-ubpd-trabaja-en-5-389-solicitudes-de-busqueda/>; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (@UBPDcolombia), “¡Continuamos brindando atención y recibiendo información! #LaBúsquedaNoSeDetiene”, Tweet, 29 de julio de 2020, <https://twitter.com/UBPDcolombia/status/1288484510896726022>.

⁴³⁴ “Participación en la búsqueda de personas desaparecidas- 3er diálogo de rendición de cuentas – UBPD”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=zNdVh2IndX8&ab_

channel=UnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidasUBPD; “Informe UBPD: Actividades de búsqueda, localización, recuperación, identificación y entrega digna”, (Bogotá, Colombia: 2020), https://www.youtube.com/watch?v=iC9bLKsOfBk&feature=youtu.be&t&ab_channel=UBPDUnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidas.

⁴³⁵ “Emergencia por Covid-19 pondría en riesgo cuerpos no identificados en Colombia”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 27 de marzo de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/emergencia-por-covid-19-pondria-en-riesgo-cuerpos-no-identificados-en-colombia/>; “Trabajo colaborativo interinstitucional para la búsqueda - 4to diálogo de rendición de cuentas -UBPD”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yfMCq7TN080&ab_channel=UnidaddeB%C3%BAshedadePersonasDesaparecidasUBPD.

⁴³⁶ “Recomendaciones de la UBPD para preservar cuerpos en cementerios ante emergencia por Covid-19”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 19 de mayo de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/recomendaciones-de-la-ubpd-para-preservar-cuerpos-en-cementerios-ante-emergencia-por-covid-19/>.

⁴³⁷ “Orientaciones para la preservación de cuerpos en cementerios ante emergencia por Covid-19”, Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, 20 de mayo de 2020, accedido el 12 de febrero de 2021, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/orientaciones-para-la-preservacion-de-cuerpos-en-cementerios-ante-emergencia-por-covid-19/>; Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “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 SARS-Co-V-2 19 en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/1.-Orientaciones-Protecci%C3%B3n-CNI-CINR-para-garantizar-el-derecho-a-la-verdad.pdf>.

⁴³⁸ “UBPD inicia pedagogía en Guaviare sobre manejo de cuerpos en cementerios”, *Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 2 de octubre de 2020, <https://www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/actualidad/ubpd-inicia-pedagogia-en-guaviare-sobre-manejo-de-cuerpos-en-cementerios/>.

⁴³⁹ Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020.

⁴⁴⁰ *Ibid*; Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 6 de octubre de 2020.

⁴⁴¹ Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020; Funcionaria (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de julio de 2020.

⁴⁴² Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020; Funcionaria (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de julio de 2020; “Así Avanzamos: rendición de cuentas de la Comisión de la Verdad - Semestre I de 2020”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=BMtGHO4N8U&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “Organizaciones de la sociedad civil internacional rechazan los

reiterados ataques y señalamientos contra la Comisión de la Verdad”, *Federación Luterana Mundial*, 17 de julio de 2020, <https://colombia.lutheranworld.org/es/content/organizaciones-de-la-sociedad-civil-internacional-rechazan-los-reiterados-ataques-y->; “Pinzón no se retracta: amplía críticas a Comisión de la Verdad”, *El Tiempo*, 13 de julio de 2020, <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/exministro-juan-carlos-pinzon-vuelve-a-criticar-a-la-comision-de-la-verdad-517436>; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Sobre las afirmaciones de Juan Carlos Pinzón Bueno”, (Comunicado. 10 de julio de 2020), <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicados-y-declaraciones/sobre-las-afirmaciones-de-juan-carlos-pinzon-bueno>; Jurisdicción Especial para la Paz, “Comunicado a la Opinión Pública”, (Comunicado. 10 de julio de 2020), <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Comunicado-de-la-JEP-y-de-la-Unidad-de-B%C3%BAqueda-de-Personas-dadas-por-Desaparecidas-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblica.aspx>; “La verdad es un bien público”, (Comunicado, 10 de julio de 2020), <https://caribeafirmativo.lgbt/wp-content/uploads/2020/07/La-verdad-es-un-bien-publico-Comunicado-julio-2020-1.pdf>; Pinzón Bueno (@PinzonBueno), “El país requiere verdad y reconciliación. La @ComisionVerdadC. No es creíble para toda la sociedad. Tiene visión sesgada. Mayoría de los comisionados registran afinidad ideológica o nexos con grupos armados. Se debe ampliar e incorporar nuevos miembros que den balance y confianza”, Tweet, 8 de julio de 2020, <https://twitter.com/PinzonBueno/status/1281030744312340480>; Juan Carlos Pinzón Bueno, “Declaración Pública”, (Comunicado, 13 de julio de 2020), <https://pinzonbueno.com/declaracion-publica/>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁴⁴³ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Informe de Gestión”, (Bogotá, Colombia: 2020), https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_Vigencia_2020.pdf, 24.

⁴⁴⁴ *Ibid.*, 49.

⁴⁴⁵ Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020.

⁴⁴⁶ *Ibid.*; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Informe de Gestión”, (Bogotá, Colombia: 2020), 49, https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_Vigencia_2020.pdf.

⁴⁴⁷ A febrero de 2021, la CEV había recibido 25 terabytes de información.

⁴⁴⁸ Women’s Link Worldwide, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de julio de 2020; Asociación de Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (ASOM), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2020; Instituto Kroc, “Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia”, (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020); Comisión Colombiana de Juristas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de junio de 2020.

⁴⁴⁹ “El Tiempo en Vivo: La verdad desde la salud en el conflicto armado. Un remedio para la paz”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=oX6on0RJ29c&ab_channel=ELTIEMPO; “Encuentro por la

Verdad #LaVerdadIndígena”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=kBox7JPTfPw&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “Encuentro por la Verdad ‘El retorno de nuestras voces’”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=7mnM3ksQczl&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “El Tiempo en Vivo: Reconocimiento de la verdad del pueblo negro, afrocolombiano, palenquero y raizal”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=6DGRxb5gSuk&ab_channel=ELTIEMPO.

⁴⁵⁰ “Así Avanzamos: rendición de cuentas de la Comisión de la Verdad - Semestre I de 2020”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=BMtGHO4N8U&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “Jamás volveremos a usar las armas para defender nuestros ideales”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 12 de diciembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/jamas-volveremos-a-usar-las-armas-para-defender-nuestros-ideales>; “En el suroriente del Huila, víctimas y responsables se reunieron en acto de dignificación y reconocimiento”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 24 de febrero de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/huila-victimas-responsables-se-reunieron-en-acto-de-dignificacion-y-reconocimiento>; “Partido Farc pide perdón y afirma sentir vergüenza por el asesinato del profesor Jesús Antonio Bejarano”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 4 de noviembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/partido-farc-sentir-verguenza-por-asesinato-profesor-jesus-antonio-bejarano>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁵¹ “Salvatore Mancuso reconoce haber asesinado al líder indígena Kimy Pernía Domicó”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 23 de octubre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/salvatore-mancuso-reconoce-haber-asesinado-al-lider-indigena-kimy-pernia-domico>; “En acto de reconocimiento, Partido FARC habló de las masacres y violaciones cometidas contra pueblos indígenas”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 23 de octubre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/reconocimiento-farc-hablo-masacres-violaciones-cometidas-contra-pueblos-indigenas>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁵² Funcionarios (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2021.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ “¿Qué significa para Colombia el reconocimiento de responsabilidades de Farc?”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 15 de octubre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/que-significa-para-colombia-reconocimiento-responsabilidades-farc>; “Reflexiones de víctimas de violencias sexuales: un año después del primer Encuentro por la Verdad”, (Bogotá, Colombia 2020), https://www.youtube.com/watch?v=TOYKslk2Vq4&t=658s&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “Reconocemos Su Búsqueda - UBPD y Comisión de la Verdad reconocen la persistencia de las mujeres”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=kjWtLD1jCP4&ab_channel=UnidaddeB%C3%BAAsquedadePersonasDesaparecidasUBPD; “Un encuentro que recabó en el pasado para que haya futuro”, (Bogotá, 2020) https://www.youtube.com/watch?v=hJzzj77pXS8&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; “#EICampoCuentaLaVerdad, un año después”, (Bogotá, 2020), <https://>

[@ComunesCol](https://www.youtube.com/watch?v=YShh2xfeJEA&feature=youtu.be&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad;Comunes)), “El secuestro fue una práctica de la que no podemos sino arrepentirnos, sabemos que no hay razón, ni justificación para arrebatarle la libertad a ninguna persona. Reiteramos nuestro compromiso para rendir cuentas ante la justicia.”, Tweet, 14 de septiembre de 2020, https://twitter.com/ComunesCoL/status/1305651081410736128?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1305651081410736128%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.semana.com%2Fnacion%2Farticulo%2Ffue-un-gravisimo-error-farc-pide-perdon-a-victimas-de-secuestros%2F202012%2F.

⁴⁵⁵ Funcionarios (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 3 de febrero de 2021.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁵⁸ Funcionaria (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de julio de 2020; “Así Avanzamos: rendición de cuentas de la Comisión de la Verdad - Semestre I de 2020”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=BMtGHOr4N8U&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad.

⁴⁵⁹ “La Comisión de la Verdad sigue funcionando y avanza en el análisis y procesamiento de testimonios e informes”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 6 de abril de 2020; <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-sigue-funcionado-avanza-analisis-de-testimonios-e-informes>; “Así Avanzamos: rendición de cuentas de la Comisión de la Verdad - Semestre I de 2020”, (Bogotá, 2020), <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-sigue-funcionado-avanza-analisis-de-testimonios-e-informes>; https://www.youtube.com/watch?v=BMtGHOr4N8U&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad.

⁴⁶⁰ Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020; Funcionaria (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de julio de 2020; “Mujeres y personas LGBTI dialogan con la Comisión sobre los avances en contexto de COVID-19”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 10 de junio de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/mujeres-y-personas-lgbti-dialogan-con-la-comision-sobre-los-avances-en-contexto-de-covid-19>, a.

⁴⁶¹ Comisión Colombiana de Juristas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de diciembre de 2020; Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020; “Las barreras para el acceso a la información que enfrenta la Comisión de la Verdad”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 30 de septiembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-barreras-para-acceso-informacion-que-enfrenta>; “Las cinco peticiones de la Comisión de la Verdad ante la CIDH para facilitar el acceso a la información”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 9 de diciembre de 2020, accedido el

12 de febrero de 2021, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cinco-peticiones-comision-verdad-a-cidh-para-facilitar-acceso-informacion>; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 349, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

⁴⁶² Funcionario (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 29 de octubre de 2020; “Las barreras para el acceso a la información que enfrenta la Comisión de la Verdad”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 30 de septiembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comision-verdad-barreras-para-acceso-informacion-que-enfrenta>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁶³ Presidencia de la República, Decreto ley 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”, (Colombia, 2017).

⁴⁶⁴ Sentencia C-017/18, 21 de marzo de 2018, (Corte Constitucional, 2018).

⁴⁶⁵ Presidencia de la República, Decreto ley 588 de 2017, “Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición”, *Diario Oficial No. 50.297*. (Colombia, 2018), artículos 15 a 19; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, Colombia, septiembre, 2020), 349, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

⁴⁶⁶ Louis Joinet, “Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la acción para combatir la impunidad”, (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1), principios 4, 5 y 6, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/141/42/PDF/G9714142.pdf?OpenElement>; Diane Orentlicher, “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad”, (E/CN.4/2005/102/Add.1), principios 5, 6 y 7, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement>.

⁴⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁶⁸ Funcionario, (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 29 de octubre de 2020.

⁴⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁴⁷⁰ Jurisdicción Especial para la Paz, Resolución 008017, “por medio de la cual se establece la acumulación de investigaciones y procesos atendiendo el contexto y los patrones de macrocriminalidad para las solicitudes de sometimiento de otros agentes del Estado diferentes a miembros de la fuerza pública y terceros en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz”, (Bogotá, Colombia, 24 de diciembre de 2019).

⁴⁷¹ Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 8 de mayo de 2020; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 395, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

⁴⁷² Jurisdicción Especial para la Paz, “Lineamientos en materia de sanción propia y Trabajos, Obras y Actividades con contenido Reparador – Restaurador”, (Bogotá, Colombia: 2020), <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>.

⁴⁷³ Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 28 de septiembre de 2020; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia: 2020), 196, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁴⁷⁴ Jurisdicción para la Paz, “Manual para la Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz”, (Bogotá, Colombia: 2020) <https://www.jep.gov.co/Infografas/participacion/manualparticipacion.pdf>; “La JEP lanza manual para la participación de las víctimas”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 18 de noviembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-lanza-manual-para-la-participaci%C3%B3n-de-las-v%C3%ADctimas.aspx>.

⁴⁷⁵ Comisión Colombiana de Juristas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de diciembre de 2020; CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de enero de 2021.

⁴⁷⁶ Funcionaria (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 2020.

⁴⁷⁷ Funcionaria (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 2020; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 73.

⁴⁷⁸ Comisión Colombiana de Juristas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 11 de diciembre de 2020; CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de enero de 2021; Funcionaria (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 2020; “Socialización Manual de Participación de las Víctimas ante la Jurisdicción Especial para la Paz”, (Bogotá, 2020).

⁴⁷⁹ “Rendición de cuentas 2020: La JEP avanza con acción y resultados”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 11 de diciembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-2020-La>

JEP-avanza-con-acci%C3%B3n-y-resultados.aspx; “Así participa la población negra, afro, raizal y palenquera en la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 27 de mayo de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/As%C3%AD-participa-la-poblaci%C3%B3n-negra,-afro,-palenquera-y-raizal-en-la-JEP.aspx>; “La JEP invita a organizaciones y víctimas de reclutamiento a acreditarse en el marco del Caso 07”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 13 de agosto de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-invita-a-organizaciones-y-v%C3%ADctimas-de-reclutamiento-a-acreditarse-en-el-marco-del-Caso-07-.aspx>; “La JEP acredita a más de 20 mil víctimas afrocolombianas en el Caso 04, que prioriza la región de Urabá”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 8 de mayo de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acredita-a-m%C3%A1s-de-20-mil-v%C3%ADctimas-afrocolombianas-en-el-Caso-04,-que-prioriza-la-regi%C3%B3n-de-Urab%C3%A1.aspx>; Misión de Verificación de las Naciones Unidas, “Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad”, (Nueva York, Estados Unidos, 25 de septiembre de 2020), 4, https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n2024006.pdf.

⁴⁸⁰ Congreso de la República, Ley 1957 de 2019, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, 6 de junio, *Diario Oficial No. 50.976*, (Colombia, 2019), artículos 14 y 15.

⁴⁸¹ Auto SRVBIT – 021 de 2020, 27 de enero de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, 2020), párr. 30.

⁴⁸² Auto 11 de 2020, 30 de enero de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas, 2020).

⁴⁸³ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de octubre de 2020; “Así son los informes que se han presentado a la JEP”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 18 de mayo de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/As%C3%AD-son-los-informes-que-se-han-presentado-a-la-JEP.aspx>.

⁴⁸⁴ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de febrero de 2021.

⁴⁸⁵ “La JEP traslada versiones de exFarc a víctimas acreditadas dentro del caso secuestro”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 12 de diciembre de 2019, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/LA-JEP-TRASLADA-VERSIONES-DE-EXFARC-A-V%C3%ADctimas-ACREDITADAS-DENTRO-DEL-CASO-DE-SECUESTRO.aspx>; “La JEP traslada versiones de exFarc a víctimas acreditadas dentro del caso secuestro en Bogotá”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 13 de enero de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-traslada-versiones-de-exfarc-a-v%C3%ADctimas-acreditadas-dentro-del-caso-secuestro-en-Bogot%C3%A1.aspx>; “Excomandante del frente 60 de las Farc-Ep compareció ante la JEP por secuestro y asesinato de diputados del Valle”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 7 de diciembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Excomandante-del-frente-60-de-las-Farc-Ep-compareci%C3%B3-ante-la-JEP-por-secuestro-y-asesinato-de-diputados-del-Valle.aspx>; “Excomandante del frente 42 de las Farc entrega versión a la JEP por secuestros en Cundinamarca”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 3 de diciembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Excomandante-del-frente-42-de-las-Farc-entrega-versi%C3%B3n-a-la-JEP-por-secuestro-en-Cundinamarca.aspx>.

⁴⁸⁶ “908 víctimas acreditadas han presentado observaciones a las versiones de Exfarc por secuestro”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 16 de octubre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/908-v%C3%ADctimas-acreditadas-han-presentado-observaciones-a-las-versiones-de-ExFARC-por-secuestro.aspx>; “891 víctimas presentaron observaciones a las versiones de los exintegrantes de las FARC-EP en el caso de secuestro”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 25 de junio de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/891-v%C3%ADctimas-presentaron-observaciones-a-las-versiones-de-los-exintegrantes-de-las-Farc->

EP-en-el-caso-de-secuestro.aspx; “La JEP recibe 272 observaciones de víctimas a las versiones de la extinta guerrilla de las Farc-EP dentro del caso de secuestro”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 3 de marzo de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-recibe-272-observaciones-de-v%C3%ADctimas-a-las-versiones-de-la-extinta-guerrilla-de-las-Farc-EP-en-el-caso-de-secuestro.aspx>.

⁴⁸⁷ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de febrero de 2021; “La JEP imputa al antiguo Secretariado de las Farc-Ep crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra por secuestros”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 28 de enero de 2021, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-imputa-al-antiguo-Secretariado-de-las-FARC-Ep-cr%C3%ADmenes-de-lesa-humanidad-.aspx>.

⁴⁸⁸ Auto No. 19 de 2021, 26 de enero de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de Hechos y Conductas, 2020).

⁴⁸⁹ Jurisdicción Especial para la Paz, “Principales estadísticas”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 29 de enero de 2021, <https://www.jep.gov.co/jepcifras/JEP%20en%20cifras%20-%20enero%2029%20de%202021.pdf>; “JEP llama a versión voluntaria a otros 25 comparecientes en el Caso 05”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 17 de noviembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-llama-a-versi%C3%B3n-voluntaria-a-otros-25-comparecientes-en-el-Caso-05.aspx>; “La JEP escuchará en versión al excomandante de las Farc-EP, Jhoverman Sánchez, en el Caso de Urabá”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 12 de noviembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-escuchar%C3%A1-en-versi%C3%B3n-al-excomandante-de-las-Farc-EP,-Jhoverman-S%C3%A1nchez,-en-el-caso-de-Urab%C3%A1.aspx>; “La JEP llama a versión a Rodrigo Londoño y Julián Gallo por el homicidio de Álvaro Gómez Hurtado y otros cinco casos”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 7 de octubre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-llama-a-versi%C3%B3n-a-Rodrigo-Londo%C3%B1o-y-Juli%C3%A1n-Gallo-por-el-homicidio-de-%C3%81lvaro-G%C3%B3mez-Hurtado-y-otros-cinco-casos.aspx>; “Ante la JEP exmiembros del Comando Conjunto Central de las extintas FARC reconocen su responsabilidad en hechos de secuestro”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 18 de septiembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Ante-la-JEP-exmiembros-del-Comando-Conjunto-Central-de-extintas-Farc-EP-reconocen-su-responsabilidad-en-hechos-de-secuestro.aspx>.

⁴⁹⁰ Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de febrero de 2021.

⁴⁹¹ “Lanzamiento Sistema de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia Unidad de Investigación y Acusación”, (Bogotá, 2020); Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales – Javeriana, “Lanzamiento Sistema de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia”, Facebook, 4 de junio de 2020, <https://www.facebook.com/CienciaPoliticaPUJ/videos/259915085065550>; Jurisdicción Especial para la Paz, “La Unidad de Investigación y Acusación Presentará su Sistema de Monitoreo de Riesgos y Prevención de Afectaciones a los Derechos Humanos en Colombia”, (Comunicado, 2 de junio de 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Comunicado%20UIA%20No%20049%20-%20La%20Unidad%20de%20Investigacio%CC%81n%20y%20Acusacio%CC%81n%20presentara%CC%81n%20su%20Sistema%20de%20Monitoreo%20de%20Riesgos%20y%20Prevencio%CC%81n%20de%20Afectaciones%20a%20los%20Derechos%20Humanos%20en%20Colombia.pdf>.

⁴⁹² Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 18 de junio de 2020.

⁴⁹³ Jurisdicción Especial para la Paz, “Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación

con las víctimas”, (Bogotá, Colombia: 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Protocolo%20de%20comunicacio%CC%81n%20de%20la%20Unidad%20de%20Investigacio%CC%81n%20y%20Acusacio%CC%81n%20con%20las%20vi%CC%81ctimas.pdf>.

⁴⁹⁴ Jurisdicción Especial para la Paz, “Protocolo de comunicación de la Unidad de Investigación y Acusación con las víctimas de violencia sexual”, (Bogotá, Colombia: 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/Protocolo%20de%20comunicacio%CC%81n%20con%20vi%CC%81ctimas%20de%20violencia%20sexual.pdf>.

⁴⁹⁵ Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 10 de febrero de 2021; Funcionarias (Unidad de Investigación y Acusación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 15 de julio de 2020.

⁴⁹⁶ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 124.

⁴⁹⁷ Congreso de la República, Ley 1957 de 2019, “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, 6 de junio, *Diario Oficial No. 50.976*, (Colombia, 2019), artículo 13; Congreso de la República, Ley 1922 de 2018, “Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz”, 18 de julio, *Diario Oficial No. 50.658*, (Colombia, 2018), artículos 2 y 3.

⁴⁹⁸ Jurisdicción Especial para la Paz, Circular 015 de 2020, 22 de marzo de 2020, “Acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias”; Jurisdicción Especial para la Paz, Circular 032 de 2020, 13 de julio de 2020, “Prórroga de la suspensión de audiencias y términos judiciales en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

⁴⁹⁹ Funcionario (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de octubre de 2020.

⁵⁰⁰ Unidad de Investigación y Acusación, “Silenciando la verdad. Un diagnóstico de los patrones de violencia letal que afectan a los excombatientes de las FARC-EP en Colombia (2017 - 2020)”, (Bogotá, 2020); Unidad de Investigación y Acusación, “En línea con la UIA. Revista Virtual”, (No. 1, Bogotá 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/SiteAssets/Paginas/ui/Sala-de-prensa/En%20I%20C3%ADnea%20con%20la%20UIA-Revista%20virtual%20No.1.pdf>; “Espacios de Escucha: asesinatos de exintegrantes de FARC y garantías de seguridad”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 9 de diciembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/espacios-de-escucha-asesinatos-de-exintegrantes-de-farc-y-garantias-de-seguridad>; Unidad de Investigación y Acusación, “En línea con la UIA. Revista Virtual”, (No. 4, Bogotá 2020), <https://www.jep.gov.co/JEP/documents1/En%20I%20C3%ADnea%20con%20la%20Unidad%20-%20Edici%C3%B3n%20No%204.pdf>.

⁵⁰¹ Instituto Kroc, “Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia”, (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020); CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2020; Mujeres Afrodescendientes del Norte del Cauca (ASOM), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 18 de agosto de 2020; ““Hay una política diseñada para acabar con los pueblos étnicos”: líderes del Pacífico”, *Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*, 29 de noviembre de 2020, <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/hay-una-politica-disenada-para-acabar-con-los-pueblos-etnicos-lideres-del-pacifico>; “Quinto Diálogo para la No Repetición #LaVerdadEsConLosLíderes”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=NjWCQdKfluA&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; Procuraduría General de la Nación, “Presentación del informe de

las comisiones de seguimiento a la #LeyDeVíctimas. #EnVivo presentamos el informe de las comisiones de seguimiento y monitoreo a la ley de Víctimas, junto a la Defensoría Del Pueblo y la Contraloría General de la República”, Facebook, 20 de agosto de 2020, <https://www.facebook.com/PNGCOL/videos/319846332471079>; “Así Avanzamos: rendición de cuentas de la Comisión de la Verdad - Semestre I de 2020”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=BMTGHOr4N8U&feature=emb_logo&ab_channel=Comisi%C3%B3ndelaVerdad; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz” (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 357, 378, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “PS178 | 11) Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de Colombia: balance y desafíos #CIDHAudiencias | Audiencia sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición de #Colombia”, Facebook, 8 de diciembre de 2020, <https://www.facebook.com/CIDH.OEA/videos/1072281619905107>.

⁵⁰² Auto AI-008-2020 MC-FC-FARC, 29 de julio de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, 2020); Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de septiembre de 2020.

⁵⁰³ “JEP, Preocupada por No Aprobación de Recursos Adicionales en Presupuesto”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 20 de octubre de 2020, accedido el 12 de febrero de 2021, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP,-preocupada-por-no-aprobaci%C3%B3n--de-recursos-adicionales-en-presupuesto-.aspx>; Funcionarios (Unidad de Investigación y Acusación), entrevista realizada por el equipo de Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 21 de septiembre de 2020.

⁵⁰⁴ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 183.

⁵⁰⁵ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Resolución 03320 de 22 de noviembre de 2019, “Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015”.

⁵⁰⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Anexo Técnico Protocolo de Retorno y Reubicación (No Étnico)”, (Bogotá, Colombia: 2020), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/anexotecnicorynoetnico.pdf>.

⁵⁰⁷ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, Resolución 03320, “Por medio de la cual se adopta el Protocolo de retorno y reubicación conforme con el Artículo 2.2.6.5.8.8 del Decreto 1084 de 2015”, (Bogotá, Colombia, 22 de noviembre de 2019), artículos 9- 39; Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Anexo Técnico Protocolo de Retorno y Reubicación (No Étnico)”, (Bogotá, Colombia: 2020), 34, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/anexotecnicorynoetnico.pdf>; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 440, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

⁵⁰⁸ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Ley 1448 de 2011: Miradas sobre la Satisfacción de los Derechos de las Víctimas en el Exterior”, (Bogotá, Colombia: 2020), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/librobalancefinaldigital.pdf>.

⁵⁰⁹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Las Víctimas del Conflicto Armado Colombiano.

Una Caracterización”, (Bogotá, Colombia: 2020), <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/lasvictimasdelconflictoarmadocolombianoenelexteriorunacaracterizacion.pdf>.

⁵¹⁰ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Ley 1448 de 2011: Miradas sobre la Satisfacción de los Derechos de las Víctimas en el Exterior”, (Bogotá, Colombia: 2020), 8, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/librobalancefinaldigital.pdf>.

⁵¹¹ Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, “Las Víctimas del Conflicto Armado Colombiano. Una Caracterización”, (Bogotá, Colombia: 2020), 10, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/lasvictimasdelconflictoarmadocolombianoenelexteriorunacaracterizacion.pdf>.

⁵¹² Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de febrero de 2021.

⁵¹³ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 185; “Mapa de Victimización”, *Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas*, accedido el 12 de febrero de 2021, <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion>.

⁵¹⁴ Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; “Mapa de Victimización”, *Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas*, accedido el 12 de febrero de 2021, <https://vgv.unidadvictimas.gov.co/mapavictimizacion>.

⁵¹⁵ Funcionarios, (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021.

⁵¹⁶ Funcionarios, (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; “Unidad socializó módulos 2 y 3 del Mapa de Victimización contemplado en el Acuerdo de Paz”, *Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas*, 3 de diciembre de 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/lapazesconhechos/unidad-socializo-modulos-2-y-3-del-mapa-de-victimizacion-contemplado-en-el-acuerdo>.

⁵¹⁷ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021.

⁵¹⁸ “Presidente Duque anuncia que presentará al Congreso un proyecto de ley, con mensaje de urgencia, para prorrogar por 10 años vigencia de la Ley de Víctimas”, *Presidencia*, 11 de octubre del 2019, <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-anuncia-que-presentara-al-Congreso-proyecto-de-ley-conmensaje-de-urgencia-para-prorrogar-10-anios-191011.aspx>.

⁵¹⁹ Sentencia C-588/19. 5 de diciembre del 2019, (Corte Constitucional, 2019).

⁵²⁰ “Unidad celebró aprobación de la prórroga de la Ley de Víctimas”, *Unidad para las Víctimas*, 17 de noviembre de 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ley-de-victimas/unidad-celebro-aprobacion-de-la-prorroga-de-la-ley-de-victimas/59634>; “Entusiasta saludo a la prórroga de la ley de víctimas y restitución de tierras”, *Comisión Colombiana de Juristas*, 18 de noviembre de 2020, https://coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=409. Con posterioridad a la fecha de corte de este informe, el Presidente de la República sancionó la Ley 2078 de 2021, “Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley Étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia”.

⁵²¹ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 75-77.

⁵²² Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 186.

⁵²³ Presidencia de la República, Decreto 205 de 2020, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017”, (Colombia, 2020). A su vez, el Decreto 1407 de 2017 designa a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como la administradora del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo.

⁵²⁴ Presidencia de la República, Decreto 1080 de 2020, “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1407 de 2017, modificado parcialmente por el Decreto 205 de 2020”, (Colombia, 2020). A su vez, el Decreto 1407 de 2017 designa a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como la administradora del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo; y el Decreto 205 de 2020 establecía como fecha máxima de entrega de los bienes en cabeza de las extintas FARC-EP el 31 de julio de 2020.

⁵²⁵ Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020; “Gobierno reitera que las víctimas están en el centro de la política de paz con legalidad y establece plazo a las FARC para entrega de bienes”, *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*, 13 de febrero de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1298/gobierno-reitera-que-las-victimas-estan-en-el-centro-de-la-politica-de-paz-con-legalidad-y-establece-plazo-a-las-farc-para-entrega-de-bienes/>.

⁵²⁶ “Audiencia: Proceso de inventario de bienes de las extintas Farc-EP” (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=M2T8UXe_aCU&feature=emb_logo&ab_channel=JEPColombia; Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC, “Estamos cumpliendo con la paz, a pesar de la muerte que nos acosa”, (Comunicado, 31 de diciembre de 2019), <https://partidofarc.com.co/farc/2019/12/31/estamos-cumpliendo-con-la-paz-a-pesar-de-la-muerte-que-nos-acosa/>.

⁵²⁷ Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020.

⁵²⁸ Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020; Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 4 de febrero de 2021; Sociedad de Activos Especiales, “Comunicado a la Opinión Pública”, (Comunicado, 31 de diciembre de 2020), https://www.saesas.gov.co/sala_prensa/noticias/comunicados_prensa/comunicado_opinion_publica_40397; Partido Farc, “Nuestro compromiso con la reparación sigue inquebrantable”, *Partido Farc*, 16 de febrero de 2020, <https://partidofarc.com.co/farc/2020/02/16/nuestro-compromiso-con-la-reparacion-sigue-inquebrantable/>; Rodrigo Londoño, “Carta abierta a los directores y periodistas de los grandes medios”, (Comunicado, 22 de mayo de 2020), <https://partidofarc.com.co/farc/2020/05/22/carta-abierta-a-los-directores-y-periodistas-de-los-grandes-medios/>; “Reparación de las víctimas: acciones reconstructivas y de reconciliación son una prioridad”, *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*, 18 de mayo de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1399/reparacion-de-las-victimas-acciones-reconstructivas-y-de-reconciliacion-son-una-prioridad/>.

⁵²⁹ Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021; Pastor Alape Lascarro (@Pastor_Alape), “Estamos cumpliendo el acuerdo

y a las víctimas, a pesar del arbitrario ultimátum gubernamental del 31 de diciembre. Hoy el gobierno subasta 200.000 gramos de oro de los 255.040 entregados para reparación a víctimas desde el 2018 por los firmantes de paz de las extintas FARC-EP”, Tweet, 15 de diciembre de 2020, https://twitter.com/Pastor_Alape/status/1338877238796832774; “Estamos cumpliendo con la disposición de bienes para la reparación”, *Partido Farc*, 15 de diciembre de 2020, <https://partidofarc.com.co/farc/2020/12/15/estamos-cumpliendo-con-la-disposicion-de-bienes-para-la-reparacion/>; “Monetización del oro entregado por las Farc es una buena noticia para las víctimas: Ramón Rodríguez”, *Unidad para Atención y la Reparación Integral a las Víctimas*, 16 de diciembre de 2020, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-colectiva/monetizacion-del-oro-entregado-por-las-farc-es-una-buena-noticia-para-las>; “Oro para reparación a víctimas subastado por 11.2 millones dólares: SAE”, *Portal para la Paz*, 15 de diciembre de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1607/oro-para-reparacion-a-victimas-subastado-por-11-2-millones-dolares-sae/>.

⁵³⁰ “Audiencia: Proceso de inventario de bienes de las extintas Farc-EP”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=M2T8UXe_aCU&feature=emb_logo&ab_channel=JEPColombia; Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020; Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021; Sebastián Forero Rueda, “Mario Morales, un excomandante asesinado mientras cumplía una misión de paz”, *Colombia 2020*, 1 de septiembre de 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/mario-morales-un-excomandante-asesinado-mientras-cumplia-una-mision-de-paz/>; Unidad de Investigación y Acusación, “Silenciando la verdad. Un diagnóstico de los patrones de violencia letal que afectan a los excombatientes de las FARC-EP en Colombia (2017 - 2020)”, (Bogotá, 2020); Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común-FARC, “Estamos cumpliendo con la paz, a pesar de la muerte que nos acosa”, (Comunicado, 31 de diciembre de 2019), <https://partidofarc.com.co/farc/2019/12/31/estamos-cumpliendo-con-la-paz-a-pesar-de-la-muerte-que-nos-acosa/>.

⁵³¹ Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020; Funcionaria (Sociedad de Activos Especiales), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 4 de febrero de 2021; “Se agota el tiempo para recibir los bienes Farc destinados a las víctimas” *Portal para la Paz*, 24 de noviembre de 2020, <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1577/se-agota-el-tiempo-para-la-recibir-los-bienes-farc-destinados-a-las-victimas--consejero-archila-invita-al-partido-farc-a-ahora-si-acelerar-sus-acciones-dado-que-el-31-de-diciembre-vence-el-plazo/>.

⁵³² Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia”, (Informe 1, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2019), 62 - 65; Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial”, (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020), 74.

⁵³³ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 124 y 125.

⁵³⁴ Auto AT-001 de 2018, de 14 de septiembre de 2018, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento, 2018); “Con medidas cautelares la JEP protege más de 400 víctimas de desaparición forzada en el cementerio de Puerto Berrío”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 9 de diciembre de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-medidas-cautelares-la-JEP-protege-m%C3%A1s-de-400-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada-en-cementerio-de-Puerto-Berr%C3%ADo.aspx>; “Con medidas cautelares, la JEP protege los cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada”, *Jurisdicción Especial para la Paz*, 28 de agosto de 2020, <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Con-medidas-cautelares,-la-JEP-protege-los-cuerpos-de-posibles-v%C3%ADctimas-de-desaparici%C3%B3n-forzada>.

aspx; “La Unidad de Búsqueda y el Movice trabajan para la protección de cuerpos de posibles víctimas de desaparición forzada en el cementerio El Universal de Medellín”, *Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas*, 23 de octubre de 2020, <https://www.ubpbusquedadesaparecidos.co/actualidad/la-unidad-de-busqueda-y-el-movice-trabajan-para-la-proteccion-de-cuerpos-de-posibles-victimas-de-desaparicion-forzada-en-el-cementerio-el-universal-de-medellin/>.

⁵³⁵ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Respuestas a Cuestionario de Preguntas de Seguimiento del Instituto Kroc para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”, (Bogotá, 2020); Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 24 de septiembre de 2020.

⁵³⁶ Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Comunicado de Prensa”, (Comunicado, 29 de octubre de 2020), <https://www.ubpbusquedadesaparecidos.co/actualidad/comunicado-de-prensa/>; “Declaración conjunta entre la UBPD y la JEP sobre cementerio alterno de El Copey (Cesar) – UBPD”, (Bogotá, 2020), https://www.youtube.com/watch?v=9Zgrs8ylkZk&feature=emb_logo&ab_channel=UnidaddeB%C3%BAscuadadePersonasDesaparecidasUBPD; “Avanza la labor humanitaria de la UBPD en El Copey (Cesar)”, *Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado*, 14 de agosto de 2020, <https://www.ubpbusquedadesaparecidos.co/actualidad/avanza-la-labor-humanitaria-de-la-ubpd-en-el-copey-cesar/>; Auto AT-114 de 2020, 30 de julio de 2020, (Jurisdicción Especial para la Paz, Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad, 2020).

⁵³⁷ Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 28 de septiembre de 2020; Funcionarios (Jurisdicción Especial para la Paz), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 9 de febrero de 2021; Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; Funcionarias (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 26 de febrero de 2021.

⁵³⁸ Funcionarios (Centro Nacional de Memoria Histórica), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 12 de noviembre de 2020.

⁵³⁹ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 371, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 183, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, “Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República. 2019-2020”, (Bogotá, Colombia, 2020), https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S%C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti___pdf; Contraloría General de la República, “Cuarto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones”, (Bogotá, Colombia: 2020), <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>; Procuraduría General de la Nación, “Presentación del informe de las comisiones de seguimiento a la #LeyDeVíctimas. #EnVivo presentamos el informe de las comisiones de seguimiento y monitoreo a la ley de Víctimas, junto a la Defensoría Del Pueblo y la Contraloría General de la

República”, Facebook, 20 de agosto de 2020, <https://www.facebook.com/PGNCOL/videos/319846332471079>; Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La “Paz con Legalidad al Desnudo”. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP”, (Bogotá, Colombia, 2021), 135, <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-con-legalidad-al-desnudo/>.

⁵⁴⁰ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre 2020), 431, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>; “PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia”, (Washington 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁴¹ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

⁵⁴² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 212, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁵⁴³ Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Plan Nacional de Búsqueda”, (Bogotá, Colombia: 2020), 11, https://www.ubpd.com.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020..pdf; Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Respuestas a cuestionario de preguntas de seguimiento del Instituto Kroc para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, (Bogotá, 2020); Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, “Preguntas de seguimiento del Instituto Kroc para la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD)”, (Bogotá, 2021), 2.

⁵⁴⁴ Comisión Colombiana de Juristas, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 16 de diciembre de 2020; Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

⁵⁴⁵ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, “Informe de Gestión”, (Bogotá, Colombia: 2020), 28-29, https://comisiondelaverdad.co/images/Informe_de_Gestio%CC%81n_Comisi%C3%B3n_de_la_Verdad_Vigencia_2020.pdf.

⁵⁴⁶ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz”, (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>; Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 189, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁵⁴⁷ Women's Link Worldwide, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 16 de julio de 2020; Instituto Kroc, "Mesa técnica: Avances, retos y oportunidades que representa la implementación del Acuerdo de Paz para las personas LGBTI en Colombia", (Grupo de discusión, virtual, 9 de diciembre de 2020).

⁵⁴⁸ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021; Procuraduría General de la Nación, "Presentación del informe de las comisiones de seguimiento y monitoreo a la #LeyDeVictimas. #EnVivo presentamos el informe de las comisiones de seguimiento y monitoreo a la ley de Víctimas, junto a la Defensoría Del Pueblo y la Contraloría General de la República", Facebook, 20 de agosto de 2020, <https://www.facebook.com/PGNCOL/videos/319846332471079>; Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, "Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República. 2019-2020", (Bogotá, Colombia: 2020), 91 https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S%C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti____.pdf.

⁵⁴⁹ "PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia", (Washington 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁵⁰ Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, "Cuestionario. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", (Bogotá, 2021).

⁵⁵¹ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021; Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021.

⁵⁵² "PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia", (Washington 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁵³ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, 13 de enero de 2021; "PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia", (Washington 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁵⁴ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, "Séptimo Informe sobre la Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras al Congreso de la República. 2019-2020", (Bogotá, Colombia, 2020), 93, https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S%C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti____.pdf.

⁵⁵⁵ Procuraduría General de la Nación, "Segundo Informe al Congreso Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz", (Bogotá, Colombia, septiembre de 2020), <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>.

⁵⁵⁶ Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, "Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas", (Bogotá, Colombia, 2018).

⁵⁵⁷ Funcionarios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 5 de febrero de 2021; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, “Cuestionario. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas”, (Bogotá, 2021).

⁵⁵⁸ CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021; “PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia”, (Washington D.C., 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁵⁹ Congreso de la República, Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, 11 de junio, *Diario Oficial No. 48.096*, (Colombia, 2011), artículo 168.

⁵⁶⁰ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, “La “Paz con Legalidad al Desnudo”, Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las FARC-EP”, (Bogotá, Colombia, 2021), 139-140, <https://cepdipo.org/portfolio/la-paz-con-legalidad-al-desnudo/>; CODHES, entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 13 de enero de 2021; “PS177 - Audiencia Denuncias de Desprotección de víctimas del conflicto armado en Colombia”, (Washington 2020), https://www.youtube.com/watch?v=yphRQiqqGdw&ab_channel=Comisi%C3%B3nInteramericanadeDerechosHumanos.

⁵⁶¹ Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, (Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016), 194.

⁵⁶² Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación”, (Bogotá, Colombia: 2020), 176.

⁵⁶³ El SIPO es una herramienta construida por el Gobierno nacional con el objetivo de hacer seguimiento a la implementación de las acciones derivadas del Acuerdo Final. Para más información, consulte el SIPO en: <https://siipo.dnp.gov.co/inicio>.

⁵⁶⁴ Se le denomina CSIVI 3x3 porque cuenta con la participación de tres delegados del Gobierno Nacional (componente Gobierno) y tres delegados del Partido Comunes (Componente Comunes).

⁵⁶⁵ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Informe de gestión: agosto 7, 2018- diciembre 30, 2020”, (Bogotá, Colombia: 2020) <http://portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>.

⁵⁶⁶ *Ibid.*

⁵⁶⁷ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Ante la CSIVI el Gobierno ratifica compromiso indeclinable con la seguridad de excombatientes”, (Bogotá, Colombia: 2020) <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1571/ante-la-csivi---el-gobierno-ratifica-compromiso-indeclinable-con-la-seguridad-de-excombatientes-consejero-archila/>.

⁵⁶⁸ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 21. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>.

⁵⁶⁹ “Los desacuerdos entre el Gobierno y Farc sobre las reuniones de la CSIVI”, *El Espectador*, 11 junio de 2020, <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/csivi-los-desacuerdos-entre-gobierno-y-farc-para->

reunirse/.

⁵⁷⁰ “Gobierno invita a la CSIVI del Partido Farc a reanudar actividades”, *El Tiempo*, 12 junio de 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/gobierno-invita-a-la-csivi-del-partido-farc-a-reanudar-actividades-506236>.

⁵⁷¹ Agencia para la Renovación del Territorio (ART), “Documento de respuestas a cuestionario del Instituto Kroc” (Bogotá, 2020).

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ El OCAD Paz fue creado por el Acto Legislativo No. 04 del 8 de 2017, específicamente destinando 7% del Sistema General de Regalías para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

⁵⁷⁴ Obras por Impuestos es un mecanismo del Gobierno Nacional, mediante el cual las empresas tienen la posibilidad de pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza.

⁵⁷⁵ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Gobierno “mantiene la lupa” en proyectos que serán financiados con recursos de las regalías”, (Bogotá, Colombia, 10 de febrero del 2021), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1661/gobierno-mantiene-la-lupa-en-proyectos-que-seran-financiados-con-recursos-de-las-regalias/>.

⁵⁷⁶ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “A sanción presidencial proyecto de anticipo de regalías aprobado por el Congreso”, (Bogotá, Colombia, 10 de septiembre del 2020), <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1513/a-sancion-presidencial-proyecto-de-anticipo-de-regalias-aprobado-por-el-congreso/>.

⁵⁷⁷ Laura Becerra, “Amplían alcance del mecanismo de obras por impuestos para impulsar más proyectos”, *La República*, 20 de agosto del 2020. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-amplio-el-alcance-del-mecanismo-de-obras-por-impuestos-para-impulsar-mas-proyectos-3048078>.

⁵⁷⁸ Procuraduría General de la Nación, “Segundo Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020”, (Bogotá, Colombia, septiembre del 2019), 40, <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementación%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>.

⁵⁷⁹ Contraloría General de la República, “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”, (Bogotá, Colombia: julio 2020), <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>.

⁵⁸⁰ Centro de Pensamiento de Diálogo Político (CEDIPO), “Proyecto de presupuesto 2021: El Acuerdo de Paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación”, (Bogotá, Colombia, octubre del 2020), <https://cepdipo.org/portfolio/proyecto-de-presupuesto-2021-el-acuerdo-de-paz-entre-la-desfinanciacion-y-la-continuidad-de-la-simulacion/>.

⁵⁸¹ “Cuatro años después de la firma de la paz, estas son las tareas pendientes”, *Revista Semana*, 18 de agosto de 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/cuatro-anos-despues-de-la-firma-de-la-paz--estas-son-las-tareas-pendientes/695182/>.

⁵⁸² Incluir el PMI en los Planes de Desarrollo requiere la modificación de la Ley Orgánica de Planeación 152 de 1994.

⁵⁸³ “‘Peros’ del Gobierno a proyecto que da gabelas a cultivadores de coca”, *El Tiempo*, 29 de octubre del 2019, <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/gobierno-no-apoya-proyecto-de-ley-de-beneficios-judiciales-a-cultivadores-de-coca-428328>.

⁵⁸⁴ Congreso de la República, Ley 2022 del 2020, “Por medio de la cual se modifica el artículo 4 de la ley 1882 de 2018 y se dictan otras disposiciones”, (Colombia, 2020).

⁵⁸⁵ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Primer Informe de Avances Implementación Capítulo Étnico del Plan Marco de Implementación”, (Bogotá, Colombia: 2020), 186-188.

⁵⁸⁶ “Diálogo intercultural entre la IEANPE y entidades del Estado”, (Sesión virtual, evento en el que participó el Instituto Kroc, 2020).

⁵⁸⁷ Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, “Informe especial del Instituto Kroc sobre el estado efectivo de la implementación del enfoque transversal étnico del Acuerdo Final de Paz de Colombia”, (Universidad de Notre Dame, Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia, 2021).

⁵⁸⁸ Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC), “Borrador de las modalidades de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en territorios colectivos o asociativos de Comunidades Étnicas y Campesinas”, (Bogotá, Colombia: marzo del 2020).

⁵⁸⁹ El Acuerdo Final prioriza los siguientes territorios para el desminado humanitario en comunidades étnicas: pueblo Embera ubicado en el municipio de Puerto Libertador en Córdoba e Ituango en Antioquia; los del Pueblo JIW ubicado en el municipio de San José del Guaviare en Guaviare; el pueblo Nukak en el departamento del Guaviare, y en los municipios de Mapiripán y Puerto Concordia en el Meta, así como en el municipio de Tumaco río Chagüí; el del Pueblo Awá en el departamento de Nariño; y los Consejos Comunitarios Alto Mira y Frontera y río Chagüí en Nariño y el municipio de Buenos Aires, vereda La Alsacia en el departamento del Cauca.

⁵⁹⁰ Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), “Así Vamos, tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia hacia la transformación territorial”, (Bogotá, julio 31 del 2020), 12-13.

⁵⁹¹ Funcionario de la Unidad Nacional de Protección (UNP), entrevista realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 23 de junio de 2020.

⁵⁹² Lady Laiton, funcionaria del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entrevistada realizada por el equipo del Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 20 de mayo de 2020.

⁵⁹³ *Ibid.*

⁵⁹⁴ CINEP/PPP-CERAC, “Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia”, (Bogotá, Colombia, 2020), 21, <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/828-septimo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>.

⁵⁹⁵ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 2445 (2020), S/RES/2545 (25 de septiembre de 2020).

⁵⁹⁶ Para conocer mayor información sobre los informes de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia visite: <https://colombia.unmissions.org/documentos>.

⁵⁹⁷ Para mayor información sobre los informes de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc visite: <https://peaceaccords.nd.edu/barometer?lang=es>.

⁵⁹⁸ Para mayor información sobre los informes de la secretaria técnica del Secretaria Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC visite: <https://www.cinep.org.co/Home2/>.

⁵⁹⁹ UN Multi-Partner Trust Fund for Sustaining Peace in Colombia, “Fact Sheet”, accedido el 25 de abril de 2020, http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4C000?fund_status_month_to=&fund_status_year_to=2020.

⁶⁰⁰ Oficina contra la droga y el Delito de la Naciones Unidas UNDOC, “Mandato UNODC Colombia”, accedido el 25 de abril de 2020, <https://www.unodc.org/colombia/es/mandato.html>.

⁶⁰¹ “La paz, razón por la que Alemania invierte en Colombia, dice embajador”, *El Tiempo*, 14 de octubre del 2020, <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/alemania-invierte-en-colombia-es-por-la-paz-dice-su-embajador-543312>.

⁶⁰² Embajada de Suecia en Colombia, “Un año trabajando por la prevención de la violencia basada en género y el fortalecimiento de la autonomía de las mujeres excombatientes en Colombia”, (Bogotá, 21 de septiembre del 2020), accedido el 5 de octubre del 2020 <https://www.swedenabroad.se/es/embajada/colombia-bogotá/actualidad/noticias/un-año-trabajando-por-la-prevención-de-violencia-basada-en-género-y-el-fortalecimiento-de-la-autonom%C3%ADa-de-las-mujeres-excombatientes-en-colombia/#>.

⁶⁰³ Contraloría General de la República, “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”, (Bogotá, Colombia: julio 2020), <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>.

⁶⁰⁴ El Punto 6 del Acuerdo incluye la apertura de 20 emisoras FM clase C, diferentes a las emisoras comunitarias contenidas en el Punto 2 del Acuerdo que hacen referencia a “espacios en las emisoras regionales para divulgar el trabajo de las organizaciones y movimientos sociales”.

⁶⁰⁵ “Aprueban seis nuevas emisoras para la paz”, *Radio Nacional de Colombia*, 14 de mayo del 2020, <https://www.radionacional.co/noticia/acuerdos-de-paz/aprueban-seis-nuevas-emisoras-la-paz>.

⁶⁰⁶ “Ya están al aire cinco emisoras para la paz”, *Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC)*, 19 de agosto del 2020, <https://www.rtv.gov.co/content/ya-estan-al-aire-cinco-emisoras-para-la-paz>.

⁶⁰⁷ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, respuesta a cuestionario enviado por el Instituto Kroc, Bogotá, Colombia, 14 de diciembre 2020.



La Iniciativa Barómetro es un proyecto de la Matriz de los Acuerdos de Paz del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame, en colaboración con el Secretariado Nacional de Pastoral Social Cáritas Colombiana.

Visite la Matriz de los Acuerdos de Paz en:
peaceaccords.nd.edu

Visite el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz en:
kroc.nd.edu

Para contactar la Iniciativa Barómetro escriba al correo:
proyctobarometro@gmail.com