

INFORME

UNO



OBSERVATORIO

de la **PARTICIPACIÓN**
CIUDADANA

en la implementación del

ACUERDO FINAL

Foro Nacional por Colombia

- Web: www.foro.org.co
- Kr 4A # 27 - 62 Bogotá D.C.
- Correo: comunicaciones@foro.org.co
- Teléfono: (57 1) 2822550

Viva la Ciudadanía

- Web: viva.org.co
- Calle 54 # 10 - 81 Piso 4 Bogotá D.C.
- Correo: comunicacion@viva.org.co
- Teléfono: (57 1) 3480781

Con el apoyo de:

Pan para el Mundo
Fundación Ford

Impresión:

Pictograma Creativos S.A.S
Kr. 60 #5A - 36
Teléfono: (57 1) 3900011
Bogotá D.C., Colombia

ISBN: 978-958-675-073-8

Bogotá D.C., abril de 2020



OBSERVATORIO

de la **PARTICIPACIÓN**
CIUDADANA
en la implementación del
ACUERDO FINAL



CONTENIDO

GLOSARIO DE SIGLAS	4
INTRODUCCIÓN	5
1 ANÁLISIS TEMÁTICOS	8
1.1. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: el reto de planear el territorio participativamente	8
1.2. El tortuoso camino para la consolidación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz	25
2 SEGUIMIENTO A LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDAS EN EL ACUERDO FINAL	33
2.1. Reforma Rural Integral: Hacia un nuevo campo colombiano	35
2.2. Participación Política: Apertura democrática para construir la paz	44
2.3. Fin del Conflicto	54
2.4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas	61
2.5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto	66
2.6. Implementación, verificación y refrendación	77
3 CONCLUSIONES	88
Resultados generales	88
Retos y perspectivas	92

GLOSARIO DE SIGLAS

ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición
CSIVI	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
CTEP	Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FISCH	Foro Interétnico Solidaridad Chocó
IEANPE	Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MACPI	Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó
NIMD	Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria
OIA	Organización Indígena de Antioquia
PAI	Planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDETE	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y Étnico
PISDA	Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativos
PMI	Plan Marco de Implementación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SISPI	Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral

INTRODUCCIÓN

La implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP y, en particular, la ejecución de las acciones que incorporan a la ciudadanía a través de dispositivos de participación ciudadana han sido objeto de un amplio debate en Colombia desde que fue firmado el Acuerdo y, con mayor intensidad, desde que asumió su mandato el presidente Iván Duque. No es solo una discusión sobre los instrumentos y los procedimientos, sino también sobre los enfoques y las apuestas implicadas en su realización. Si bien la gran mayoría de los(as) colombianos(as) estamos de acuerdo con la paz como propósito colectivo, las maneras de lograr ese desiderátum no son aún parte de un consenso político. Los adjetivos se multiplican: paz sin impunidad, paz completa, paz territorial, paz con legalidad, etc., y revelan la distancia –por momentos creciente– entre diferentes concepciones y proyectos políticos que inspiran su construcción.

La participación –hay que reiterarlo una y otra vez– es el fundamento del Acuerdo, tal y como se lee en sus primeras páginas: *“participación en general de la sociedad en la construcción de la paz, y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia.”*¹ Y aparece en una triple dimensión: como enfoque inspirador, como componente transversal de las tareas del Acuerdo y como tema específico (Punto 2). En consecuencia, cualquier balance que se haga del Acuerdo pasa necesariamente por una lectura y una valoración del peso de la participación en su implementación. Para ser sostenible, la paz tiene que ser democrática.

Es ese el interés del Observatorio de Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF), una iniciativa de la Fundación Foro Nacional por Colombia y la Corporación Viva la Ciudadanía, cuyo principal objetivo es hacer un seguimiento permanente al cumplimiento de las tareas participativas incluidas en el Acuerdo,² a partir de la producción y divulgación de información sobre el tema, el seguimiento a los roles de las entidades públicas en la ejecución de dichas tareas, la propuesta

¹ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2016, Pág. 4.

² Un análisis detallado del Acuerdo Final, realizada por Foro y Viva la Ciudadanía como punto de referencia para el desarrollo del Observatorio, dejó como resultado la identificación de 114 tareas que involucran activamente a la ciudadanía en su ejecución, lo que representa cerca de un 20% del total de tareas acordadas por las partes. Son acciones disímiles en su envergadura y alcance, pero todas ellas importantes para concretar el espíritu inspirador de los acuerdos, el de la construcción de una paz sobre sólidas bases democráticas.

de lineamientos de política pública y la oferta de insumos para el fortalecimiento de la acción ciudadana en favor de la paz. Queremos promover una reflexión informada y un debate público sobre el Acuerdo, que genere conciencia sobre la importancia del rol ciudadano en su implementación y conduzca a acciones que contribuyan a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

En noviembre de 2018 fue publicado el *Informe Cero* del OPIAF, un primer acercamiento al análisis del avance del Acuerdo en materia de participación ciudadana. Las conclusiones de ese primer abordaje dejaron un sabor amargo. Como se señala en el respectivo informe,³ *“lamentamos que la importancia y trascendencia que el Acuerdo Final otorga a la participación no haya logrado ser entendida en su integridad por los diferentes niveles de la institucionalidad pública, impidiendo hasta ahora a la ciudadanía unas mejores condiciones para comprender su papel activo en la construcción de la paz.”*⁴

En efecto, la implementación de las tareas participativas hasta ese momento era muy baja: solo una tercera parte presentaban algún avance y solo la mitad fueron incluidas en el Plan Marco de Implementación. Y el punto 2 del Acuerdo, cuyo principal foco es la participación ciudadana y política, era el que mayor retraso mostraba. De otra parte, el Acuerdo no encontraba conexión con las políticas públicas, por ejemplo, la de garantías para la participación ciudadana o la de planeación participativa. De ese modo, las pocas acciones implementadas con participación de la ciudadanía quedaban sueltas y aisladas de los procesos de participación que tenían lugar en el país.

Hubo avances importantes en otras materias, por ejemplo, la transformación del Consejo Nacional de Paz en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y la reactivación, lenta pero cierta, de los Consejos Departamentales y Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia. Se constituyeron como escenarios altamente representativos de la diversidad social del país y trabajaron con entusiasmo en el desarrollo de sus funciones. Otro avance reconocido por el OPIAF fue el inicio de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), uno de los dispositivos más importantes desde el punto de vista de su alcance participativo y su efecto democratizador en temas de desarrollo local.

³ Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF). Informe Cero. Foro Nacional por Colombia y Viva la Ciudadanía. Bogotá. Noviembre de 2018. 88 páginas.

⁴ Ibid., Pág.83.

Sin embargo, temas cruciales como la ley de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales, la reforma de la ley de planeación y la reglamentación de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz (CTEP) no tuvieron tránsito en el Congreso o no lograron su aprobación. El informe señala la responsabilidad del gobierno nacional en ese deficitario resultado: en general, las entidades públicas responsables de la implementación de muchas de estas tareas fueron cuando menos reacias a desarrollarlas y muy poco inclinadas a llevar a cabo un trabajo de pedagogía ciudadana sobre los contenidos del Acuerdo. Pero la responsabilidad en esos resultados también era atribuible a los gobiernos locales, cuya acción fue tímida y de alcance muy limitado.

¿Ha habido en estos quince meses algún avance que reduzca el atraso en la implementación de las tareas participativas? ¿Tendremos que seguir lamentando la baja ejecución de esas acciones o se perfila algún resultado positivo en el período? Esa es la pregunta que pretende responder el presente informe. No sobra recordar que, a diferencia del *Informe Cero*, que correspondió a un período que incluyó dos gobiernos (fin del mandato del presidente Santos e inicio del gobierno del presidente Duque) el análisis desarrollado en las próximas páginas corresponde a un solo gobierno, el del presidente Duque, quien, desde su campaña electoral, anunció la intención de dar un viraje en el manejo del proceso de paz y, por tanto, en la implementación del Acuerdo Final.

Para responder a la pregunta sobre si ha habido avances, estancamiento o retrocesos en la implementación del Acuerdo de Paz, este informe contiene dos partes: en la primera, expone un balance de lo que fue el proceso PDET, su diseño, desarrollo y sus resultados, así como una reflexión sobre lo ocurrido con las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz. En la segunda, presenta un análisis detallado sobre lo ocurrido con las 114 tareas participativas en cada uno de los seis puntos del Acuerdo, calificándolas según su grado de implementación. En ambos casos, hemos acudido a información proveniente de informes del gobierno nacional, sitios web de las entidades estatales, documentos producidos por entidades de diferente naturaleza e información primaria acopiada a través de proyectos de las dos instituciones promotoras del Observatorio.

Al final, proponemos una reflexión sobre los principales hallazgos en el período señalado y los retos que tales resultados plantean al Estado y al conjunto del país para la adecuada inclusión de la ciudadanía en la ejecución del Acuerdo, siempre en la perspectiva de dar pasos seguros “*hacia un país reconciliado, pluralista, incluyente y participativo*”, como lo señalamos en el *Informe Cero* y lo reiteramos como propósito último del OPIAF.

1 ANÁLISIS TEMÁTICOS

Como se señaló en el Informe Cero de este Observatorio, “la participación ciudadana constituye un instrumento muy potente de activación de solidaridades, de construcción de confianzas, de recuperación de lo público y de generación de acuerdos sobre el desarrollo del país”⁵. El Acuerdo Final de Paz contempló múltiples instrumentos y medidas tendientes a promover estas características de la participación ciudadana, entre los cuales se destacan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP).

Esta primera parte del informe contiene dos secciones dedicadas, en su orden, a esos dos instrumentos. Su objetivo es presentar su diseño inicial, la forma como fueron desarrollados una vez se refrendó el Acuerdo Final y los avances y los obstáculos que han enfrentado hasta la fecha.

1.1 PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL: EL RETO DE PLANEAR EL TERRITORIO PARTICIPATIVAMENTE

Introducción

Los PDET son un mecanismo diseñado para contribuir a una profundización democrática fundamental para la construcción de paz, introduciendo valiosas novedades en la gestión del desarrollo local, como la participación amplia de la ciudadanía desde las veredas hasta las subregiones, y nuevos ámbitos y alcances de la planeación. Su formulación promovió dinámicas importantes relacionadas con las reflexiones sobre el territorio y la participación ciudadana. Sin embargo, existen muchos desafíos para que su implementación sea efectiva. Para que se vuelvan realidad es necesario definir los mecanismos a través de los cuales los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) serán puestos en marcha y se articularán con los planes municipales y departamentales de desarrollo. Este apartado analiza diferentes

⁵ OPIAF. Informe Cero del Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final. Foro Nacional por Colombia – Viva la Ciudadanía. Bogotá D.C., noviembre de 2018.

dimensiones relacionadas con la participación en la formulación de los PDET: su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, los contenidos priorizados en cada uno de los pilares, el enfoque de género, el enfoque étnico; además incluye una reseña del proceso para la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico en el Chocó.

¿Cómo quedaron incluidos los PDET en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”?

En el pacto por la equidad, lo rural se aborda principalmente desde la educación y el trabajo decente, con estrategias específicas para el campo colombiano. En el *Pacto por el emprendimiento y la productividad*, lo rural se aborda en el capítulo *Campo con progreso*, concebido como una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad rural en el país; en el *Pacto por la legalidad* se aborda desde el acceso a la justicia local y rural, que pone de presente la necesidad de métodos alternativos de resolución de conflictos, mientras que en la línea de seguridad y orden para la libertad se plantea una apuesta por la transformación estratégica de los territorios mediante la creación de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y Zonas de legalidad, emprendimiento y equidad, que se abordan desde una óptica de seguridad nacional y estarán definidas por el Consejo de Seguridad Nacional⁶.

Las ZEII, introducidas al PND desde sus bases, proponen un énfasis de seguridad y desarrollo económico, con el cual se corre el riesgo de alejarse de la filosofía de los PDET, que consiste en transformar estructuralmente el campo y el ámbito rural, y asegurar un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, garantizando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, así como hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

De hecho, la prórroga de la Ley de Orden Público⁷, aprobada por el Congreso, ya contiene lo que plantean las bases del PND al permitir que el Consejo de Seguridad Nacional declare como zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y

⁶ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022.

⁷ Ley 418 de 1997

garantizar una acción unificada, coordinada, interagencial, sostenida e integral del Estado, estableciendo planes especiales de fortalecimiento del Estado en dichas zonas⁸.

Aunque la Ley afirma que los planes no suspenderán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y, donde coincidan, se articularán, es claro que la elaboración de dichos planes será bajo la coordinación del Consejo de Seguridad Nacional y respecto a zonas PDET con la participación del Alto Consejero para el Posconflicto⁹. Esto implica un fuerte cambio en la dinámica de planeación participativa que se ha llevado a cabo en los territorios y pone en peligro la esencia misma de los PATR. La visión de seguridad nacional no coincide necesariamente con las visiones de desarrollo de las comunidades como se puede apreciar en las visiones territoriales que acompañan los PATR hasta ahora aprobados.

Pero el riesgo no solo está en la definición de ZEII. El cambio de enfoque de la política de desarrollo territorial a estabilización hace necesario un esfuerzo especial para que se logre un adecuado balance entre intervenciones que promueven el desarrollo económico y social, y las que priorizan la seguridad.

Por otro lado, las bases del PND establecen que se debe definir una Hoja de Ruta Única territorial para la implementación y articulación de distintos planes que se desarrollan en los territorios. No es tarea fácil, pero en la medida en que se logren avances en ello, se lograrán también en la implementación de los acuerdos y en el mayor desarrollo de los territorios. Permitirá, así mismo, simplificar las labores de seguimiento. No obstante, es importante que dicha Hoja de Ruta señale claramente el papel y los espacios de participación que se mantienen con las comunidades y organizaciones de la sociedad civil creados en el marco del proceso PDET, que resalta el mismo documento como necesario para la implementación de los PATR, y que en su construcción se tenga en cuenta como marco de referencia el conjunto del Acuerdo Final.

En relación con la financiación de los PATR, el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) 2018 – 2022 incluyó un capítulo con el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, por \$37,1 billones de pesos; de los cuales 63.000 millones se destinarán a la implementación de estos planes

⁸ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., febrero de 2019.

⁹ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

durante el cuatrienio. Es necesario que el Gobierno Nacional aclare de qué manera este recurso será invertido y si corresponde con el costeo realizado para cada uno de ellos. Además, el PND afirma que los recursos previstos para el Acuerdo Final se focalizarán en los 170 municipios PDET, pero no se establece con claridad cómo se realizará dicha focalización. Los pactos regionales previstos por el PND, que son la herramienta para la regionalización de la inversión, no coinciden con las subregiones PDET y no necesariamente recogen sus metas y proyectos. En algunos de los pactos estructurales y transversales que hacen referencia a los aspectos sectoriales del PND se señala la prioridad en territorios PDET y en otros territorios, pero no se asocian recursos ni se establecen metas anualizadas para los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI), desagregadas por género, etnia y territorio.

¿Qué pasó en la formulación de los PDET?

En 2018 la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) comenzó a desarrollar la metodología para formular participativamente los PDET, con la que esperaban que las comunidades, las organizaciones sociales, las autoridades locales y el sector privado, en los territorios más golpeados por el conflicto armado, acordaran y construyeran una visión compartida para el desarrollo territorial.

Aunque la ART había proyectado concluir el proceso participativo en 2018, no logró hacerlo. La construcción de los PATR, a 31 de enero de 2019, había finalizado en 15 de las 16 zonas definidas como subregiones PDET (un 93,7%), que agrupan a 166 municipios de los 170 previstos (un 97,6 %). En febrero de 2019, se terminaron de aprobar y firmar los 16 PATR¹⁰.

De acuerdo con la metodología adoptada la ART identificó un conjunto de iniciativas surgidas del nivel municipal que fueron validadas durante la construcción de los PATR. Asimismo, durante ese proceso, los participantes en el escenario regional identificaron nuevas iniciativas de impacto subregional. El número de iniciativas resultado del ejercicio de planificación en el nivel municipal es mucho mayor que las que finalmente fueron priorizadas e incluidas en los PATR subregionales. Sin embargo, cada uno de los Pactos Municipales para la Transformación Regional, acordados en los municipios de cada subregión PDET hace parte integrante del PATR correspondiente. Las iniciativas allí consignadas deberán ser revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por las autoridades competentes tanto del nivel nacional como territorial.

¹⁰ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC... Op. Cit.

Como ejercicio inédito de planeación participativa, los PDET promovieron dinámicas importantes en relación con las reflexiones sobre el territorio logrando incentivar a comunidades e instituciones a trabajar conjuntamente, posibilitando el acercamiento entre diversos actores del territorio y construyendo confianzas con la institucionalidad. En este sentido, los diálogos entre líderes y lideresas sociales, miembros de las comunidades e instituciones del Estado abrieron caminos para que la comunidad pueda involucrarse en la identificación de oportunidades y problemáticas, de cara a la toma de decisiones y la transformación real de cada uno de sus territorios.

Sin embargo, los resultados en materia de deliberación ciudadana y transformación regional aún están lejos de producirse. De acuerdo con el informe 3 del Instituto Kroc la apuesta de participación de los PDET ha tenido limitaciones, entre las que se encuentran problemas de convocatoria, articulación con otras instituciones y programas relevantes para el desarrollo regional y la construcción de paz; las precarias condiciones de seguridad -que han tenido un impacto negativo en el diseño de los PDET- y problemas administrativos en la contratación y financiación de los equipos de la ART que entorpecieron el proceso y minaron la confianza de las comunidades en la institucionalidad. En algunas regiones, se generó la idea de que el Acuerdo Final en general y en particular los PDET, constituyen el punto de partida para la planeación del desarrollo regional, en ocasiones haciendo a un lado el trabajo que se venía realizando desde antes del Acuerdo.¹¹

En este sentido, aunque se avanzó en la articulación de los actores en torno al PDET y en el fortalecimiento de las capacidades asociativas, representativas y de planeación, aún persisten obstáculos para la participación plena y efectiva en algunos territorios, bien sea por problemáticas estructurales como el aislamiento territorial de algunas zonas, las barreras para la participación efectiva de ciertos grupos poblacionales, o por las debilidades en las estrategias institucionales, produciéndose a menudo una estrecha relación de estas causas.¹²

Al revisar los 16 PATR se identifica cierta coincidencia en lo planteado por pilar entre territorios, lo cual pone de presente las brechas históricas en los territorios más apartados, así como la correspondencia de estas con

¹¹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. Informe 3 Estado Efectivo de la Implementación del Acuerdo de Paz en Colombia 2 años de Implementación diciembre 2016-diciembre 2018, Bogotá, 2019

¹² Ibid.

políticas públicas que ya existen y que requieren su implementación, y con con medidas del Acuerdo que aún no han sido desarrolladas.¹³

TABLA 1.
CONTENIDOS INCLUIDOS EN LOS PILARES DE FORMULACIÓN DE LOS PDET

PILAR	CONTENIDOS INCLUIDOS
<p>1. Ordenamiento social de la propiedad</p>	<p>Se recogen iniciativas municipales y subregionales que muestran las falencias y dificultades del ordenamiento del territorio. Las comunidades de los distintos municipios muestran su interés en ser partícipes de distintos procesos de ordenamiento y reclaman el cumplimiento de normas y leyes aprobadas desde hace ya varios años (Leyes 101 de 1993 y 160 de 1994, por ejemplo). Además, existe gran cantidad de demandas de saneamiento, clarificación, ampliación y delimitación de resguardos y territorios colectivos de comunidades negras que los pueblos han venido formulando desde hace décadas; la necesidad de clarificar límites municipales y departamentales, mostrando que los problemas de ordenamiento no solo afectan el ámbito privado del campesinado o colectivo de los pueblos étnicos, sino también a las propias administraciones municipales y departamentales.</p> <p>La necesidad de la articulación entre distintos instrumentos de planeación en el territorio también se pone de presente en la solicitud generalizada de articulación de los PATR con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), Planes de Ordenamiento Departamental (POD), Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativos (PISDA), planes de etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes y planes de vida de los pueblos indígenas, entre otros. Estas iniciativas se complementan con otras de gestión que reclaman mayor presencia en el territorio de las autoridades responsables del ordenamiento rural, con la continuación de los procesos de restitución de tierras, de acuerdo con el grado de avance en cada subregión y con la coordinación necesaria para los planes de retorno y reubicación de la población desplazada. Finalmente, en las distintas subregiones se recoge la necesidad de fortalecer o crear Zonas de Reserva Campesina¹⁴.</p>
<p>2. Infraestructura y adecuación de tierras</p>	<p>Las iniciativas reflejan el aislamiento de la población y la falta de acceso a los bienes públicos rurales. El énfasis de las iniciativas está en el diseño, construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías tanto terciarias como troncales, transversales y de integración nacional. Asimismo, son importantes las obras de dragado y mantenimiento de ríos y la construcción o mantenimiento de muelles fluviales. Las mejoras o dotación de aeródromos es una iniciativa presente en los PATR de varias subregiones. En la parte productiva, se señala la necesidad de realizar estudios para la construcción de drenajes y distritos de riego, lo cual puede ser tomado como base para la construcción del Plan Nacional de Riego y Drenaje, incluido en el numeral 1.3. del Acuerdo Final.¹⁵</p>

¹³ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Op. Cit.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

<p>3. Salud rural</p>	<p>Se incluyeron asuntos asociados con la mejora de la infraestructura, construcción, mejoramiento y dotación de hospitales de mediana y alta complejidad, así como la realización de estudios para la creación de centros especializados para la atención en salud mental, la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la atención integral a personas con discapacidad. En general, el diseño de estrategias para la atención de poblaciones específicas está en el centro de las iniciativas: personas adultas mayores, mujeres gestantes y lactantes, y de víctimas de distintos tipos de violencia. También estrategias para el fortalecimiento de la telemedicina y de los saberes propios y la medicina tradicional. En materia étnica las iniciativas se concentran en la implementación del Sistema Indígena de Salud Propia Intercultural (SISPI) y en la necesidad de contar con un modelo de atención especial para poblaciones negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.¹⁶</p>
<p>4. Educación Rural</p>	<p>Los énfasis se hacen en el acceso a educación superior (universitaria, técnica y tecnológica). Para ello se proponen estrategias de construcción de universidades regionales, mejoramiento de la infraestructura existente, la creación de programas de créditos condonables y subsidios. El fortalecimiento de los planes departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación y el fortalecimiento de centros y líneas de investigación pertinentes para los territorios, complementarían este esfuerzo por la educación superior y desde lo étnico en el desarrollo del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y en los programas de etnoeducación para comunidades negras y afrodescendientes.¹⁷</p>
<p>5. Vivienda y agua potable</p>	<p>Se prioriza la protección y recuperación de fuentes hídricas y las acciones que permitan tener saneamiento básico, las cuales deberían ir acompañadas de fortalecimiento a las comunidades para veeduría, ejecución y manejo de esta infraestructura.¹⁸</p>
<p>6. Reactivación económica y producción agropecuaria</p>	<p>Las iniciativas se relacionan en forma directa con aspectos del Acuerdo Final que aún no se han implementado, como los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con un fuerte vínculo con el impulso a cadenas productivas de diversos productos agrícolas, pecuarios, piscícolas y artesanales a través del acceso a crédito (incluido el saneamiento de cartera vencida), la asistencia técnica y el fortalecimiento del procesamiento y la comercialización, a través de la construcción de parques agroindustriales y plantas procesadoras de alimentos, la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria y el fortalecimiento de las organizaciones productoras.</p>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

7.**Derecho a la alimentación**

Se enfatiza en el desarrollo de agricultura campesina, con fuerte perspectiva agroecológica, proyectos productivos para mujeres y la promoción de enfoques diferenciales y comunitarios en la construcción de la política de seguridad alimentaria. Entre estas, la adecuación de plazas de mercado y la realización de mercados campesinos y étnicos, el fortalecimiento de granjas integrales y huertas caseras con perspectiva agroecológica, proyectos productivos para mujeres, bancos de semillas y estrategias de comercialización. Además, acciones para enfrentar los problemas de desnutrición, dirigidas a personas adultas mayores, niños, niñas y adolescentes, madres gestantes y lactantes y personas en situación de discapacidad, así como programas de educación nutricional y alimentaria, culturalmente aceptables, dirigidos a crear hábitos nutricionales saludables y a la recuperación de la memoria alimentaria de los pueblos, acciones incluidas en el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, establecido en el numeral 1.3.4. del Acuerdo Final.

Muchas de las iniciativas dan cuenta de la ausencia -o por lo menos ineficacia- de una política pública en el tema. Así, se habla de reformular o construir participativamente la política alimentaria y que en ella se desarrollen los enfoques diferenciales y comunitarios y se reafirme la autonomía de las comunidades, étnicas y campesinas, para definir qué se produce y cómo se alimentan, así como el fortalecimiento de los mecanismos de participación y control social.¹⁹

8.**Reconciliación, convivencia y paz**

Las iniciativas se concentran en tres ejes: (i) fortalecimiento de organizaciones étnicas, comunales, de mujeres y de víctimas; (ii) la política de reparación a víctimas, con énfasis en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras, planes de reparación colectiva y de retorno y reubicaciones; (iii) acciones de protección de líderes sociales y comunidades mediante la creación de protocolos comunitarios de protección.²⁰

Fuente: Elaboración OPIAF

¿Se formularon los PDET con enfoque de género?

En los territorios PDET el 75% de los hogares son encabezados por mujeres, lo cual significa que 224.736 mujeres son jefas de hogar.²¹ Según la ART, para garantizar la efectiva participación de las mujeres en los PDET se debió visibilizar a las mujeres rurales, sus aportes, necesidades y posibilidades de desarrollo; garantizar permanentemente su participación en el proceso de construcción del PATR; generar posicionamiento territorial de las mujeres rurales y sus organizaciones y empoderar liderazgos individuales y colectivos de las mujeres en proyectos productivos de reactivación económica, ambiental y forestal. Para que esto pasara, la ART estableció cuatro estrategias: i) procesos de convocatoria, asistencia y delegación amplios y representativos,

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2014

ii) apoyo a participación cualificada e informada en cada uno de los niveles de planeación territorial para la formulación de los PDET, iii) identificación de la oferta y de las y los aliados estratégicos de la temática mujer rural en las 16 regiones priorizadas y iv) visibilización de la situación específica de las mujeres rurales en el PATR y sus insumos. Sin embargo, la ruta de participación de las mujeres y sus organizaciones no contempló más que la asistencia de estas a los espacios establecidos en la ruta metodológica de la ART.

Los informes de seguimiento a la implementación del Instituto Kroc y la Secretaria Técnica de los notables, al igual que organizaciones sociales de mujeres que han hecho seguimiento a la inclusión del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final, coinciden en que el componente de género y participación de las mujeres rurales en el proceso PDET no se desarrolló adecuadamente y no se le otorgaron recursos institucionales, financieros y técnicos suficientes. Esto tiene que ver con tres asuntos:

- 1.** Durante las pre-asambleas y grupos motores era difícil situar las necesidades, intereses, barreras y problemáticas de las mujeres y las personas LGTBI en los territorios, tanto por falta de conocimiento de algunas personas que participaban y de las que facilitaban, así como por su ausencia explícita en los pilares.
- 2.** En el marco de los pilares para la formulación de los PART el enfoque de género estuvo ausente. En los pilares 1 y 2 no se encuentran iniciativas relevantes para el acceso a tierras para mujeres, aun cuando el Acuerdo Final contiene disposiciones específicas sobre el tema. También, la ausencia se manifiesta en la generalidad de las iniciativas, por ejemplo, las relacionadas con el Pilar 6, que se centran en el fortalecimiento de cadenas productivas sin hacer visible el papel de las mujeres en la mayoría los casos.
- 3.** En una buena parte del total de iniciativas que se refieren a la implementación de políticas públicas se consigna el enfoque diferencial sin especificar en concreto el enfoque de género. Independientemente de la inclusión o no del enfoque de género en la redacción de la iniciativa, de acuerdo con los principios transversales del Acuerdo Final y particularmente de la Reforma Rural Integral, en todas las acciones que se realicen para la ejecución de los PATR deben analizarse las necesidades particulares de las mujeres y de la población LGTBI y promover su participación.²²

Además, existen pocas iniciativas dirigidas de manera específica y explícita a las mujeres, entre las que se encuentran medidas en materia de derechos a la salud y a la alimentación (como mujeres gestantes o lactantes y niñas que sufren desnutrición aguda o en su papel como productoras rurales); sobre el fortalecimiento del papel organizativo de las mujeres rurales; sobre creación y aplicación de políticas públicas departamentales de género y mujeres y sólo seis que reconocen la participación de la población LGBTI en escenarios de reconciliación y memoria, y la necesaria inclusión de sus derechos en programas de formación para funcionarios y funcionarias.

Aunque el Decreto 893 de 2017 que crea los PDET estipula la necesidad de reconocer las necesidades particulares de las mujeres rurales en los PATR y que existan avances en la participación de mujeres y sus organizaciones en la formulación del PDET, se presentaron obstáculos en la participación efectiva de las mujeres, es decir, la posibilidad real de incidencia más allá de asistir a espacios. Aunque las convocatorias han logrado la representación de las mujeres, no hubo espacios previos de formación y preparación que potenciaran su participación y convirtieran los PDET en escenarios de construcción en los que las necesidades de las mujeres se vean reflejados en los procesos de planeación y los planes, proyectos o programas que resultaron del proceso. Los PATR quedaron con deudas sobre la visibilización de la situación específica de las mujeres; sus aportes, necesidades y posibilidades de desarrollo y la inclusión de necesidades, iniciativas y proyectos en cada pilar con clave de género.

Por otro lado, como ha afirmado Caribe Afirmativo, la formulación de los PDET tuvo problemas frente al reconocimiento de personas LGBTI, relacionados con la falta de convocatoria y visibilización de las mismas en el proceso; ausencia de mecanismos y acciones afirmativas efectivamente orientadas a promover la participación activa de las personas LGBTI en los procesos de implementación, ejecución y seguimiento de los PDET y PATR; falta de reconocimiento de las personas LGBTI como grupos poblacionales vulnerables, que han sido víctimas de formas diferenciadas de violación de derechos en el marco del conflicto armado y diagnósticos referidos al daño colectivo de la población LGBTI y las medidas materiales y simbólicas de prioridad para una reparación integral.²³

²² Ibid.

²³ Ibid.

¿Se formularon los PDET con enfoque étnico?

Entendiendo que el PDET es el mecanismo principal para articular los distintos programas, planes, y políticas públicas para la paz, y que el Capítulo Étnico del Acuerdo Final establece varias medidas que buscan garantizar la participación efectiva de las comunidades étnicas, se participación en este proceso resulta fundamental.

Aunque, como lo indica el Instituto Kroc hubo retrasos y obstáculos en el proceso de consulta previa para la formulación e implementación de los PDET, en general la participación de pueblos étnicos fue positiva. El diálogo establecido entre la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y la ART, incluyendo las reuniones de seguimiento y los ajustes a la ruta, fueron clave para realizar un proceso dinámico y flexible ante las particularidades territoriales.²⁴

La ART estima que 52.360 personas indígenas, afrocolombianas o Rrom, participaron a lo largo del proceso. No obstante, el aumento en la representación étnica se contrasta con la disminución gradual de la tasa de iniciativas étnicas incluidas en los documentos finales de cada fase. Mientras la fase veredal concluyó con 31% de iniciativas étnicas, los PATR incorporan solamente el 14.7%.²⁵

También se presentaron dificultades metodológicas y pedagógicas para incorporar el enfoque étnico en la formulación de los PDET; falta de información transparente y accesible sobre la implementación del Acuerdo Final y el Capítulo Étnico (tanto en la sociedad civil como en las instituciones del Estado); preparación previa de los participantes para garantizar una participación efectiva; capacidad institucional suficiente para cumplir con los derechos especiales colectivos (que requiere políticas de talento humano y contratación, capacitaciones internas y trabajo de cultura institucional para contrarrestar las estructuras excluyentes y discriminatorias engranadas en el aparato Estatal) y soluciones logísticas diferenciales.²⁶

Sin embargo, en general, en todos los PATR se incluyó un enfoque étnico, tanto en la visión del territorio como en la metodología utilizada (construcción de rutas étnicas) y en los diagnósticos realizados en cada subregión. El único PATR étnico es el del Chocó, al cual nos referiremos más adelante. Entre las iniciativas de carácter étnico, hay algunas que son propiamente tales y están dirigidas a demandas concretas de la

²⁴ Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. Op.cit.

²⁵ Agencia de Renovación del Territorio. Informe de Gestión 2018. Op. Cit.

²⁶ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Op. Cit.

población en el territorio; otras contemplan la necesidad de introducir enfoques étnicos, y otras más abogan por la participación de los pueblos étnicos en la toma de decisiones o en la definición de políticas o estrategias.²⁷

Las iniciativas más recurrentes en los 16 PATR tratan sobre: i) sobre ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, con soluciones a problemas de saneamiento, delimitación, clarificación y formalización de resguardos y territorios colectivos; la necesidad de articular los instrumentos de planeación con los planes de vida y de etnodesarrollo, y el establecimiento de espacios de diálogo intercultural para la resolución de conflictos sobre la tierra; ii) salud rural, de manera concreta, en la implementación el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural, que tiene distintos grados de desarrollo en el territorio; en la creación de un modelo de salud propio para las comunidades afrodescendientes y en la atención de poblaciones específicas y el diseño de programas de prevención y promoción con enfoque étnico; iii) se propone la consolidación territorial del Sistema de Educación Indígena Propio, y la implementación de modelos etno-educativos para los pueblos afrodescendientes y; iv) en reconciliación, convivencia y construcción de paz plantean apoyar la formulación o la implementación de los planes de vida, los planes de salvaguarda y los planes de etnodesarrollo de los pueblos; el cumplimiento de las medidas de reparación integral a pueblos étnicos y acciones de formación y capacitación y la promoción de liderazgos entre jóvenes y mujeres pertenecientes a los grupos étnicos.²⁸

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico (PDETE) del Chocó, único PDET Étnico: ¿Hubo participación efectiva en su construcción?

El 19 de agosto de 2018 se firmó el único Plan de Acción para la Transformación Regional Étnico de las 16 zonas PDET establecidas por el decreto 893 de 2017. Este PATR fue construido con una metodología participativa para pueblos étnicos que consistió en el desarrollo de las actividades y escenarios propuestos a través del Mecanismo Especial de Consulta, conforme las particularidades territoriales organizativas y culturales de los pueblos étnicos del PDETE.

Este PDETE está integra los municipios de Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral del San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Murindó, Nóvita, Riosucio, Sipí, Unguía, y Vigía del Fuerte.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

En él se formularon 14 Pactos étnicos y 14 Pactos Municipales para la Transformación Regional, los cuales fueron insumo para realizar el PATR.²⁹

En su formulación participaron 1275 actores del territorio y 14 administraciones municipales y se concertó con los representantes de los grupos étnicos de comunidades negras e indígenas la ruta metodológica para implementar los diferentes momentos de participación.³⁰

La ART inició el proceso de acercamiento con las organizaciones de segundo nivel regional como la plataforma del Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), que integran 104 organizaciones étnico-territoriales y sociales de todo el departamento, la Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó (MACPI), la Organización Indígena de Antioquia (OIA), entidades de cooperación internacional, las organizaciones de víctimas, la iglesia católica, sociedad civil organizada e institucionalidad. Con ellos se avanzó en procesos de socialización y concertación de la ruta de intervención en el territorio y la metodología de participación propuesta.³¹

La ruta de formulación aprobada incluyó acercamientos y concertaciones en los 12 municipios del departamento de Chocó y en los 2 municipios del departamento de Antioquia; la instalación del Mecanismo Especial de Consulta en los 14 municipios; asambleas de Autoridades Indígenas de Antioquia; asambleas étnicas comunitarias en los 12 municipios del Chocó; Pactos Municipales en los 12 municipios de Chocó elaborados durante las comisiones municipales; el Plan de Acción para la Transformación Regional formulado durante la pre-comisión y comisión subregional, y un mecanismo de seguimiento y verificación de lo acordado. Las etapas de la ruta fueron:

- **Proceso de Nucleación:** Descripción del territorio colectivo rural con la participación de los líderes y lideresas comunitarios y comunales, mediante cartografía social y mapas municipales en los cuales se representó la ocupación del territorio por cuencas, consejos comunitarios y resguardos indígenas. Con la participación de autoridades indígenas y afro se realizaron 14 jornadas de trabajo, una por cada municipio focalizado en diciembre de 2017.
- **Proceso de pre-concertación:** Se instaló el mecanismo especial de concertación, con la participación de los 64 consejos comunitario

²⁹ Plan de Acción para la Transformación Regional- PATR Subregión Chocó. Quibdó. 19 de septiembre de 2018.

³⁰ Ibid.

³¹ Plan de Acción para la Transformación Regional- PATR Subregión Chocó. Quibdó. 19 de septiembre de 2018.

del departamento del Chocó, un consejo comunitario del municipio de Murindó (Antioquia), 55 autoridades indígenas del Chocó y 5 integrantes de la OIA donde se realizó pedagogía sobre los PDET, se instaló el mecanismo especial de concertación y se trabajó durante 3 días para concertar acuerdos para la formulación del PDETE.

- **Proceso de Asambleas Étnicas Comunitarias:** Se desarrollaron 33 asambleas étnicas comunitarias con jornadas de 3 días, donde se identificaron problemáticas, oportunidades e iniciativas y se eligieron los delegados para la fase municipal (como se hizo en el resto de las zonas PDET).
- **Pactos municipales:** Se realizaron 14 pactos municipales con la participación de los delegados de cada una de las asambleas étnicas comunitarias, donde se construyó la visión del territorio, el diagnóstico municipal y se revisaron y complementaron las iniciativas para cada uno de los pilares. Se eligieron los delegados a la fase subregional, así como los delegados para control social.
- **Comisión Subregional Antioquia - Chocó:** Se socializaron las iniciativas y se visibilizaron aquellas con impacto subregional. Con los participantes de la Red de Aliados Estratégicos se construyó un diagnóstico subregional y por mesas de trabajo se consolidaron las iniciativas subregionales. Durante la comisión subregional, se calificaron las iniciativas de impacto regional y se firmó el PATR.

La visión construida en el PATR indica que: *“En 2028 la población de la subregión PDETE Chocó (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial Étnico) habrá sido reconocida por sus aportes a la construcción de Nación, el aprovechamiento ambiental del espacio geográfico, y por su participación en la formulación e implementación de políticas públicas. Habrá sido un territorio, reconocido como un espacio de vida basado en las prácticas y saberes ancestrales y por la recuperación y potenciación de los sistemas productivos y de conectividad, además, con la infraestructura necesaria y adecuada. Todo lo anterior será producto de una apuesta de desarrollo social, político y económico competitivo, en armonía con el patrimonio natural y cultural, en donde se garantice la autonomía, soberanía y gobernanza territoriales, con enfoque diferencial étnico, de género y generacional. En la subregión PDET Chocó se habrán restaurado sus ecosistemas y su tejido social, constituyéndose para el país en un espacio emblemático de reconciliación, reparación, convivencia y paz territorial, en donde se garantiza el buen vivir y el goce efectivo de los derechos.”*³²

³² Plan de Acción para la Transformación Regional- PATR Subregión Chocó. Quibdó. 19 de septiembre de 2018.

La formulación participativa del PDETE Chocó incluyó la socialización por parte de la ART al FISCH y la Mesa Departamental Indígena sobre los resultados de las 33 Asambleas Comunitarias, la metodología desarrollada y la necesidad de resolver los problemas logísticos y los conflictos inter e intra-étnicos presentados en el desarrollo de los espacios participativos comunitarios; la consulta por parte de la ART al FISCH sobre la posibilidad de ser operador del Pacto Territorial; la verificación de la información de las organizaciones y otros integrantes que participaran en el desarrollo de los pactos municipales³³ y se identificó y verificó la logística adecuada para el desarrollo de las Asambleas Municipales con oportunidad y calidad.³⁴

Además, se acompañó la realización de las asambleas municipales y la elaboración de los pactos territoriales, diálogos preparatorios, pre-comisión y comisión e incorporación de la agenda interétnica de Paz.

En este proceso se identificaron conflictos en los diferentes municipios PDETE relacionados con el número de participantes por organizaciones de acuerdo con el número de hectáreas tituladas colectivamente, y se desarrollaron las jornadas de trabajo en espacios autónomos. Posteriormente se avanzó en un diálogo intercultural armonizado en la perspectiva de diagnóstico y visiones comunes en los territorios por parte de cada uno de los grupos étnicos y organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad participante del proceso, logrando mejorar el relacionamiento y la comunicación entre los grupos étnicos y los alcaldes y alcaldesas municipales, sobre la base del protocolo de relacionamiento aprobado para procesos de negociación y reconocimiento con terceros, instrumento de trabajo desarrollado por el FISCH.

El ejercicio PDET permitió la definición de competencia territorial entre los consejos comunitarios, cabildos indígenas y autoridades municipales sobre la base de la administración del territorio y la necesidad de la coordinación interinstitucional para avanzar en propuestas de desarrollo articuladas y consensuadas para la implementación de los PDET.³⁵

³³ Se revisó la base datos de la dirección de comunidades negras y dirección asuntos indígenas adscritas al Ministerio del Interior, se cruzó la información con la base de datos del Foro interétnico y la mesas de concertación de los pueblos indígenas para determinar la legitimidad de las organizaciones y sus representantes, que participaría en el desarrollo de los pactos municipales; y con quien eventualmente se apoyaría en el proceso de los servicios de alimentación, hospedaje y transporte, a los líderes y lideresas comunitarios que participarían en los mismas.

³⁴ Foro Interétnico Solidaridad Chocó. Op.cit.

³⁵ Ibid.

En conclusión, el PDETE de Chocó fue un ejercicio de construcción de visión territorial a partir de los Planes de etnodesarrollo y Planes de vida, que recoge la mirada comunitaria de las organizaciones de base y sus autoridades, y describe los territorios colectivos mediante la participación efectiva y el diálogo intercultural; igualmente, la revisión de diferentes visiones del territorio desde lo ambiental, comunitario, territorial y poblacional con la participación de actores claves como las víctimas, las mujeres, organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones étnico territoriales, los jóvenes, y otros actores sociales con el acompañamiento y participación efectiva de la MACPI, el FISCH y la OIA.³⁶

Además, el PATR genera garantías de articulación de los planes étnicos, planes de desarrollo, planes de reparación, sentencias internacionales y nacionales, acuerdos con los pilares del PDETE y otros planes existentes dando la posibilidad de planeación del desarrollo e identificación de oportunidades regionales y locales para las comunidades.

Recomendaciones para implementación

Para la efectiva implementación de los PDET se deberían contemplar los siguientes elementos:

- **Articulación con otros ejercicios de planeación, o construir sobre lo construido.** Es necesario identificar, analizar y articular los diversos planes que existen en cada territorio, especialmente aquellos que coincidan con propuestas de las comunidades, como podrían ser los planes de vida de los pueblos indígenas, los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y otros planes comunitarios de desarrollo rural.
- **Articulación con otras entidades.** Dentro de algunos de los municipios confluyen varias entidades con responsabilidades en la implementación del Acuerdo Final, como la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos, entre otras, y no siempre se pudo comprobar una acción articulada entre ellas ni con los gobiernos locales, a pesar de los esfuerzos de muchos de los gestores territoriales. En este sentido se requiere fortalecer los acuerdos entre las entidades del orden

³⁶ Ibid.

nacional de manera que sus referentes territoriales tengan un mandato claro de coordinación y articulación, proporcionándose información cruzada y generando intervenciones planificadas integradas para poner en funcionamiento los planes y programas contenidos en los distintos puntos del Acuerdo.

- **Seguimiento y evaluación.** Para el seguimiento a la efectiva implementación de los PDET, los Pactos comunitarios y municipales para la transformación regional y los planes de acción para la transformación regional, las organizaciones sociales locales y los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia son fundamentales.
- **Pedagogía.** Pasado el periodo de formulación de los PATR, resulta necesario que la ART y la Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación desarrollen acciones de pedagogía y socialización con las autoridades territoriales de las rutas de articulación existentes entre el PNIS y el PDET; así como de la ruta que de implementación de los PATR. Igualmente, se debería difundir dicha información con las comunidades, líderes, lideresas y organizaciones sociales.
- **Fortalecimiento de instancias y espacios de participación étnicos contemplados en el Acuerdo.** Es importante fortalecer la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos que actualmente no cuenta con las condiciones necesarias para su funcionamiento. Esta Instancia se ha reunido de forma esporádica durante los primeros dos años de implementación y no ha contado con un presupuesto autónomo y un plan de trabajo financiado, lo que impide que juegue el papel clave contemplado en el Acuerdo.

1.2 EL TORTUOSO CAMINO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES TRANSITORIAS ESPECIALES DE PAZ

Antecedentes

La ampliación y cualificación de la democracia, como ingrediente esencial para la construcción y consolidación de la paz en Colombia, según lo reconoce el Acuerdo Final, tiene un escenario excepcional en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (en adelante CTEP).

El Acuerdo Final señala que *“la construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todas las personas sin distinción y, por eso, es necesario concitar la participación y decisión de toda la sociedad colombiana en la construcción de tal propósito [...]. Esto incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo, y para que vigorice y complemente la democracia”*.³⁷

Para lograr este propósito se requiere un conjunto de acciones y medidas que amplíen y cualifiquen la democracia, en el sentido expuesto en el Punto 2 “Participación Política: apertura democrática para construir la paz”, entre ellas, medidas afirmativas que garanticen la participación política de las mujeres; la proscripción de la violencia como método de acción política; garantías plenas para el ejercicio de la oposición y en general el fortalecimiento de garantías para la participación y el pluralismo político en sus diversas expresiones, incluida la protesta social; condiciones adecuadas que aseguren el respeto de los valores democráticos; la distribución equitativa de los recursos públicos destinados a partidos y movimientos políticos, así como mayor transparencia en el proceso electoral y medidas incluyentes que faciliten el ejercicio de este derecho, especialmente en zonas apartadas y azotadas por el conflicto y el abandono estatal.

El Acuerdo dispuso un escenario especial de realización de estas disposiciones en las CTEP, con el objetivo de que estos territorios tengan una mayor representación en el Congreso de la República de

³⁷ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Pág. 35

modo que aseguren la inclusión política de sus poblaciones, así como la representación de sus intereses durante un tiempo de transición determinado, esperando de esta forma que se asiente en esas zonas la oportunidad de la construcción de paz y de la democracia. Por ello, se incluyen como una de las ocho “medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad” (punto 2.3).³⁸

En particular el punto 2.3.6 define el propósito y alcance de las CTEP, indicando que con su implementación se pretende *“garantizar una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz”*. La responsabilidad de su creación recayó en el Gobierno Nacional que *“se compromete a crear en estas zonas un total de 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la elección de un total de 16 Representantes a la Cámara de Representantes, de manera temporal y por 2 períodos electorales.”*³⁹

Su naturaleza se perfila en un conjunto de disposiciones. En primer lugar, tres condiciones: i) contarán con reglas especiales para la inscripción y elección de candidatos y candidatas; ii) las campañas contarán con financiación especial y acceso a medios regionales; iii) se establecerán mecanismos especiales de acompañamiento para asegurar la transparencia del proceso electoral y la libertad del voto del electorado. Además dos requisitos: i) los candidatos y candidatas deberán ser personas que habiten regularmente en estos territorios o que hayan sido desplazadas de ellos y estén en proceso de retorno; ii) los candidatos y candidatas podrán ser inscritos por grupos significativos de ciudadanos y ciudadanas u organizaciones de la Circunscripción, tales como organizaciones campesinas, de víctimas (incluyendo personas que hayan sido desplazadas), mujeres y sectores sociales que trabajen en pro de la construcción de la paz y el mejoramiento de las condiciones sociales en la región, entre otros. Con este propósito, el Gobierno Nacional “pondrá en marcha procesos de

³⁸ Las otras medidas son: 2.3.1 Promoción del pluralismo político; 2.3.2 Promoción de la participación electoral; 2.3.3 Promoción de la transparencia; 2.3.4 Reforma del régimen y de la organización electoral; 2.3.5. Promoción de una cultura política democrática y participativa; 2.3.7 Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo y 2.3.8 Creación de un nuevo espacio para dar acceso a medios a los partidos y movimientos Políticos (Cfr. Acuerdo Final)

³⁹ Acuerdo Final..., Pág. 54

fortalecimiento de las organizaciones sociales en estos territorios, en especial de las organizaciones de víctimas de cara a su participación en la circunscripción.”⁴⁰

La condición especial de estas circunscripciones no inhibe el derecho de la ciudadanía de esos territorios a participar también en las elecciones ordinarias en sus departamentos para la Cámara de Representantes. Lo que sí señala el Acuerdo es que los partidos que cuentan con representación en el Congreso de la República o con personería jurídica, incluido el partido o movimiento político surgido del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, no podrán inscribir candidatos ni candidatas para estas Circunscripciones. Son, en este sentido, unas circunscripciones de naturaleza ciudadana y de una ciudadanía que ha sido víctima del conflicto armado.

Desde la perspectiva de la centralidad de las víctimas en el Acuerdo Final, las CTEP son cruciales para la construcción de paz, tanto así que su puesta en marcha se incluyó entre las prioridades del calendario de la implementación de los primeros 12 meses luego de la firma del Acuerdo y, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016, se debería contar con la ley correspondiente a la creación de las circunscripciones transitorias especiales de paz (punto 6.1.10 b) y con las que desarrollen las garantías y promoción de la participación ciudadana en las CTEP (punto 6.1.10 j.). En este sentido, su definición fue abordada por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), para delimitar las 16 circunscripciones especiales de paz y definir los criterios para la adopción de las reglas especiales acordadas (punto 6.1.11 c.). Posteriormente, el Plan Marco de implementación amplió este plazo hasta finales de 2018.

Finalmente, en el Capítulo Étnico se incluye, en materia de salvaguardas y garantías de participación, que “se adoptarán medidas para garantizar la inclusión de candidatos de los pueblos étnicos en las listas de las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz - CTEP, cuando la Circunscripción coincida con sus territorios” (6.2.3 b.).

Los obstáculos en el camino de las CTEP

La oposición al Acuerdo instalada en el actual Congreso de la República ha logrado frenar iniciativas claves para su implementación y el Gobierno del Presidente Duque también ha dejado claro que el NO triunfó en el

⁴⁰ Ibid.

plebiscito de octubre de 2016. Los obstáculos al Acuerdo Final se veían venir, y tal posición se ve reflejada en lineamientos de política pública tan importantes como el Plan Nacional de Desarrollo y en general en el desgano para continuar con los compromisos pactados. Una vez se pierde la oportunidad de avanzar con mayor celeridad durante el periodo legislativo especial para la paz (*fast-track*), y que el proyecto examinado en ese periodo se hunde en una muy discutida decisión del presidente en ese momento del Senado que determinó que no se lograron las mayorías necesarias para su aprobación, la iniciativa de las CTEP debió enfrentar nuevos obstáculos que no permitieron que se diera vía libre a su cristalización en las elecciones parlamentarias de 2018, tal como se esperaba en consonancia con las prioridades para la implementación del Acuerdo.

En mayo de 2017 el Gobierno Nacional radicó el Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado - 17 de 2017 Cámara “Por medio del cual crean 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026”,⁴¹ resultado del trabajo de la CSIVI. El proyecto incluía 167 municipios que conformarían 16 CTEP, en consonancia con los municipios donde se deberán desarrollar los PDET. De entrada, se excluyeron las cabeceras municipales de los municipios que superan los 50 mil habitantes (14 municipios) con el ánimo de evitar un posible desbalance en la representación de estos territorios, de modo que en estos casos solo se podría votar en las zonas rurales.

Esta nueva fórmula para la representación de los sectores históricamente marginados de la representación política, de la inversión pública y la institucionalidad estatal, prontamente despertó animadversión en la clase política tradicional con representación en el Congreso. Para estos sectores personificaba una puerta de entrada a los integrantes de las desmovilizadas FARC o, cuando menos, un eventual rompimiento del equilibrio de poder regional de los partidos políticos representados en el Congreso. Es presumible que pesara en el cálculo político de los partidos políticos tradicionales el riesgo de perder su precaria hegemonía territorial, así como una eventual perturbación del equilibrio de las bancadas allí representadas.

La falta de voluntad política dio la pauta para el hundimiento, en dos ocasiones, de una iniciativa vital para fortalecer la democracia y articular la participación política y los proyectos de desarrollo territorial

⁴¹ Gaceta del Congreso No. 308 de 2017

en las zonas que se definieron como merecedoras de especial atención por el nivel de afectación que padecieron por el conflicto y donde es imperioso reparar a las víctimas y contribuir a que su población se integre a las opciones del desarrollo económico y social. De ese desastroso resultado dan cuenta los informes de Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, del instituto Kroc, del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y de múltiples fuentes institucionales, incluyendo las bancadas en el Congreso que le apostaron a la paz.

Los argumentos para obstaculizar la creación de las CTEP con las características y el plazo de tiempo para su concreción definido en el Acuerdo Final y en el Plan Marco de Implementación fueron, fundamentalmente, de dos órdenes. Por un lado, se intentó desvirtuar su espíritu democrático y reparador, y se introdujeron modificaciones que limitaban su alcance inclusivo, así como requisitos adicionales que recortan la participación de las víctimas y las organizaciones sociales en esos territorios; y, en segundo término, básicamente las bancadas de gobierno se valieron de artimañas para hundir la votación en plenarios al final del proceso de conciliación. En el fondo el principal obstáculo parece tener su origen en una dificultad que persiste en la estructura del poder político en Colombia y es la incapacidad de aceptar una mayor pluralidad política en el Congreso.⁴²

Este último argumento cobra mucho sentido si se toman en cuenta los análisis respecto a la representación política de los partidos hoy en el Congreso en las zonas donde se establecerían por un tiempo definido las CTEP. De acuerdo con PARES,⁴³ de los 167 municipios incluidos en las 16 CTEP, los partidos tradicionales con representación en el Congreso obtuvieron en las elecciones de 2014 la mayoría de votos en 151: el Partido Liberal venció en 58; la U, en 38 y el Partido Conservador, en 30, y es presumible que continúen existiendo las formas tradicionales del control político territorial que trascienden a los partidos reflejadas en familias políticas, barones electorales y redes clientelares que, en la práctica, incidan en la representación que se busca en con las CTEP.⁴⁴Las

⁴² NIMD. Profundizar la democracia para consolidar la paz. Avances en la implementación del punto dos del Acuerdo Final de Paz, relativo a la participación política. Bogotá, 2019. Consultado en: https://lalineadelmedio.com/wp-content/uploads/2019/06/web_Profundizar-la-democracia.pdf

⁴³ Fundación Paz & Reconciliación. Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz CTEP. Democracia y Gobernabilidad. El proyecto de Acto legislativo que define las CTEP. Consultado en: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2017/05/INFORMES-CETP-1-FINAL.pdf>

⁴⁴ Ibid. Pág. 4-5

nuevas curules representan, sin duda, una posibilidad de modificar el mapa político en algunos territorios y serían 16 curules con el potencial de alterar el equilibrio actual de las bancadas en el Congreso, durante un lapso que se perfilaba crucial para la implementación del Acuerdo Final.

Sobre el elemento democratizador de las CTEP, los informes de seguimiento en general han dado relevancia al carácter reparador para los territorios y las víctimas del conflicto armado, es decir, para los habitantes de unas zonas con las que se tiene una larga deuda social por el abandono estatal y el impacto del conflicto armado que por muchos años los ha marginado de las posibilidades de mejorar sus condiciones de vida y tener una voz más activa que los represente en las decisiones públicas en el ámbito nacional.

No se trata, como se ha querido plantear desde los sectores que se oponen a las CTEP, de unas curules que se entregan soterradamente a la FARC, o que deban ser exclusivamente para las víctimas de esta guerrilla, hoy desmovilizada. Del Acuerdo se desprende que se requiere disponer un mecanismo transitorio que contribuya a una mayor inclusión de los habitantes de esos territorios más duramente golpeados, y en donde se espera que se pongan en marcha los planes de desarrollo con enfoque territorial y que tengan vocería directa en el Congreso.

Durante los debates del proyecto de acto legislativo se introdujeron muchos cambios. Para resaltar, se excluyeron las cabeceras municipales de todos los municipios que conforman cada una de las 16 CTEP y únicamente se habilitarían los puestos de votación de acuerdo con el censo electoral de la zona rural. Esta modificación introdujo un nuevo obstáculo, pues conforme a los análisis de la MOE,⁴⁵ la mayoría de la población rural vota en la cabecera (el 61%) y para el 70% de los 167 municipios habría dificultades de acceso a los puestos de votación por las características de aislamiento asociadas a estas regiones, además de los déficits de cedulação y de baja participación electoral.⁴⁶

⁴⁵ Camilo Vargas Betancourt, Circunscripciones de paz: necesarias pero problemáticas. <https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/10372-circunscripciones-de-paz-necesarias-pero-problem%C3%A1ticas.html>

⁴⁶ “Llama la atención que, exceptuando las circunscripciones 1, 8 y 10, la enorme mayoría de circunscripciones de paz está compuesta por municipios donde parte de la ciudadanía puede tener los puestos de votación demasiado lejos para poder ejercer su derecho al voto. De hecho, los 116 municipios que podrían tener dificultades de acceso a puestos de votación representan el 70% de las poblaciones con Circunscripciones; 55 de ellas tienen nivel extremo de dificultad de acceso debido a que hay en promedio un puesto de votación cada 2.148 km . Especialmente preocupa el caso de la circunscripción 7, donde el 100% de los municipios que la componen tiene dificultad extrema de acceso a puestos”. MOE. Recomendaciones de la Misión de Observación Electoral frente al proyecto de acto legislativo 017/2017 Cámara de Representantes y 005/2017 Senado de la República, por medio del cual se crean las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz – Audiencia pública 12-10-2017

Evidentemente se ignoró el carácter mayoritariamente rural de estos municipios (el 94,4% de acuerdo con la MOE), que tienen menos de 10 mil habitantes y donde no puede hablarse de una clara distinción entre zonas urbanas y zonas rurales.⁴⁷

A juicio de los representantes de FARC en la CSIVI, se dejaron por fuera de las CTEP “electores de 116 pequeñas cabeceras municipales de menos de 15 mil habitantes por capricho legislativo, incluso en poblados de menos de 400 habitantes, y ante la inexistencia en múltiples casos de puestos de votación en zonas rurales, de facto se excluyen municipios completos.”⁴⁸ Una observación en este mismo sentido hace la Procuraduría General de la Nación, cuando señala que se excluyeron “las cabeceras de los municipios que constituyen estas circunscripciones, aun cuando más de la mayoría de estas no son urbanas y se vieron gravemente afectadas por el conflicto.”⁴⁹

También se incluyeron nuevos requisitos para la inscripción de candidatos que desvirtuaron la naturaleza de las CTEP en el Acuerdo Final. Se sumaron exigencias que pretendían ajustar y precisar las medidas para la inscripción de candidatos y candidatas en estas circunscripciones pero que terminaron siendo un obstáculo que cerró la posibilidad de poner en marcha las CTEP para las elecciones de Congreso realizadas en marzo de 2018. La Procuraduría General de la Nación también señaló que se “modificaron los requisitos para inscripción de candidaturas por grupos significativos de ciudadanos, se excluyó la paridad de género en la conformación de las listas, y se limitó la participación a las víctimas del conflicto.”⁵⁰

Al final, se desvirtuó la naturaleza reparadora de las circunscripciones para pobladores, víctimas y territorios fuertemente afectados por el conflicto y la discusión se centró en definir cuáles son las víctimas que deben ser representadas, si deben ser menos circunscripciones especiales o si debe ser incluso una sola nacional. En el debate público se comenzó a hablar de las CTEP como “las curules para las víctimas” que, si bien deja intacta la centralidad de las víctimas en el Acuerdo, ignora los otros elementos constitutivos de esta figura reparadora: los territorios y las comunidades (campesinas, indígenas y víctimas) larga

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ CSIVI FARC. Cámara de Representantes pone en riesgo cumplimiento de Acuerdo de Participación Política. Comunicado de septiembre 21 de 2017.

⁴⁹ Procuraduría General de la Nación. Delegada para el Seguimiento al acuerdo de Paz. Primer informe al Congreso sobre la implementación del Acuerdo de Paz 2016 - 2019. Agosto 2019.

⁵⁰ Ibid.

y profundamente afectados por el conflicto armado sin representación ni vocería política nacional.

Algunas perspectivas

Si en la legislatura de 2017 se hundió el proyecto de acto legislativo en medio de un acalorado debate sobre un voto que podría ser la diferencia sobre si se configuraba mayorías para que fuera aprobado, en 2018 también se hunde con un Nuevo Congreso con unas mayorías que podrían fácilmente configurarse en oposición al Acuerdo Final, y que pudieron sabotear el quórum decisorio al retirarse de la plenaria al momento de la votación.

Ya finalizando 2019, el Gobierno Nacional no ha mostrado el más mínimo interés por impulsar la creación de las CTEP. No obstante, como lo señala el informe de Seguimiento Multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz,⁵¹ el Presidente Duque durante su campaña afirmó que “proponemos crear 10 curules en el Congreso para sus víctimas. Deben prevalecer los derechos de las víctimas sobre los de los victimarios”. El 18 de diciembre de 2019, la Procuraduría General de la Nación le solicitó al presidente del Senado dar trámite al proyecto de acto legislativo que por decisión administrativa se archivó, no obstante haber culminado su proceso, con el objetivo de hacer prevalecer el principio de las mayorías, el derecho de las víctimas a una efectiva participación en el órgano nacional de representación popular, así como respetar la discusión que ya se dio en el Legislativo. Pero aún no ha pasado nada.

⁵¹ ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno de Duque? Retos y Recomendaciones. Informe Cer01: Seguimiento Multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz. #No enreden la paz. Agosto de 2019. https://www.elespectador.com/sites/default/files/pdf-file/final_informe_final_noenredenlapaz_1.pdf

2 SEGUIMIENTO A LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDAS EN EL ACUERDO FINAL

¿Qué tanto se ha avanzado en la realización de las tareas que involucran un componente de participación ciudadana en su ejecución? La principal herramienta de seguimiento con la que cuenta el OPIAF para responder a esa pregunta es la *Matriz de tareas participativas en el Acuerdo Final*, que contiene 114 tareas identificadas a partir del análisis cuidadoso de los mandatos contenidos en el Acuerdo. La matriz se alimenta con información proveniente de los informes que realiza el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (se consultó el *Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*, publicado en febrero de 2019, y los anteriores), los que efectúa la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación ejercida por el CINEP/PPP y el CERAC (se consultó el *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica* publicado en mayo de 2019, y los anteriores), al igual que otras fuentes secundarias. Únicamente en los casos en los que no se encontró información en estas fuentes, se recurrió a fuentes primarias y/o a información de prensa.

La convención utilizada para el balance es la siguiente:

ESTADO DE AVANCE POR TAREA	CALIFICACIÓN
No se ha desarrollado	Ninguno
Avance reducido	Mínimo
Avance incompleto	Intermedio
Tarea realizada /implementada	Completo

El análisis efectuado arrojó los siguientes resultados:

TABLA 2.
BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDAS EN EL ACUERDO FINAL

PUNTO DEL ACUERDO	COMPLETO	INTERMEDIO	MÍNIMO	NINGUNO	TOTAL	% DEL TOTAL DE TAREAS
Reforma Rural Integral	1	3	9	13	26	22,8%
Participación Política	2	5	3	17	27	23,7%
Fin del Conflicto		1	7	2	10	8,8%
Solución al Problema de Drogas Ilícitas		10	3	1	14	12,3%
Víctimas del Conflicto	4	8	5	5	22	19,3%
Implementación, Verificación y Refrendación	1	4	7	3	15	13,1%
Total	8	31	34	41	114	100,0%
% de avance	7,0%	27,2%	29,8%	36,0%	100,0%	

Fuente: Elaboración OPIAF

Después de tres años de la firma y refrendación del Acuerdo Final de Paz, únicamente 8 (7%) de las 114 tareas de participación han sido completadas. Hay 65 tareas (57%) con un avance intermedio o mínimo y 41 (36%) para las cuales no se encontró información acerca de progresos.

Los puntos del Acuerdo Final con más tareas participativas asociadas son el 2. *Participación Política* (27 tareas) y el 1. *Reforma Rural Integral* (26 tareas); también son los que presentan menores desarrollos, con más del 50% de tareas sin información sobre avances, aunque hay que resaltar el ejercicio de formulación de los PDET como una de las acciones de mayor relevancia en términos de participación ciudadana. Las tareas correspondientes al punto 4. *Solución al problema de*

drogas ilícitas, en su mayoría, presentan un avance intermedio, pero, como se muestra más adelante, su concreción está en riesgo. El punto 5. *Derechos de las Víctimas*, tiene un avance intermedio, propiciado principalmente por los esfuerzos de las entidades que conforman el SIVJNR. El 70% de las tareas contenidas en el punto 3. *Fin del Conflicto* tienen un avance mínimo, principalmente se trata de las tareas correspondientes a garantías de seguridad. Por último, el punto 6. *Implementación, Verificación y Refrendación* tiene un 73% de tareas con avance intermedio o mínimo.

A continuación, se presenta el análisis del avance de las tareas participativas en cada uno de los puntos del Acuerdo Final, incluyendo la calificación para cada tarea.

2.1 REFORMA RURAL INTEGRAL: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO

La participación ciudadana en el marco del punto 1 del Acuerdo Final es un tema transversal y está planteado desde sus consideraciones, al afirmar que:

“la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. La participación es, así mismo garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales —mujeres y hombres— en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación.”⁵²

Este punto incluye disposiciones relacionadas con reformas frente al acceso y uso de la tierra, un mecanismo de planeación participativa (los PDET) y un conjunto de planes nacionales para la Reforma Rural Integral. En total existen 26 tareas de participación ciudadana. Su avance, como se muestra enseguida, es mínimo.

La mayoría de los temas correspondientes al acceso y uso de la tierra (numerales 1.1.1 a 1.1.8), fueron incluidos en el Decreto Ley 902 de 2017,

⁵² Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2016. Pág. 11.

“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 de Tierras”. Este decreto contempló mecanismos y disposiciones para dar cumplimiento a las tareas participativas definidas en el Acuerdo, que no han experimentado avances. En cuanto a la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural (catastro multipropósito, numeral 1.1.9 del Acuerdo), se expidió el documento CONPES 3958 que define la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, pero no contempla mecanismos de participación ciudadana para comunidades rurales.

En relación con las tareas correspondientes al numeral 1.1.10, *Cierre de frontera agrícola y protección de zonas de reserva*, el avance ha sido mínimo. En materia de zonificación ambiental, el Instituto Kroc resaltó en febrero de 2019 la importancia del trabajo preparatorio de una metodología que *“permitiría a las comunidades participar en la formulación del Plan de Zonificación Ambiental, cuyas bases técnicas ha preparado el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en conjunto con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. Dicho trabajo metodológico está a cargo de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC) y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el MADS. Sus consultas preliminares se están haciendo con comunidades de la Zona de Reserva Campesina del Guaviare, y los procesos sociales de Balboa (Cauca) y la Serranía del Perijá.”*⁵³

Sin embargo, algunos meses después ANZORC señaló que:

*“hasta el momento se realizaron pilotos para la elaboración de la metodología de participación en la zonificación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) del Guaviare, Perijá Norte y Balboa. El Ministerio del Medio Ambiente está elaborando una zonificación ambiental oficial que no tuvo en cuenta esta metodología. A su vez la propuesta de cierre de la frontera agrícola no corresponde con el ordenamiento actual con la presencia de comunidades campesinas, y no resuelve los conflictos territoriales y traslapes de figuras de ordenamiento. Por ejemplo, una parte considerable de las Zonas de reserva campesina quedó por fuera de la frontera agrícola”.*⁵⁴

⁵³ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. *Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia*. Bogotá D.C., febrero de 2019. Pág. 38.

⁵⁴ Jerez, César. “Memorias de lo que no ha sido. Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de coca”, en *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD - CCEEU - La Alianza, Bogotá D.C. 2019. Pág. 130.

Las tareas asociadas a los PDET son las que presentan un mayor avance. Como se señala en el capítulo correspondiente en este informe, a pesar de múltiples dificultades, se llevaron a cabo los procesos participativos para la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional en las 16 zonas establecidas por el Decreto 893 y se está avanzando, de manera desigual, en su implementación. En particular, queda por evidenciar de qué manera serán recogidos los PATR dentro de los planes departamentales y municipales de desarrollo y cómo será la participación ciudadana en su implementación, seguimiento y evaluación.

Por último, el avance en el cumplimiento de las tareas participativas en el marco de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral es disímil. Vale la pena recordar que el numeral 1.3 del Acuerdo Final los define como instrumentos de planeación sectorial cuyo objetivo es contribuir a la superación de la pobreza y la desigualdad y promover la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad. El Acuerdo Final establece 13 Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral:

- *Plan Nacional de Vías Terciarias;*
- *Plan Nacional de Riego y Drenaje para la economía campesina, familiar y comunitaria;*
- *Plan Nacional de Electrificación Rural;*
- *Plan Nacional de Conectividad Rural;*
- *Plan Nacional de Salud Rural;*
- *Plan Especial de Educación Rural;*
- *Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural;*
- *Plan Nacional de fomento a la economía solidaria y cooperativa rural;*
- *Plan Nacional de asistencia integral técnica, tecnológica y de impulso a la investigación;*
- *Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria, y de los medianos productores y productoras con menores ingresos;*
- *Plan Nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria;*
- *Plan progresivo de protección social y de garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales;*
- *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.*

Como lo afirmó la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, estos planes “*hacen parte del calendario de implementación normativa que debía desarrollarse durante el primer año tras la firma del Acuerdo Final. [A mayo de 2019] no se logró la aprobación de los PNRRI. La calificación de la implementación es de Iniciada, con retrasos que configuran un incumplimiento frente a lo acordado.*”⁵⁵

Al revisar el estado de las tareas de participación asociadas con cada uno de los planes, se encuentra un avance mínimo en aquellas relacionadas con el Plan Nacional de Vías Terciarias, el cual fue adoptado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018 que define un conjunto de esquemas participativos; este plan fue adoptado por el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. Las tareas de participación asociadas a los Planes Nacionales de Electrificación Rural, Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural se valoran con un avance mínimo en la medida en que hay instrumentos normativos que las recogen, pero aún no se evidencian progresos en su implementación. Para los demás planes no se encontró información sobre su avance.

Esta falta de progreso en las tareas participativas de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral ponen en riesgo los logros alcanzados en la formulación de los PATR en la medida en que no estarían teniendo en cuenta los asuntos priorizados en los distintos pilares temáticos y dejarían los resultados del proceso participativo de los PDET sin un correlato del orden nacional para dar cumplimiento a las expectativas generadas y las agendas construidas por las organizaciones sociales y otros actores territoriales.

Como se podrá observar en el balance detallado que se presenta a continuación, de las 26 tareas de participación incluidas en este punto, 13 no tienen ningún desarrollo, 9 presentan un grado mínimo, 3 intermedio y solo 1 se ha completado.

⁵⁵ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá D.C., mayo de 2019. Pág. 31.

BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN

ACCESO Y USO. TIERRAS IMPRODUCTIVAS. FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD. FRONTERA AGRÍCOLA Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.1.1	Formulación participativa de Planes de Sostenibilidad Social y Ambiental (Fondo de tierras)	El Decreto Ley 902 de 2017 contempló mecanismos y disposiciones para dar cumplimiento a estas tareas, pero en la práctica el avance ha sido mínimo	Mínimo
1.1.3	Participación de las comunidades en la selección de beneficiarios del Fondo de Tierras		Mínimo
1.1.5	Participación de las comunidades y organizaciones en las reformas para el plan de formalización masiva de tierras		Mínimo
1.1.8	Participación de las comunidades y de mujeres y sus organizaciones en espacios de resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra que cree el Gobierno Nacional		Mínimo
1.1.8	Uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio		Mínimo
1.1.8	Agenda de desarrollo concertada de manera tripartita		Mínimo

1.1.9	Participación para velar por la transparencia de información en el catastro rural e impuesto predial	El documento CONPES 3958, que define la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, no contempla mecanismos de participación ciudadana para comunidades rurales.	Ninguno
-------	--	---	---------

CIERRE DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y PROTECCIÓN DE ZONAS DE RESERVA

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.1.10	Participación en el plan de zonificación ambiental	Se realizaron pilotos al final del gobierno de Juan Manuel Santos, pero no han tenido continuidad en el actual.	Mínimo
1.1.10	Emprendimientos de convivencia y desarrollo de las comunidades	No ha habido avances en materia de Zonas de Reserva Campesina y, por lo tanto, no se han adelantado las tareas de participación asociadas a estas.	Ninguno
1.1.10	Concertación con las comunidades para el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC		Ninguno
1.1.10	Participación de las comunidades que habitan las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo		Ninguno
1.1.10	Definición participativa de las ZRC		Ninguno

PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.2.3	Elaboración participativa del plan de acción para la transformación regional	A pesar de múltiples dificultades, se formularon los PATR para las 16 zonas establecidas por el Decreto 893 y se está avanzando, de manera desigual, en su implementación.	Completo
1.2.4	Participación activa de las comunidades en la formulación y seguimiento de los PDET		Intermedio

PLANES NACIONALES PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
1.3.1.1	Participación de las comunidades en el Plan Nacional de Vías Terciarias	El Ministerio de Transporte adoptó el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional mediante la Resolución 3260 del 3 de agosto de 2018 y define un conjunto de esquemas participativos. Este plan fue adoptado por el Plan Nacional de Desarrollo.	Intermedio
1.3.1.1	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en las obras de infraestructura vial		Intermedio
1.3.1.2	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades en proyectos de riego y drenaje	No se identificaron avances en la formulación de este plan	Ninguno

1.3.1.3	Promoción de las capacidades organizativas de las comunidades para el mantenimiento y sostenibilidad de las obras de Infraestructura eléctrica y de conectividad	El Decreto Ley 884 de 2017 crea el Plan Nacional de Electrificación Rural y define mecanismos de participación, que no son desarrollados en el Plan Nacional de Desarrollo.	Mínimo
1.3.2.1	Diagnóstico amplio y participativo del Plan Nacional de Salud Rural	No se identificaron avances en la formulación de este plan.	Ninguno
1.3.2.3	Participación de las comunidades en el Plan Nacional de construcción y mejoramiento de vivienda social rural	Este plan fue creado por el Decreto Ley 890 de 2017 y adoptado por la Resolución 179 de 23 de junio de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin embargo, el tema fue incluido con un enfoque diferente en el Plan Nacional de Desarrollo.	Mínimo
1.3.3.1	Medidas diferenciales para organizaciones comunitarias y asociaciones en la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento	No se identificaron avances en la formulación del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.	Ninguno

1.3.3.2	Seguimiento y evaluación participativa al Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, tecnológica y de impulso a la investigación en el campo	No se identificaron avances en la formulación del Plan Nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.	Ninguno
1.3.3.5	Promoción y estímulo de procesos organizativos en la formalización laboral rural y protección social	No se encontraron avances en el Plan Progresivo de Protección Social y de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales en lo relacionado con la promoción y estímulo de procesos organizativos.	Ninguno
1.3.4	Participación activa de las comunidades en los planes departamentales y locales de alimentación y nutrición	No se encontró información acerca de los esquemas de participación para la formulación e implementación de estos planes.	Ninguno
1.3.4	Participación de las comunidades en los consejos Nacional, Departamentales y Municipales de Alimentación y Nutrición	No se encontró información acerca de los avances en la conformación de estos consejos.	Ninguno
1.3.4	Participación de representantes de los consejos departamentales y municipales en el Consejo Nacional de Nutrición		Ninguno

2.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

Transcurridos tres años de la firma del Acuerdo de Paz, su implementación pasa por un momento bastante crítico. Los asesinatos sistemáticos a líderes y lideresas sociales antes y después de la firma del Acuerdo, la falta de garantías para el ejercicio de ciudadanía en los territorios históricamente azotados por la guerra, el resurgimiento de bandas criminales y disidencias de la guerrilla, las pocas oportunidades para el desarrollo de alternativas productivas a los cultivos ilícitos, la extracción ilegal de los recursos naturales, así como el evidente desinterés por parte del Gobierno Nacional por cumplir lo pactado, trazan las líneas de un panorama lleno de incertidumbres y, en cierta medida, poco esperanzador para el logro de una paz estable y duradera.

En términos del punto 2 de participación política, podría decirse que el logro más visible ha sido la puesta en marcha del Estatuto de la Oposición. En relación con las demás garantías para el ejercicio de la participación política, como la Reforma Política y Electoral, las Circunscripciones Transitorias Especiales para la Paz –CTEP- y el Protocolo para la Protesta Social, el panorama resulta adverso pues no se han logrado materializar como se esperaba e, incluso en el Congreso de la República se hundió en dos oportunidades la posibilidad de contar con las CTEP, constituyendo un agravio sustancial para las víctimas y, en últimas, para el Acuerdo Final, en un marco de indiferencia del Gobierno frente al tema, en el sentido ya planteado en el capítulo respectivo de este informe.

Como sostiene el Informe del Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz, *“si bien se adoptó el Estatuto de la Oposición, la implementación del punto dos del AF sobre participación política sigue siendo débil y contradictorio en asuntos como las garantías para la movilización social, el fortalecimiento de los movimientos sociales y la participación ciudadana, aspectos centrales de la democracia participativa.”*⁵⁶ Según este Observatorio, a enero de 2018 el punto 2 de participación política presentaba un 19,2% de implementación, donde el Estatuto de Oposición Política tenía un 100%, en tanto los mecanismos democráticos de participación ciudadana y de garantías a la protesta

⁵⁶ Observatorio de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz –OIAP- (enero de 2018) La Paz en Deuda. Pág. 23. <https://oiap.co/2018/01/05/la-paz-en-deuda/> Este Observatorio, de iniciativa de sociedad civil y sectores de la academia, produjo cinco informes, el último que se retoma en este informe.

pacífica tenían un 10% y las medidas efectivas para garantizar una mayor participación política nacional y territorial habían alcanzado un 28%, lo cual indica un atraso importante respecto a la implementación de los mecanismos de participación.

Lo anterior representa un obstáculo para el pleno ejercicio de la participación política, pues si bien la jornada electoral de octubre para elegir autoridades locales transcurrió en calma, lo sucedido durante las campañas estuvo marcado por hechos preocupantes de violencia. En efecto, fueron asesinados 22 candidatos y candidatas de diversos partidos y movimientos políticos, incluido el partido FARC, y 171 recibieron amenazas en todo el territorio nacional,⁵⁷ lo que deja como saldo un clima político caracterizado por un fenómeno de violencia política que pareciera ser la constante en el país cada vez que celebra unos comicios. Como señala el Instituto Kroc en su tercer Informe, “hay que avanzar en las garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política, y es clave profundizar los mecanismos democráticos para la participación ciudadana directa, incluidas las garantías para la movilización y la protesta social”,⁵⁸ aspecto que hasta el momento ha dejado mucho que desear.

Un segundo avance fue la ampliación de los representantes de la sociedad civil y del partido FARC en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, así como el impulso dado a los consejos territoriales.

Por contraste, hay una serie de medidas que parecen contrariar el espíritu del Acuerdo de Paz. Al respecto, por ejemplo, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político señala que *“el Pacto por la Legalidad [del Plan Nacional de Desarrollo] propone una política de participación ciudadana basada en la regulación de los conflictos sociales y la convivencia pacífica, contrariando el sentido de la ampliación y garantías de participación para las organizaciones y los movimientos sociales establecidos en el AF. Se proponen acciones como el Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales (SNGC) y el Plan de Acción Oportuna (PAO), los cuales no se articulan con mecanismos previstos*

⁵⁷ Ver “Colombia llega a sus elecciones con 22 candidatos asesinados y más de 100 amenazas” https://www.playgroundmag.net/now/colombia-violencia-elecciones-22-candidatos-asesinados_49177943.html

⁵⁸ Instituto Kroc. Informe de Actualización. Hacia una paz de calidad en Colombia. Bogotá, D.C., febrero de 2019. Págs. 4-5.

https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

por el Acuerdo para promover el fortalecimiento de la participación ciudadana y la transparencia en la política (puntos 2.2. y 2.3) o el SISEP.”⁵⁹

Así mismo, medidas de gran importancia como la reforma política o la creación de las CTEP siguen suscitando preocupación, pues no fueron aprobadas en el Congreso. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo tampoco se observa la definición de una hoja de ruta clara ni estrategias que permitan visibilizar cómo se abordaría el tema, dejando en vilo dichos puntos del Acuerdo, lo cual se traduce en un escenario de incertidumbre para lo que viene en los años próximos en materia de participación política.

Con el fin de presentar un balance detallado de las tareas participativas del punto 2 del Acuerdo, a continuación, se describe la situación actual de cada una de ellas luego de la revisión documental precedente. Este observatorio identifica 27 tareas participativas en este punto. Se observan 17 tareas sin ningún avance, 3 con un avance mínimo de implementación, 5 en un nivel intermedio y tan solo 2 tareas completas.

BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN

DERECHOS Y GARANTÍAS PLENAS PARA EL EJERCICIO DE LA OPOSICIÓN POLÍTICA EN GENERAL, Y EN PARTICULAR PARA LOS NUEVOS MOVIMIENTOS QUE SURJAN LUEGO DE LA FIRMA DEL ACUERDO FINAL. ACCESO A MEDIOS DE COMUNICACIÓN			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.1.1.1	Comisión para definir el Estatuto de garantías para el ejercicio de oposición política	Se creó mediante el comunicado conjunto 80 de la mesa de negociación de La Habana y proporcionó los insumos que se incorporaron en la Ley 1909 de 2018 consagra el Estatuto de la Oposición Política	Completo

⁵⁹ FARC-CSIVI – Centro de Pensamiento y Diálogo Político. *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Septiembre de 2019. Pág. 35.

2.1.2.1	Participación de partidos y movimientos políticos en la instancia de alto nivel que ponga en marcha el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	El Decreto Ley 895 de 2017 que crea el SISEP, establece la conformación de la instancia de alto nivel, pero se evidencian retrasos significativos en la implementación del sistema. En los más recientes informes del gobierno, no se especifican los avances desarrollados en materia de seguridad, ni la activación de la Instancia de Alto Nivel	Mínimo
2.1.2.1	Participación de la ciudadanía en el despliegue preventivo territorial del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	El Decreto Ley 895 de 2017 crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, reglamentado por el Decreto 660 de 2018 y que para su aplicación contará con la participación de la sociedad civil. Se identifican retrasos significativos en esta materia.	Mínimo

MECANISMOS DEMOCRÁTICOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INCLUIDOS LOS DE PARTICIPACIÓN DIRECTA, EN LOS DIFERENTES NIVELES Y DIVERSOS TEMAS			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.2.1	Espacio nacional con participación de voceros de organizaciones y movimientos sociales para la concertación de un proyecto de Ley de garantías y promoción de la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales	El espacio nacional se llevó a cabo y la Comisión Nacional de Diálogo y análoga consolidó y presentó los lineamientos y recomendaciones de la sociedad civil para la formulación de esta Ley que incluyó también garantías para la movilización y la protesta social. Pese a que no se no se presentó durante el proceso de fast-track, ni en las siguientes legislaturas, la Comisión fue convocada al proceso de discusión y concertación del Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica (Resolución 1190 de 2018).	Intermedio
2.2.1	Comisión de diálogo para la formulación del proyecto de ley de garantías para la participación ciudadana y de otras actividades que puedan realizar las organizaciones y movimientos sociales		Intermedio
2.2.2	Comisión especial análoga para la discusión de la ley Estatutaria de garantías para la movilización y la protesta social		Intermedio
2.2.2	Fortalecimiento y ampliación de las instancias de participación ciudadana en el marco de la ley estatutaria de garantías para la movilización y la protesta social		No hay avances al respecto.

CONSEJO NACIONAL DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA Y CONSEJOS TERRITORIALES DE PAZ, RECONCILIACIÓN Y CONVIVENCIA			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.2.4	Participación de organizaciones y movimientos sociales en el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia	El Decreto 885 de 2017 modifican y adaptan las competencias y funciones del Consejo Nacional de Paz a Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y se amplía su composición. La Directiva presidencial 1 de 2018 convoca a todos los servidores públicos a crear y apoyar los respectivos consejos territoriales.	Completo
2.2.4	Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia	Se evidencian avances en el desarrollo de Consejos Territoriales y se plantean retos en términos de autonomía presupuestal para ejecutar los planes derivados del Consejo. Se constituyeron en el 68% de los departamentos y de los 328 municipios priorizados, el 66% formalizaron su creación. ⁶⁰	Intermedio

⁶⁰ CINEP – CERAC. *Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá, D.C., febrero de 2019. Pág. 50. FARC-CSIVI – Centro de Pensamiento y Diálogo Político. *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Septiembre de 2019. Pág. 35.

CONTROL Y VEEDURÍA CIUDADANA			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.2.5	Plan de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia	Se realizaron jornadas de trabajo interinstitucionales orientadas a la presentación de un Plan Nacional de apoyo, creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, pero el Plan no fue presentado en el gobierno de Juan Manuel Santos ⁶¹ y actualmente no hay avances. ⁶²	Ninguno
2.2.5	Campaña institucional de divulgación de los derechos de ciudadanos y ciudadanas y de las obligaciones de las autoridades en materia de participación y control	No hay avances al respecto.	Ninguno
2.2.5	Participación de las mujeres en los mecanismos de veeduría y control.	No hay avances al respecto.	Ninguno

⁶¹ CINEP – CERAC. *Tercer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá, D.C., agosto de 2018. Pág. 50.

⁶² “En ese sentido, no se cuenta con información de la cantidad de veedurías y observatorios que han sido acompañados hasta la fecha, ni de los territorios se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET o de las organizaciones especializadas y/o instituciones de educación superior que han hecho parte del proceso de acompañamiento y asistencia técnica, según como quedó dispuesto en el Acuerdo”. Procuraduría General de la Nación – delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Primer Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019. Bogotá, agosto de 2018. Pág. 315.

PLANEACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN PARTICIPATIVA			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.2.6	Participación amplia y plural en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo	No se registran avances al respecto. Se requiere una reforma a la Ley Orgánica de Planeación (L.152 de 1994) que no ha logrado tramitarse en el Congreso.	Ninguno
2.2.6	Garantizar la participación de los CTP en las instancias de aprobación de los planes de desarrollo		Ninguno
2.2.6	Participación de las JAL en la construcción del plan de desarrollo		Ninguno
2.2.6	Participación de las mujeres en los CTP		Ninguno
2.2.6	Presupuestos participativos sensibles al género y derechos de las mujeres		Ninguno
2.2.6	Participación en la priorización de una parte del presupuesto de inversión		Ninguno
2.2.6	Mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a ejercicios de Presupuestos Participativos		Ninguno

MEDIDAS EFECTIVAS PARA PROMOVER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN EN LA POLÍTICA NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL DE TODOS LOS SECTORES, INCLUYENDO LA POBLACIÓN MÁS VULNERABLE, EN IGUALDAD DE CONDICIONES Y CON GARANTÍAS DE SEGURIDAD

PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
2.3.2	Diagnóstico participativo con enfoque de género sobre obstáculos para ejercer el derecho al voto de poblaciones vulnerables y apartadas ⁶³	No se registran avances respecto de la eliminación de barreras para el acceso al voto.	Ninguno
2.3.3.1	Participación ciudadana en la auditoría técnica del censo electoral		Ninguno
2.3.3.1	Participación de movimientos y organizaciones sociales en la vigilancia de procesos electorales		Ninguno
2.3.5	Promoción de una cultura política democrática y participativa	Se han presentado pocos avances en cuanto a actividades de formación con enfoque de género, en temas como la elaboración de planes territoriales de prevención de violencia basada en género, estrategias comunicativas, así como la formulación de la Política Pública de Equidad de Género.	Intermedio
2.3.7	Representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias del Acuerdo	No hay información disponible al respecto. De acuerdo con el informe GPAZ, la participación de las mujeres representa el campo con mayores dificultades y obstáculos por parte de las instituciones políticas. ⁶⁴	Ninguno
2.3.7	Participación equilibrada y el protagonismo de las mujeres al interior de organizaciones y movimientos sociales y partidos políticos	No hay avances relevantes respecto.	Ninguno

2.3.7	Programas de formación sobre derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de las mujeres	El Ministerio del Interior desarrolló escuelas de formación política en diferentes territorios desde 2017 a través de las cuales ha formado a más de 1.000 participantes. ⁶⁵ En 2018 se invirtieron \$828 millones. Para la vigencia del 2019 se asignaron solo \$190 millones. ⁶⁶	Mínimo
2.3.8	Participación de representantes de los partidos y movimientos políticos y organizaciones y movimientos sociales más representativos en una comisión asesora para la programación del canal institucional de televisión	No se ha creado el canal institucional de TV y por tanto tampoco su comisión asesora.	Ninguno

⁶³ “En el 2020 se contará con el documento. Para esto, se convocará al Comité Técnico creado por la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República (Min. Interior, DANE, Viceministerio de las TICS, Dirección telemática PONAL, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, MOE y Corporación Viva la Ciudadanía) y se planificará e implementará un plan de trabajo para la realización del diagnóstico, identificando los obstáculos de género que enfrenta la población para ejercer el derecho al voto”. Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. Enfoque de género y paz territorial “Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz”. Bogotá, D.C., noviembre de 2019. Pág. 59.

⁶⁴ GPAZ. *La Paz Avanza con las Mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. octubre de 2018. Pág. 25. <https://www.dejusticia.org/gpaz-lanza-informe-sobre-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-clave-de-genero/>

⁶⁵ Instituto Kroc. Informe 3. Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. 2019.

⁶⁶ Contraloría General de la República. *Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto*. Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019, con énfasis en la vigencia 2018. Bogotá, D.C., 2019.

2.3 FIN DEL CONFLICTO

Pese a que el punto 3 del Acuerdo ha tenido avances significativos, como ha sido la dejación de armas por parte de las FARC,⁶⁷ la reincorporación política, jurídica y socioeconómica de los excombatientes,⁶⁸ la desvinculación de menores del conflicto armado, la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el Pacto Político Nacional, el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones territoriales, entre otros, el Gobierno del presidente Iván Duque no reconoce el Acuerdo de Paz como un compromiso de Estado, sino como un acuerdo del gobierno anterior. Esto representa fisuras estructurales para el pleno desenvolvimiento de lo pactado en La Habana; en últimas, un riesgo para la consecución de una paz estable y duradera y, de manera particular, en los efectos que esto tiene sobre las tareas de participación ciudadana incluidas en este punto y sobre las condiciones para la participación vistas desde las garantías de seguridad para personas líderes y defensoras de derechos humanos.

El Gobierno Nacional ha optado por dirigir la política de paz al “Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo, que reduce la integralidad de los seis puntos del Acuerdo hacia la reintegración de los excombatientes y el control social de los territorios bajo el discurso de paz con legalidad, es decir, seguridad centrada en la presencia de la fuerza pública.

El contexto se torna más preocupante si se mira el número de líderes y lideresas sociales y excombatientes de las FARC asesinados luego de la firma del Acuerdo. Según el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y el Informe *Todos los nombres, todos los rostros*,⁶⁹ son más de 700 líderes sociales asesinados entre enero de 2016 y mayo de 2019.

⁶⁷ El saldo que deja la extracción y destrucción de material de guerra, incluidas las armas, municiones y explosivos es de 1.034 caletas destruidas. Ver: CINEP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica* (A.F. 6.3.2.). Bogotá, D.C. junio de 2019. Pág. 73.

⁶⁸ A mayo de 2019, se han aprobado 24 proyectos productivos, 17 de ellos provenientes del gobierno anterior. De ese total, 19 ya han tenido desembolso. Según cifras de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a abril de 2019 se han vinculado 1.567 personas dentro de estos proyectos productivos, con un valor superior a los 17.430 millones de pesos. Ver: Consejería para la Estabilización y la Consolidación -CPEC- *Informe de Gestión*. Agosto 7 de 2018 - abril 30 de 2019. <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Documents/CP-Estabilizacion-Consolidacion-informe-gestion-6meses.pdf>

⁶⁹ Informe de Indepaz y Marcha Patriótica. Ver:<http://www.indepaz.org.co/separata-de-actualizacion-de-informe-todos-los-nombres-todos-los-rostros-abril-30-de-2019/Marcha+Patriotica/Cumbre/Indepaz>

De esta cifra, 236 casos obedecen a asesinatos ocurridos durante el periodo de gobierno del presidente Iván Duque. Por su parte, el número de excombatientes asesinados en este mismo periodo asciende a 133 casos y los homicidios de sus familiares es de 30. Todo esto hace parte de un escenario donde pareciera que el retorno al conflicto se encuentra a la vuelta de la esquina, pues si bien el tránsito de las FARC hacia la vida política es un hecho, el surgimiento y/o fortalecimiento de otros grupos armados al margen de la ley (disidencias, paramilitarismo, bandas criminales y el ELN), marcan los rasgos de un futuro poco promisorio para el país, especialmente para los territorios que históricamente han sido azotados por el conflicto armado y por el abandono del Estado.

La persistencia de las condiciones de inseguridad en el campo y en la ciudad, el aumento de la disputa armada por las rutas del narcotráfico y la persecución sistemática de líderes sociales, campesinos e indígenas, así como de excombatientes, plantean grandes retos para la democracia. A esto se suma que, desde el punto de vista normativo, el gobierno de Iván Duque ha frenado la implementación del Acuerdo al no impulsar los proyectos que estaban en trámite una vez posesionado, ni ha presentado proyecto de ley alguno conforme al Plan Marco de Implementación; tan solo anunció una agenda de implementación normativa de trece normas, ocho proyectos de ley y cinco decretos reglamentarios.⁷⁰ Al contrario, en el caso del punto 3 del Acuerdo sobre fin del conflicto, las medidas adoptadas no responden al espíritu acordado y resultan insuficientes y poco articuladas, además de no mostrar eficacia en los resultados de protección y garantías de seguridad. Es decir, las medidas colectivas de protección son dejadas de lado e incluso se pone el énfasis en un enfoque de seguridad pública, el cual poco o nada tiene que ver con el propósito de desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo y otras estructuras criminales, como base para avanzar hacia la ampliación y profundización de la democracia y la participación ciudadana como vehículo de opciones para garantizar el cumplimiento de lo acordado.

Desde el punto de vista de la participación, el panorama tampoco resulta alentador, pues han quedado al margen los dispositivos de consulta, información e iniciativa ciudadana para el seguimiento y verificación del Acuerdo, aspecto que representa un escaso nivel de compromiso por parte del Gobierno hacia el fortalecimiento de la democracia participativa como base y garante de un seguimiento

⁷⁰ Ver: "Un año de disputa por la paz". Corporación Viva la Ciudadanía-. En *El Aprendiz del Embrujo. Balance del primer año del gobierno de Iván Duque*. Bogotá D.C, 2019

a lo pactado en compañía de comunidades que históricamente han sufrido el flagelo de la guerra. Tras lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, “*el gobierno en vez de optar por la definición de una hoja de ruta que oriente un conjunto de pactos inclusivos para reducir la polarización y la conflictividad social en el territorio nacional optó por suprimir cualquier iniciativa de participación ciudadana que pretenda consolidar un verdadero Pacto por Colombia.*”⁷¹ La idea vertebral del Acuerdo, que precisamente es la construcción de paz con participación de las comunidades, prácticamente se ha venido transformando en revivir una segunda fase de la política de seguridad democrática por medio del control territorial mediante la presencia de la fuerza pública.

El saldo en materia de participación ciudadana en la implementación del punto 3 del Acuerdo da cuenta de este panorama. De las 10 tareas participativas que hacen parte de este punto, una corresponde al tema de la reincorporación de las FARC a la vida civil y las nueve restantes tienen que ver con las garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones criminales que atentan contra las personas defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos. Luego del barrido de información, se observa que del total de estas tareas, 1 califica en el nivel intermedio, 7 se encuentran en un nivel mínimo de implementación (el pacto político nacional, temas como la participación de las comunidades y organizaciones sociales en la formulación e implementación de protocolos de protección para territorios rurales, la designación de promotores comunitarios de paz y convivencia, la participación de las comunidades en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección, entre otros). Finalmente, 2 tareas se encuentran sin ningún desarrollo: la Participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales, y la rendición de cuentas sobre las garantías de seguridad. En suma, un precario desarrollo de este punto en materia participativa. Estos rezagos son el reflejo del estado de avance de la implementación de una política de garantías de seguridad para el ejercicio de la política, cuya demora no contribuye a mejorar las deterioradas condiciones de seguridad que enfrentan diferentes liderazgos políticos y sociales, al igual que las personas en proceso de reincorporación.

⁷¹ Ver: Foro Nacional por Colombia. “Asignatura pendiente. La participación ciudadana en el Gobierno de Iván Duque.” En: *El Aprendiz del Embrujo. Balance del primer año del gobierno de Iván Duque*. Bogotá D.C., 2019. Pág. 316.

BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN

REINCORPORACIÓN DE LAS FARC-EP A LA VIDA CIVIL - EN LO ECONÓMICO, LO SOCIAL Y LO POLÍTICO - DE ACUERDO CON SUS INTERESES			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
3.2.2.3	Participación de las organizaciones sociales en el Consejo Nacional de la Reincorporación y sus consejos territoriales	<p>El decreto 2027 de 2016 crea el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNIR). De acuerdo con la información disponible en la página de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, “desde septiembre de 2017 se instalaron 25 Consejos Territoriales en todo el país para aportar en el diseño de la política, planes y programas de los excombatientes a partir de las necesidades y fortalezas de los territorios.”⁷²</p> <p>No se encuentra información disponible que dé cuenta de la participación de las organizaciones sociales en el CNR o los consejos territoriales que, de acuerdo con el citado decreto, “podrían” ser invitadas para el desarrollo de las funciones del CNIR.</p>	Ninguno

GARANTÍAS DE SEGURIDAD Y LUCHA CONTRA LAS ORGANIZACIONES Y CONDUCTAS CRIMINALES RESPONSABLES DE HOMICIDIOS Y MASACRES, QUE ATENTAN CONTRA DEFENSORES/AS DE DERECHOS HUMANOS, MOVIMIENTOS SOCIALES O MOVIMIENTOS POLÍTICOS O QUE AMENACEN O ATENTEN CONTRA LAS PERSONAS QUE PARTICIPEN EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ, INCLUYENDO LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES QUE HAYAN SIDO DENOMINADAS COMO SUCESORAS DEL PARAMILITARISMO Y SUS REDES DE APOYO

Punto	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
3.4.1	Principio orientador: rendición de cuentas en garantías de seguridad	<p>El decreto Ley 154 de 2017 crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad cuyas funciones incluyen la formulación y evaluación de un plan de acción permanente para combatir y dismantelar las organizaciones y conductas criminales; y coordinar con las autoridades departamentales y municipales, la generación de mesas técnicas para hacer seguimiento a manifestaciones criminales.</p> <p>En la segunda sesión de la CNGS convocada por el gobierno Duque el 12 de agosto de 2019, los delegados de la Sociedad Civil ante la Comisión presentaron una propuesta de política pública en el marco de sus competencias que incluye un eje de seguimiento y evaluación (construcción de indicadores de impacto cuantitativos y cualitativos en relación con la respuesta institucional y el dismantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y el seguimiento y evaluación de dichos indicadores), que aún deberá ser objeto de discusión antes de su eventual puesta en marcha.⁷³</p>	Ninguno

<p>3.4.2.</p>	<p>Pacto Político Nacional con participación de organizaciones sociales para sacar la violencia de la política</p>	<p>No se ha concretado el Pacto pese a los esfuerzos del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia para desarrollar algunos pactos territoriales e impulsar la iniciativa de ha aunado esfuerzos para la implementación del Pacto Político Nacional, diferentes organizaciones concuerdan en que los avances al respecto han sido mínimos. Ya lo señaló el Instituto Kroc, en su último informe: “la falta de implementación de este compromiso afecta el avance en materia de garantías para la reincorporación política y el ejercicio de la política en un ambiente libre de armas, no solo como garantías de no repetición del enfrentamiento armado por razones políticas, sino como base fundamental para el avance en materia de derechos civiles y políticos, la apertura democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho.”⁷⁴</p>	<p>Mínimo</p>
<p>3.4.3</p>	<p>Participación de expertos y delegados de las Plataformas de Derechos Humanos en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad</p>	<p>Esta Comisión se instaló el 26 de febrero de ese año y cuenta con tres expertos ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y dos delegados de plataformas de derechos humanos. No ha sesionado mensualmente conforme se estableció en el decreto, aunque si ha sesionado en cuatro departamentos, articulada a los Consejos Departamentales de Paz. En lo corrido del 2019 solo ha sesionado dos veces.</p> <p>Tampoco ha avanzado conforme a su objetivo principal: el diseño y seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de las organizaciones o conductas criminales. En cambio, el Gobierno nacional creó una Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) (Decreto 2137 de 2018) que deroga tácitamente la CNGS: establece una integración similar, eliminando la participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de sus delegados y la de la Procuraduría General de la Nación.⁷⁵</p>	<p>Mínimo</p>

⁷² Ver: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/Paginas/2019/Van-23-proyectos-productivos-de-las-ex-Farc-Ep-aprobados-en-las-100-sesiones-del-Consejo-Nacional-de-Reincorporacion.aspx>

⁷³ Ver: <http://comitedesolidaridad.com/es/content/segunda-sesi%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n-nacional-de-garant%C3%ADas-de-seguridad-durante-el-gobierno-duque>

⁷⁴ Instituto Kroc. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Informe 3. diciembre 2016 a diciembre 2018*. Febrero de 2019. Pág. 96. <https://kroc.nd.edu/news-events/news/tercer-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-la-implementacion-sigue-progresando/>

⁷⁵ CSIVI – FARC Centro de Pensamiento y Diálogo Político *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Bogotá, D.C., septiembre de 2019. Pág.38. <http://cepdipo.org/pdf/Paz-simulada-CEPDIPO.pdf>

3.4.7.2	Participación de organizaciones de víctimas, mujeres, derechos humanos y movimientos sociales en la Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	El Gobierno nacional creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) mediante Decreto Ley 895 de 2017. De acuerdo con el Instituto Kroc, se identifican “pocos avances en cuanto al logro de los objetivos de la CNGS y en especial de la Instancia de Alto Nivel” ⁷⁶ . Aunque se reactiva en julio de 2019, no reporta “avances en la coordinación de acciones para mitigar los riesgos de homicidios de los líderes sociales.” ⁷⁷	Mínimo
3.4.7.4.4	Ejecución del Programa de reconciliación, convivencia y prevención de la estigmatización	A cargo del CNPRC, se reporta la construcción de 400 consejos municipales de paz, lo cual representa un avance significativo en materia de promoción de convivencia política y construcción de paz territorial. Compete a la ciudadanía y a los entes de control realizar un seguimiento constante y así verificar que las estrategias y acciones acordadas en cada uno de los consejos se realice conforme a lo previsto	Intermedio
3.4.8	Participación de organizaciones sociales, mujeres y comunidades territoriales en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios	Si bien se ha avanzado con la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Líderesas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314 de 2016), y se han registrado experiencias exitosas en materia de implementación, como la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías para Mujeres Defensoras en Putumayo y Montes de María, a la fecha se hace difícil observar cambios sustanciales en las condiciones de seguridad para el pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las defensoras a nivel nacional, lo cual representa un reto y una obligatoriedad para el Gobierno Nacional, más aun teniendo en cuenta que la Comisión fue incorporada dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ⁷⁸	Mínimo

⁷⁶ Instituto Kroc (febrero de 2019). Op.cit. Pág. 94.

⁷⁷ Procuraduría General de la Nación. *Primer Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 - 2019*. (Agosto de 2019).

⁷⁸ Ver: Red Nacional de Mujeres Defensoras-Corporación Sisma Mujer. “Sin reconocimiento ni protección. Balance del primer año de gobierno frente a las garantías para el ejercicio del liderazgo de las mujeres defensoras de derechos humanos.” En: *El Aprendiz del Embrujo. Balance del primer año del gobierno de Iván Duque*. Bogotá D.C, 2019.

3.4.8	Designación de promotores comunitarios de paz y convivencia por parte de la comunidad	<p>Se han identificado casos muy puntuales, pero a nivel nacional no se identifica un despliegue importante por parte del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia, quienes son los encargados de este punto. Resalta el caso del departamento del Guaviare, donde a noviembre de 2018 se contaba con la formación y capacitación de 79 promotores de seguridad y convivencia ciudadana.⁷⁹</p> <p>El último informe de rendición de cuentas del Ministerio del Interior relacionado con el tema cubre el periodo comprendido entre noviembre de 2016 y mayo de 2018. Allí se reporta la creación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios. Sin embargo, no se detalla la información sobre los espacios de socialización ni se encuentran registros posteriores a la fecha de dicho informe.</p>	Mínimo
3.4.8	Protocolo de protección para territorios rurales concertado con comunidades y organizaciones, incluidas las de mujeres	<p>Si bien el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones (expedido mediante el Decreto 660 de 2018 por parte del Gobierno Nacional) asegura que se implementarán medidas desde el Protocolo de Protección para Territorios Rurales, dentro de los informes no se identifican logros sustanciales. Los avances más importantes giran en torno a la instalación del Comité Técnico del Programa (6 de junio de 2018), donde se acordó la propuesta de reglamento de funcionamiento y hoja de ruta para la elección de delegados.</p>	Mínimo
3.4.9	Participación de las comunidades y organizaciones en el Sistema de alertas tempranas	<p>El Gobierno Nacional en coordinación con la Defensoría del Pueblo elaboró un nuevo Sistema de Prevención y Alerta Temprana para la Reacción Rápida, a partir de las orientaciones del artículo 17 de decreto 895 de 2017.</p> <p>A la fecha del presente informe, sólo se cuenta con la información proveniente de la página de la Defensoría del Pueblo, donde se pone al servicio de la ciudadanía el Sistema de Alertas Tempranas. Allí se puede consultar el Mapa nacional sobre riesgos de violaciones de derechos humanos relacionados con el conflicto armado entre el 2013 y el 2019,⁸⁰ pero no se encuentran informes sobre la participación de las comunidades y organizaciones en la alimentación permanente del sistema y en instrumentos de verificación y respuesta frente a las denuncias.</p>	Mínimo

⁷⁹ Ver <http://www.radiosantafe.com/2018/11/15/graduados-30-lideres-comunitarios-como-promotores-de-seguridad-y-convivencia-en-el-guaviare/>

⁸⁰ Ver: <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>

2.4 SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

El Acuerdo Final planteó que el problema de las drogas ilícitas debe enfrentarse *“presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades -hombres y mujeres- en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico.”*⁸¹

El Acuerdo estableció medidas relacionadas con cada una de las etapas de la cadena del narcotráfico: producción y comercialización de narcóticos; prevención del consumo y salud pública; y, en relación con la producción, planteó los lineamientos del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), un plan adscrito a los Programas Nacionales para la Reforma Rural Integral.

Esta visión fue acogida por el Decreto Ley 896 de 2017 que instituyó el PNIS y los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativos (PISDA), una herramienta de planeación participativa que debía incluir los siguientes componentes:

- *Planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos (PAI);*
- *Obras de infraestructura social de ejecución rápida;*
- *Componente de sostenibilidad y de recuperación ambiental;*
- *Planes de formalización de la propiedad;*
- *Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población;*
- *Cronogramas, metas e indicadores.*

Es importante indicar que la elaboración de este decreto no contó con la participación de las comunidades ni de organizaciones de cultivadores.

En relación con las tareas de participación contenidas en el numeral 4.1 del Acuerdo, *Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito*, se advierte que entre 2017 y finales de 2018 se avanzó en el diseño e implementación de los mecanismos de participación requeridos. El PNIS se desarrolla actualmente en 56 municipios de 14 departamentos.

⁸¹ Acuerdo Final..., Pág.99.

De acuerdo con el más reciente informe de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, en relación con los acuerdos colectivos con las comunidades, a febrero de 2019 se habían vinculado 130.203 familias, propietarias del 70% de los cultivos de uso ilícito que existían en 2016. Sobre los acuerdos individuales, el mismo informe señala que a mayo de 2019 se habían vinculado 97.097 familias.⁸²

Estas familias “quedaron en el limbo en el actual Gobierno de Duque. Los campesinos cumplieron con el PAI, que en la práctica entró a sustituir los PISDA contemplados en el Programa inicial. Arrancaron su sustento derivado de las matas de coca, pero el gobierno ni siquiera cumplió con la totalidad de los seis pagos de 2 millones que se ofrecieron por hacerlo. Obviamente tampoco cumplieron con el componente de seguridad alimentaria, ni mucho menos con los proyectos productivos de corto y mediano plazo. En la práctica no se sustituyó a cabalidad ni una sola hectárea de coca como estaba contemplado en el Acuerdo de Paz.”⁸³

La falta de avances en la implementación de los PAI también fue constatada por la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, que en mayo de 2019 afirmó:

“no se registran avances en el cumplimiento del Programa de Atención Inmediata -PAI- comunitario, en programas de guarderías rurales, seguridad alimentaria para la tercera edad, programas de superación de la pobreza y generación de ingresos, brigadas de atención básica en salud, restaurantes comunitarios, hogares infantiles, entre otros compromisos. El PAI familiar presenta avances en la implementación del componente de seguridad alimentaria y autosostenimiento. [...] Debido a que no hay avances en los proyectos productivos de sostenibilidad a largo plazo de las familias, es posible que la asistencia alimentaria y proyectos de corto plazo sean insuficientes para garantizar la estabilidad de los programas de sustitución, principalmente para estas familias que ya recibieron el total de pagos por asistencia alimentaria.”⁸⁴

⁸² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. Bogotá D.C., mayo de 2019. Pág. 20.

⁸³ Jerez, César. “Memorias de lo que no ha sido. Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de coca”, en *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD - CCEEU - La Alianza, Bogotá D.C., 2019. Pág. 130.

⁸⁴ Secretaría Técnica..., Op. Cit. Pág. 21

Por su parte, los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo no se han implementado, se han concertado 700 proyectos entre el Gobierno y las familias cultivadoras, pero ninguno ha sido construido.⁸⁵

Adicionalmente, como lo ha señalado el Instituto Kroc, la incursión de organizaciones criminales y disputa por el control territorial en zonas de sustitución de cultivos ha afectado la seguridad de las comunidades, los líderes de sustitución y los funcionarios.⁸⁶ En particular,

“las familias y los líderes participantes están sometidos a presiones, amenazas y violencia de los grupos armados ilegales en los territorios en medio del reacomodamiento del poder y control del negocio de las drogas. [...] Las garantías de seguridad y protección, principalmente el aumento de la presencia de la fuerza pública, no han surtido efecto.”⁸⁷

En relación con las tareas participativas incluidas en el numeral 4.2 del Acuerdo Final, *Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública*, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 089 del 16 de enero de 2019, que adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, la cual no fue construida de manera participativa ni contempla como antecedente el Acuerdo Final de Paz.

En el balance se destaca que, de las 14 tareas de participación de este punto, 10 tienen un desarrollo intermedio, 3 mínimo y 1 no tiene ningún avance.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero de 2019. Pág. 114.

⁸⁷ Instituto Kroc... Op. Cit. Pág. 214 - 215.

BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN

PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO. PLANES INTEGRALES DE DESARROLLO CON PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES -HOMBRES Y MUJERES- EN EL DISEÑO, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE SUSTITUCIÓN Y RECUPERACIÓN AMBIENTAL DE LAS ÁREAS AFECTADAS POR DICHS CULTIVOS			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.1	Participación activa y efectiva de las comunidades en el PNIS	El Decreto 896 de 2017 creó el Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso ilícito y definió las instancias y mecanismos de participación. Sin embargo, su implementación ha sido parcial.	Intermedio
4.1.1	Construcción conjunta participativa y concertada entre las comunidades y las autoridades de la solución al problema de cultivos ilícitos		Intermedio
4.1.2	Participación directa de las comunidades en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y control y veeduría ciudadana del PNIS		Intermedio
4.1.3.2	Acuerdos entre autoridades y comunidad previo a la puesta en marcha del PNIS		Intermedio
4.1.3.4	Acuerdos con las comunidades para la sustitución de cultivos		Intermedio
4.1.3.5	Asambleas comunitarias para la formulación del PNIS		Intermedio
4.1.3.5	Comisiones Municipales de Planeación Participativa		Intermedio
4.1.3.5	Consejos municipales de evaluación y seguimiento del PNIS		Intermedio
4.1.3.5	Mecanismos de interlocución para la protección, restauración y control de Parques Nacionales Naturales		Mínimo

PROGRAMAS DE PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y SALUD PÚBLICA			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.2	Participación ciudadana en la construcción de los Programas de prevención del consumo y salud pública	El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 089 del 16 de enero de 2019, que adopta la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, la cual no fue construida de manera participativa ni contempla como antecedente el Acuerdo Final de Paz.	Intermedio
4.2.1.3	Revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas ilícitas		Intermedio
4.2.1.4	Formulación y ejecución participativa de los planes de acción departamentales y municipales frente al consumo	No se ha definido	Mínimo
4.2.1.5	Sistema de seguimiento y evaluación participativo a los planes frente al consumo	No se ha definido	Mínimo

POLÍTICA PARA LA SOLUCIÓN AL FENÓMENO DE PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE NARCÓTICOS			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
4.3.2	Comisión de Ajustes normativos de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas con trabajo territorial	No se encontró información sobre la creación de esta comisión.	Ninguno

2.5 ACUERDO SOBRE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO

El punto 5 del Acuerdo Final, titulado “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos” contempla dentro de sus principios la participación de las víctimas, de manera que “la discusión sobre la satisfacción de los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto, requiere necesariamente de la participación de las víctimas, por diferentes medios y en diferentes momentos.”⁸⁸

Desde la negociación de este capítulo, la Mesa de Conversaciones propendió por la intervención de las víctimas y otras partes interesadas, al punto que *“más de 3.000 víctimas participaron en cuatro foros en Colombia organizados por las Naciones Unidas y la Universidad Nacional, y sesenta víctimas viajaron a La Habana para dar sus testimonios directos a la Mesa de Conversaciones y ofrecer sus recomendaciones, con el apoyo de la Conferencia Episcopal, las Naciones Unidas y la Universidad Nacional. Sin contar las más de 17 mil propuestas que, por diferentes medios, enviaron las víctimas y demás ciudadanos a la Mesa de Conversaciones.”*⁸⁹

Este punto del Acuerdo Final contempla la creación de tres entidades adscritas al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN): La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y al No Repetición (CEV); la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Contempla también medidas en materia de reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras correspondientes al compromiso del Estado colombiano con la prevención de vulneraciones, la promoción y la garantía de los derechos humanos. De las 22 tareas participativas identificadas en este punto del Acuerdo Final, ocho (36%) presentan un avance intermedio en su cumplimiento, cuatro (18%) han sido llevadas a cabo completamente, cinco (23%) cuentan con un avance mínimo y otras cinco (23%) no muestran ningún tipo de progreso.

⁸⁸ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá D.C., 2016. Pág. 124.

⁸⁹ Ibid. Pág. 126

Las tareas relacionadas con el SIVJNR

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) fue creada mediante el Decreto Ley 588 de 2017, que en el artículo 6 establece como uno de sus criterios orientadores la participación, que será puesta en práctica de la siguiente manera:

Artículo 6. Participación. La CEV pondrá en marcha un proceso de participación amplia, pluralista, y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar, de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes.

Esta tarea de participación, incluida en el numeral 5.1.1.1 del Acuerdo Final, se está cumpliendo mediante una metodología de diálogo social que definió la realización de Encuentros por la Verdad y la Dignidad de las Víctimas, Diálogos para la No Repetición, Actos de reconocimiento de responsabilidad de excombatientes, Espacios de Contribución a la Verdad y Llamados Públicos, una metodología específica para la recolección de testimonios y rutas particulares para grupos étnicos y colombianas y colombianos en el exilio.⁹⁰

En cuanto a las tareas incluidas en el numeral 5.1.1.4 acerca de sus funciones, la CEV estableció un Protocolo para el Relacionamento con Sectores, que define el objetivo de la participación de los sectores, sus posibles modalidades, los mecanismos de puesta en marcha, entre otros. También creó un Grupo de Trabajo de Género “que contribuye con tareas de carácter técnico, de investigación, preparación de encuentros de la verdad con enfoque de género, así como la coordinación con organizaciones y plataformas de mujeres, de lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales”⁹¹ y un grupo de trabajo con grupos étnicos. La tarea correspondiente a la conformación de un Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión debe comenzar una vez sea presentado el Informe Final, por lo que no hay avances aún.

La Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) fue creada por el Decreto Ley 589 de 2017. Dentro de sus funciones se encuentra garantizar la

⁹⁰ <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/primer-ano-comision-verdad-colombia-para-esclarecer-verdad-conflicto-armado>.

⁹¹ <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/enfoques/de-genero>

participación de los familiares de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado, en los procesos de búsqueda, identificación, localización y entrega digna de restos (numeral 5.1.1.2 del Acuerdo Final), frente a lo cual ha realizado reuniones con distintos grupos (principalmente exiliados y excombatientes) y se encuentra definiendo un protocolo de participación.

Como señaló la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, “durante su primer año de trabajo, la UBPD, ha avanzado en la construcción de los Planes de Búsqueda (nacional y regionales), y ya cuenta con 261 solicitudes de búsqueda individual y 463 acciones humanitarias de búsquedas colectivas, las cuales servirán de base para el trabajo territorial.”⁹² A pesar de que ha habilitado canales de comunicación para familiares y organizaciones, no hay información sobre la participación de estos actores en la formulación de los planes. Por último, la UBPD también ha adelantado acciones en cumplimiento de la tarea correspondiente a la consolidación de un proceso de aporte y recolección de información con otras entidades del gobierno, con la FARC y con diferentes organizaciones de víctimas y de derechos humanos, al igual que con pueblos indígenas y Rrom.⁹³

Para valorar estos avances, es necesario recordar que la UBPD “*fue la entidad del SIVJRNR más impactada por los recortes presupuestales para 2019, lo cual afecta su capacidad de despliegue territorial y retrasa su implementación, afectando a su vez la credibilidad de la Unidad, la cual depende de los resultados que pueda ofrecer a las víctimas.*”⁹⁴

Frente a las tareas de participación asociadas a la JEP, la participación efectiva de las víctimas, enunciada en el inciso 20 del numeral 5.1.2. Justicia del Acuerdo Final, es recogida en el artículo 14 de la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”, de la siguiente manera:

Artículo 14. Participación efectiva de las víctimas. Las normas de procedimiento de la JEP contemplarán la participación efectiva de las víctimas en las actuaciones de esta jurisdicción conforme lo contemplado en el artículo transitorio 12 del Acto Legislativo número 01 de 2017 y como mínimo con los derechos que da la calidad de interviniente especial según los estándares nacionales e internacionales sobre garantías procesales, sustanciales, probatorias, acceso a un recurso judicial efectivo y demás derechos aplicables.

El Estado tomará las medidas necesarias para asegurar, con perspectiva étnica y cultural, la participación efectiva de las víctimas, el acceso a información, la asistencia técnica y psicosocial, y la protección de las víctimas ocasionadas por las conductas que se examinarán en la JEP.

PARÁGRAFO. Con el fin de garantizar la participación efectiva de las víctimas y los principios de eficacia, eficiencia, celeridad y economía procesal, la Jurisdicción Especial para la Paz, en desarrollo de su autonomía para organizar sus labores, contará con una dependencia adscrita a la Secretaría Ejecutiva, encargada de garantizar la participación de las víctimas y su representación especial ante las instancias de la Jurisdicción, de manera individual o colectiva.

En el cumplimiento de sus funciones, la dependencia de participación de víctimas podrá establecer convenios o alianzas con las entidades del Ministerio Público y la Unidad para las Víctimas para efectos de una acción coordinada de participación, defensoría pública, atención y reparación a víctimas.

Una primera tarea en el desarrollo de este mandato consiste en la elaboración y puesta en práctica de protocolos de participación para las víctimas en el marco de los procesos de la JEP. A la fecha se conocen dos documentos: i) el *Protocolo para la Acreditación de Víctimas* ante la JEP, que establece los requisitos y procedimientos para que las víctimas interesadas “adquieran la calidad de intervinientes especiales en el proceso y, con ella, los derechos que esto conlleva según estándares nacionales e internacionales en la materia”⁹⁵; y ii) el *Protocolo de Protección a Víctimas Testigos e Intervinientes*, que se encuentra en borrador. En las audiencias llevadas a cabo antes de la formulación del Protocolo de Acreditación se identificaron múltiples limitaciones a la participación de las víctimas⁹⁶ y aún no se conocen avances en la implementación del protocolo.⁹⁷

⁹² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica* (A.F. 6.3.2). Bogotá D.C., mayo de 2019. Pág. 188.

⁹³ Ibid. Pág. 191 - 192

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ JEP. *Protocolo para la acreditación de víctimas ante la JEP*. Bogotá D.C., 26 de junio de 2019. Pág. 4.

⁹⁶ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, “¿Hacia dónde va la participación de las víctimas en la JEP?”. Disponible en <https://www.colectivodeabogados.org/?Hacia-donde-va-la-participacion-de-las-victimas-en-la-JEP>.

⁹⁷ Instituto Popular de Capacitación, “Aún no está clara la participación de las víctimas en la JEP”, 26 de septiembre de 2019. Disponible en: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2019/09/26/aun-no-esta-clara-la-participacion-de-las-victimas-en-la-jep/>.

En relación con los mecanismos para la entrega de información por parte de organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos y otros procesos sociales, la JEP publicó el *Documento guía para la presentación de informes elaborados por organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, Rrom y de derechos humanos colombianas*, que establece un conjunto de orientaciones para que estas organizaciones alleguen informes con datos relevantes, pertinentes y diferenciales acerca de los hechos ocurridos con ocasión y durante el conflicto armado, lo cual podrán hacer hasta el 15 de marzo de 2021. A octubre de 2019, la Sala de Reconocimiento de la JEP había recibido 214 informes de los cuales 101 fueron entregados por organizaciones sociales y de víctimas y 113 por parte de entidades estatales.⁹⁸ En materia de participación de los pueblos étnicos, la Secretaría Técnica afirmó que se adelantó el proceso de consulta previa con el acompañamiento de la Procuraduría.⁹⁹

La participación en la reparación

Las tareas asociadas con el numeral 5.1.3 *Reparación: Medidas de reparación integral para la construcción de paz* presentan distintos niveles de avance. A diciembre de 2017 las FARC había realizado seis actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, con valoraciones diferentes acerca del grado de participación por parte de organizaciones de víctimas,¹⁰⁰ sociales y de derechos humanos. En 2018 estos actos pasaron a manos de la CEV.

Sobre la reparación colectiva, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas expidió la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, que contempla ajustes para la ruta operativa, sin que se conozcan avances en términos de participación de las víctimas.

El numeral 5.1.3.7 *Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas en el marco del fin del conflicto y contribución a la reparación material de las víctimas* incluye tres tareas participativas. En relación con el amplio proceso

⁹⁸ Agencia de Información Laboral – AIL, “La JEP amplía plazo para que las organizaciones de víctimas entreguen informes”, 17 de octubre de 2019. Disponible en: <http://ail.ens.org.co/noticias/la-jep-amplia-el-plazo-para-que-las-organizaciones-de-victimas-entreguen-informes/>.

⁹⁹ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación... Op. Cit. Pág. 212.

¹⁰⁰ <https://colombiacheck.com/chequeos/sanrich-farc-han-hecho-no-menos-de-10-actos-de-reconocimiento-de-responsabilidades>.

participativo para la adecuación y fortalecimiento de la Ley 1448 de 2011, el Instituto Kroc señala que “el proceso amplio de participación (PAP) se llevó a cabo en marzo y abril de 2017, esto representa los niveles de implementación completa.”¹⁰¹ Sin embargo, no hay evidencias de que dicho proceso haya contemplado acciones de ampliación y fortalecimiento de las instancias de participación existentes para las víctimas. No se encontró información relacionada con los avances en materia de veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes ni de la promoción de mecanismos de participación y de veeduría al fondo de reparación para las víctimas.

Participación y garantía de derechos humanos

Finalmente, en relación con el numeral 5.2.3 *Prevención y protección de los derechos humanos*, se evidenció que, la tarea relacionada con el diseño, elaboración y ejecución de un Plan Nacional en Derechos Humanos con la participación efectiva de las organizaciones de defensores y defensoras de derechos humanos y organizaciones y movimientos sociales tiene un avance intermedio. En octubre de 2018 se presentaron los resultados de la fase de alistamiento para la construcción participativa del PNADDHH,¹⁰² sin embargo, a la fecha no se ha avanzado en su formulación definitiva.

Frente a la tarea correspondiente a la creación de una comisión asesora convocada por la Defensoría del Pueblo para asesorar y realizar recomendaciones al Gobierno Nacional, a las instituciones del Estado y a las organizaciones de derechos humanos, en materia de derechos humanos y paz, la Defensoría expidió la Resolución 519 del 11 de abril de 2019 que crea la comisión, define su objeto, funciones, criterios de conformación. El consejo se conformó y se instaló en abril de 2019 y ha tenido tres sesiones ordinarias a la fecha.¹⁰³

¹⁰¹ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Tercer Informe sobre el Estado de Implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. Bogotá D.C., febrero de 2019. Pág. 142

¹⁰² “Inicia nueva fase en la construcción del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos”, <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2018/Paginas/Inicia-nueva-fase-en-la-construccion-del-Plan-Nacional-de-Accion-en-Derechos-Humanos.aspx>.

¹⁰³ <https://www.colectivodeabogados.org/?Defensoria-del-Pueblo-crea-la-Comision-Asesora-de-derechos-humanos-suscrita-en>

BALANCE DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN

COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LA NO REPETICIÓN (CEV)			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.1.1	Proceso participativo para escuchar víctimas del conflicto, tanto individuales como colectivas.	La CEV estableció una metodología de diálogo social a partir de la cual ha realizado Encuentros por la Verdad y la Dignidad de las Víctimas y Diálogos para la No Repetición, entre otros.	Intermedio
5.1.1.4	Espacios territoriales, temáticos, institucionales, de organizaciones, de situaciones y casos emblemáticos para escuchas a las víctimas		Intermedio
5.1.1.4	Estrategia de relacionamiento entre la Comisión y las víctimas y sus organizaciones	Existe un protocolo que se encuentra en implementación.	Completo
5.1.1.4	Grupo de trabajo de género para la inclusión de este enfoque y coordinación con organizaciones de mujeres y LGBTI	La CEV conformó el grupo de trabajo.	Completo
5.1.1.10	Comité de seguimiento y monitoreo a la implementación de las recomendaciones de la Comisión con participación de organizaciones de víctimas y de derechos humanos	Esta tarea debe comenzar una vez sea publicado el Informe Final de la CEV.	Ninguno

UNIDAD DE BÚSQUEDA DE PERSONAS DADAS POR DESAPARECIDAS EN EL CONTEXTO Y EN RAZÓN DEL CONFLICTO (UBPD)			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.1.2	Participación de organizaciones de víctimas y DDHH en la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto y en el diseño, puesta en marcha y desarrollo de funciones de la UBPD.	Ha habido reuniones con algunos grupos y se encuentra definiendo un protocolo de participación.	Intermedio
5.1.1.2	Participación de organizaciones de víctimas y DDHH en el diseño y puesta en marcha un plan nacional que establezca las prioridades y los planes regionales de la UBPD	Hay avances en la formulación de los planes, pero no se encontró información acerca de la participación de organizaciones de víctimas y derechos humanos.	Mínimo
5.1.1.2	Proceso especial de aporte y recolección de información estrictamente humanitario entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP y organizaciones de víctimas y DDHH, incluyendo la creación de una unidad especial de alto nivel	La UBPD ha realizado múltiples acuerdos para avanzar en el cumplimiento de esta tarea.	Intermedio

JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ			
PUN-TO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.2	Participación de las víctimas en el componente de justicia del SIVJRRR	La JEP ha formulado un protocolo sobre el proceso de acreditación, pero no se conocen sus resultados.	Mínimo
5.1.2	Audiencias públicas en presencia de las organizaciones de víctimas	En las audiencias llevadas a cabo antes de la formulación del Protocolo de Acreditación se identificaron múltiples limitaciones a la participación de las víctimas.	Mínimo
5.1.2	Entrega de información a la Sala de definición de situaciones jurídicas por las organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos y procesos que hacen parte de la Cumbre Agraria, étnica y popular.	Existe una guía para la presentación de informes y el plazo para hacerlo vence el 15 de marzo de 2019.	Intermedio
5.1.2	Entrega de información de organizaciones de víctimas y DDHH a la unidad de investigación y acusación sobre asuntos acercad e los cuales la JEP no cuente con información suficiente.	No se conocen avances en este punto.	Ninguno

5.1.2	Consulta a pueblos indígenas sobre el componente de justicia del SIVJNR.	Se realizó el proceso de consulta previa con pueblos étnicos.	Completo
5.1.2	Mecanismo de consulta con los representantes de las víctimas residentes en el lugar de ejecución de los proyectos de reparación	No se conocen avances en este punto.	Ninguno

REPARACIÓN			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
5.1.3.1	Diálogo con organizaciones de víctimas y de DDHH sobre los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva	A diciembre de 2017 la FARC había realizado seis actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva.	Completo
5.1.3.3.2	Elaboración participativa de un plan de acción de reparación colectiva	La UARIV expidió la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, que contempla ajustes para la ruta operativa de la reparación colectiva, sin que se conozcan avances en la dimensión participativa.	Mínimo
5.1.3.3.2	Mecanismos de participación en la ejecución de los planes de reparación colectiva con enfoque territorial	La UARIV expidió la Resolución 03143 del 23 de julio de 2018, que contempla ajustes para la ruta operativa de la reparación colectiva, sin que se conozcan avances en la dimensión participativa.	Mínimo

5.1.3.7	Adecuación y fortalecimiento participativo de la Política de atención y reparación integral a víctimas- Ley 1448	Entre marzo y abril de 2017 se llevó a cabo un proceso de consulta sobre las reformas requeridas, sin acciones específicas en materia de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones para su participación en él.	Intermedio
5.1.3.7	Veeduría de las instancias de participación de víctimas existentes, a nivel local y nacional en el proceso de adecuación y fortalecimiento participativo de política de atención y reparación integral a víctimas	No se encontró información sobre avances en esta tarea.	Ninguno
5.1.3.7	Promoción de los mecanismos de participación y de veeduría de las víctimas al fondo de reparación para las víctimas de la violencia	No se encontró información sobre avances en esta tarea.	Ninguno

COMPROMISOS CON LA PROMOCIÓN, EL RESPETO Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

PUNTO	TAREA / DENOMINACIÓN	COMENTARIO	BALANCE
5.2.3	Participación efectiva de organizaciones de defensores/as de DDHH y movimientos sociales en el diseño, elaboración y ejecución del Plan Nacional en Derechos Humanos.	Se adelantó un primer proceso participativo para identificar prioridades territoriales y acordar una metodología de trabajo, pero no se ha avanzado en la formulación del PNADDHH.	Intermedio
5.2.3	Participación de representantes de organizaciones de DDHH en la Comisión Asesora de DDHH.	La Defensoría del Pueblo creó la Comisión Asesora mediante la Resolución 519 de 2019 pero no se conocen avances en su funcionamiento.	Intermedio

2.6 IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y REFRENDACIÓN

Los logros más significativos con respecto al punto 6 tienen que ver con la creación de mecanismos de implementación y verificación del Acuerdo de Paz, como la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI) y su continuidad hasta el 31 de enero de 2020;¹⁰⁴ la creación y funcionamiento de la Alta Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz; la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) y medidas relacionadas con la inclusión de los pueblos étnicos en los PDET.

A juicio del gobierno de Iván Duque, con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 la implementación del Acuerdo se ha reorganizado institucionalmente mediante la creación de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, asumiendo las labores de implementación que, según el Ejecutivo, “se encontraban dispersas en la Alta Consejería para el Posconflicto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), la Vicepresidencia de la República y la Viceministra General de Hacienda.”¹⁰⁵ No obstante, preocupa que en el Plan Nacional de Desarrollo no haya claridad sobre los recursos asignados para la implementación de Acuerdo ni para las entidades encargadas de hacerlo. De otro lado, el Componente Internacional de Verificación (CIV) cuyo papel es brindar garantías de seguridad para la implementación del Acuerdo y la resolución de controversias sobre los avances, en lo que va de este gobierno enfrenta un panorama incierto sobre su continuidad,¹⁰⁶ y se hace evidente su pérdida de relevancia.¹⁰⁷ Tampoco se ha mantenido una interlocución constante entre el Gobierno nacional y la Instancia de Mujeres y la IEANPE.¹⁰⁸

¹⁰⁴ CINEP – CERAC. *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica*. Bogotá, D.C., junio de 2019.

¹⁰⁵ Consejería para la Estabilización y la Consolidación –CPEC-. *Informe de Gestión*. (agosto 7 de 2018 – abril 30 de 2019). Pág. 2 <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Documents/CP-Estabilizacion-Consolidacion-informe-gestion-6meses.pdf>¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁶ CINEP – CERAC (junio de 2019). Op. cit. ¹⁰⁸ Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, “¿Hacia dónde va la participación de las víctimas en la JEP?”. Disponible en <https://www.colectivodeabogados.org/?Hacia-donde-va-la-participacion-de-las-victimas-en-la-JEP>.

¹⁰⁷ Congreso de la República *Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque. Retos y recomendaciones*. Agosto de 2019 https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf

¹⁰⁸ *Cumbre de Delegados/as no estatales a las Instancias derivadas el Acuerdo Final de Paz (septiembre 2019) Balance del Acuerdo Final de Paz. Una lectura de las personas delegadas de la sociedad civil que participan de su implementación*

El avance rezagado que ha tenido el enfoque étnico en el marco de implementación del Acuerdo es bastante preocupante, dado que significa la pérdida paulatina de confianza de los pueblos étnicos con respecto a la construcción de paz territorial, más aún, cuando continúan las amenazas, agresiones y asesinatos a líderes y lideresas y autoridades en el marco de la implementación del Acuerdo y de las elecciones locales y regionales del pasado mes de octubre. En medio de este panorama, los pueblos étnicos han señalado la situación de vulneración en que se encuentran, “no solo porque limita el ejercicio de la gobernabilidad y los procesos de exigibilidad de derechos territoriales en Colombia, sino porque destruye los procesos de resistencia comunitaria y pacífica ante la sistematicidad de las violencias.”¹⁰⁹

Como plantea el Informe de la Comisión Étnica para la Paz, se debe tomar una serie de medidas para cualificar el proceso de implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo Final.¹¹⁰ Se destacan, con respecto al punto 6 del Acuerdo de Paz, las siguientes: **1) Realizar** una rigurosa aplicación y seguimiento de lo pactado para asegurar la implementación desde el enfoque étnico; **2) fomentar** la participación democrática desde la pluralidad, la descentralización territorial y el pleno reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicos, como principios prioritarios para una justa implementación del Acuerdo; **3) garantizar** la vida y la seguridad de las comunidades y líderes de procesos étnicos; **4) fortalecimiento** de las capacidades técnicas de las instituciones encargadas para el logro de una implementación con enfoque étnico y de género; **5) propiciar** garantías para el pleno funcionamiento de la IEANPE, como parte de la CSIVI, de manera que haya una real articulación regional y nacional, así como el presupuesto suficiente para el logro de las estrategias y actividades previstas; y **6) la definición y garantía de criterios** de inclusión y participación efectiva de los pueblos étnicos en las diferentes etapas de los PDET y los PART.

¹⁰⁹ Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los derechos territoriales en Colombia. *1er. Informe de cumplimiento del capítulo étnico en el marco de la Implementación del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP*. Marzo de 2019. Pág. 52. Segunda Edición Ajustada. <https://www.onic.org.co/comunicados-onic/3073-primer-informe-de-cumplimiento-del-capitulo-etnico-en-el-marco-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia>

¹¹⁰ Ibid. Págs. 52-54.

En términos de balance del punto 6 de Acuerdo de Paz, vale la pena destacar las principales dificultades que señala Instituto Kroc, en su último informe:

- *“La falta de divulgación y socialización del contenido del Acuerdo Final, su implementación, y las medidas contempladas para la participación de la sociedad civil, el sector privado e incluso del mismo Estado. Esta situación reduce las posibilidades para una participación más amplia y efectiva, y una apropiación local del proceso de paz”.*
- *“La no operatividad del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) ha tenido efectos negativos en cuanto a la transparencia, la veeduría ciudadana, y la pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos y su implementación”.*
- *“La débil implementación territorial y participativa de medidas para la verificación, seguimiento y difusión del Acuerdo Final. Particularmente, de las comisiones temáticas y territoriales de la CSIVI y la reforma de la Ley 152 de 1994. Esto limita las posibilidades para la apropiación territorial del Acuerdo Final y genera dependencia en el Gobierno Nacional para su implementación”.*
- *“Pocos avances significativos en la implementación del Capítulo Étnico. Si bien la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) está activa, no cuenta con las condiciones mínimas para su funcionamiento.”¹¹¹*

En síntesis, luego de la revisión de cada tarea de participación estipulada en el Punto 6 del Acuerdo, el OPIAF observa que hay avances limitados en el tema de implementación, verificación y seguimiento, y persisten grandes deficiencias en lo que respecta a las tareas del capítulo étnico. De las 15 tareas de participación identificadas en este punto, solo se ha completado 1 de ellas, 4 se encuentran en un estado intermedio de avance, es mínimo el progreso en 7 tareas y 3 más no muestran ningún avance, todas ellas en el capítulo étnico.

¹¹¹ Instituto Kroc. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación. Informe 3. Diciembre 2016 a diciembre 2018*. Bogotá, D.C., febrero de 2019 Pág. 157

BALANCE POR TAREA DE PARTICIPACIÓN

IMPLEMENTACIÓN, VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.1	Instancia especial de género para la interlocución permanente con la CSIVI	<p>Los criterios para su conformación fueron definidos por la CSIVI (Comunicado Conjunto N. 18 del 11 de abril de 2017). Se instala el 28 de julio de 2017, y está conformada por representantes de las organizaciones de mujeres pertenecientes a los sectores de víctimas, afrocolombianas, negras, raizales y palenqueras, LGBTI, territoriales y nacionales.¹¹²</p> <p>De acuerdo con el informe que realizan las personas delegadas de la sociedad civil que participan de la implementación de Acuerdo, la instancia ha tenido interlocución en 12 de las 16 zonas PDET, con organizaciones de mujeres, autoridades locales y mujeres en proceso de reincorporación de los ETCR, que le ha permitido tener una visión amplia del proceso de implementación en los territorios.¹¹³</p>	Completo
6.1.5	Mecanismos periódicos de rendición de cuentas	Mediante el decreto 1829 de 2017 la Presidencia de la República crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) que presenta retrasos en su implementación. Pese a que Departamento de la Función Pública tiene habilitado el portal del Sistema de Rendición de Cuentas del Acuerdo de Paz, no se encuentra aquí información relevante de rendición de cuentas sobre la Implementación ni tampoco en el Portal para la Paz. ¹¹⁴	Mínimo

6.1.5	Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia en zonas PDET	No se encuentra información al respecto. ¹¹⁵ Pero existen ejercicios puntuales como las veedurías ciudadanas de mujeres sobre la implementación del enfoque de género del Acuerdo, realizada por mujeres de los departamentos de Magdalena y Cesar y de la Región del Sumapaz. ¹¹⁶	Mínimo
6.1.5	Mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de ciudadanos/as, organizaciones y movimientos por posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo	En 2017 se anuncia la creación de una ventanilla de denuncias para el posconflicto vinculada al portal Urna de Cristal, pero en reiteradas consultas hechas para la realización de este informe se pudo evidenciar que no funciona. No se encontró otra información disponible sobre este recurso.	Mínimo

¹¹² Informe sobre el funcionamiento de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz (noviembre 21 de 2019) <https://www.instanciagenero.org/2019/09/21/informe-sobre-el-funcionamiento-de-la-instancia-de-mujeres/>

¹¹³ Balance del Acuerdo Final de Paz. Op. Cit. Pág. 9.

¹¹⁴ Este retraso ya lo venían señalando los entes de control: “El Sistema Integrado de Información SIPO aún no se encuentra implementado y su diseño aun no contempla todas medidas definidas en el AF, entre ellas la interoperabilidad con otros sistemas. Por lo anterior, el Gobierno no dispone de reportes visibles y confiables que le permitan realizar el seguimiento y monitoreo requerido a las acciones implementadas en el marco del AF”. Contraloría General de la República. *Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto.* Noviembre de 2016 a 30 de marzo de 2019, con énfasis en la vigencia 2018. Por su parte la Procuraduría General de la Nación señala que “a la fecha no se cuenta con algún reporte consolidado que permita conocer el estado de la implementación física y financiera del Acuerdo de paz a dos años de su firma”. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. *Primer Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz 2016 – 2019.* Agosto de 2019.

¹¹⁵ El informe de la Procuraduría señala que “no se cuenta con información de la cantidad de veedurías y observatorios que han sido acompañados hasta la fecha, ni de los territorios se encuentran distribuidos y su priorización en zonas PDET o de las organizaciones especializadas y/o instituciones de educación superior que han hecho parte del proceso de acompañamiento y asistencia técnica, según como quedo dispuesto en el Acuerdo”.

¹¹⁶ Instituto Kroc. *Hacia la paz sostenible por el camino de la igualdad de género.* II informe de seguimiento al enfoque de género en la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2019.

6.1.7.1	CSIVI Ampliada (con participación de la sociedad civil)	El último informe Cinep-Cerac, reporta la realización de sesiones ampliadas entre la CSIVI, la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos - IEANPE-, la Instancia Especial de Género y las instancias de verificación del Acuerdo. No se registran avances sobre la organización de un sistema de comisiones temáticas y territoriales que permita la participación ciudadana.	Intermedio
---------	---	--	------------

CAPITULO ÉTNICO			
PUNTO	TAREA	COMENTARIO	BALANCE
6.2.3	Consulta previa libre e informada a los pueblos étnicos para la implementación de los acuerdos.	De las 18 medidas legislativas que implementan el Acuerdo consideradas por el Gobierno Nacional para ser consultadas a los pueblos étnicos, finalmente sólo 3 fueron aprobadas: Pago por servicios ambientales (Decreto 870/17 - que no contó con la consulta a comunidades negras), Reforma Rural Integral (Decreto 902/17 - que no se concertó con las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) y PDET (Decreto 893/17). El último informe de Cinep-Cerac (junio 2019) reporta avances en los compromisos de consulta previa realizada por el SIVJRN. No obstante las organizaciones étnicas y la IEANPE reclaman al Gobierno nacional el respeto a la consulta previa de conformidad con el espíritu de Acuerdo de Paz.	Intermedio

6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en adjudicación y formalización de tierras	Se identifican grandes rezagos y debilidades institucionales para implementar procedimientos administrativos y normativos, así como asignación presupuestal para adjudicación y formalización de tierras de los pueblos étnicos ante la Agencia Nacional de Tierras. ¹¹⁷	Mínimo
6.2.3.a	Medidas de inclusión de pueblos étnicos en PDET	<p>Según el Instituto Kroc hubo retrasos y obstáculos en el proceso de consulta previa para la formulación e implementación de los PDET, pero en general, valora como positiva la participación de pueblos étnicos. La ONIC por su parte, expresa su preocupación ante la falta de presupuesto y garantías necesarias (protocolo de protección para territorios rurales) para su ejecución en los términos del Acuerdo.¹¹⁸</p> <p>No obstante, la IEANPE ha realizado reuniones de seguimiento y ajustes a la hoja de ruta con la ART en el marco de la formulación e implementación de los PDET.</p>	Intermedio

¹¹⁷ Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales en Colombia. (2019), Op. Cit. Pág. 24.

¹¹⁸ Declaración final de la Cumbre de Delegados/as No Estatales de Instancias Derivadas del Acuerdo Final de Paz. Septiembre 5 de 2019. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/09/DECLARACION%CC%81N-FINAL-DE-LA-CUMBRE-.pdf>

6.2.3.b	Participación de representantes de autoridades étnicas y sus organizaciones en las diferentes instancias que se crean en el marco de en la implementación del Acuerdo	<p>La Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas indica que “se ha logrado avanzar con la participación de representantes y autoridades étnicas en diferentes instancias que se han creado en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.”¹¹⁹</p> <p>También hay avances en el SIVJNR, ya que 8 de los 38 magistrados de la JEP que se identifican como indígena, negro, afrocolombiano, raizal o palenquero. También su participación en la Instancia Especial de Género.¹²⁰</p> <p>El trabajo de la IEANPE es relevante, pero se han presentado problemas en su continuidad y un diálogo permanente con las entidades estatales responsables de la implementación de Acuerdo, así como por falta de garantías para su funcionamiento. (CINEP-CERC 6)</p> <p>La participación en los PDETS y los PART ha sido desigual y depende de las condiciones de las organizaciones que participan en las diferentes zonas, pero si se reclama que se deben “definir y garantizar criterios de inclusión y participación efectiva de los pueblos étnicamente diferenciados en las etapas y procesos siguientes para la priorización, estructuración, financiación, ejecución y seguimiento de los proyectos de los PDET y los PART.”¹²¹</p>	Mínimo
---------	---	---	--------

6.2.3.d	Participación efectiva y consulta de las comunidades y organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el diseño y ejecución del PNIS	No se hallan informes o documentos frente al tema por parte de las autoridades responsables (Dirección para la sustitución de cultivos ilícitos). Organizaciones como la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales en Colombia y el Instituto Kroc alertan sobre la casi inexistente voluntad del gobierno nacional por comenzar una estrategia nacional y concertada con las autoridades tradicionales para poner en marcha los PNIS.	Ninguno
6.2.3.d	Participación de los pueblos étnicos y sus organizaciones en el Programa de Desminado y Limpieza de las áreas del territorio nacional	Informes de organizaciones como el Observatorio de Seguimiento -OIAP- y la Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales en Colombia, concuerdan en que los avances en esta materia han sido escasos. Sólo se identifica la creación del “Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito concertado con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas” por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, a través del Grupo de Acción Integral Contra Minas entre el 2017 y el 2018.	Mínimo

¹¹⁹ Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas-CNOA. “Amenazados, asesinados y sin reconocimiento”. Balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. En: *El Aprendiz del Embrujo. Balance del primer año del Gobierno Iván Duque*. Bogotá, D.C., 2019. Págs. 162-167.

¹²⁰ Instituto Kroc. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016 - mayo 2018*. Bogotá, D.C., agosto 2018. Pág. 247.

¹²¹ Comisión Étnica para la Paz y la defensa de los Derechos Territoriales en Colombia. *Op. cit.* Pág. 53.

6.2.3.d	Participación de las organizaciones representativas de los pueblos étnicos en el desarrollo del programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución de sus territorios	No se encuentra información al respecto.	Ninguno
6.2.3.e	Participación y consulta en la definición de mecanismos judiciales y extrajudiciales acordados respecto a los pueblos étnicos.	Los mecanismos de articulación entre la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Jurisdicción Especial Indígena (JEI) son contemplados en el Acto Legislativo 001 de 2017 y la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. El Acuerdo 001 de 2018 de la Sala Plena de la JEP (“Por el cual se adopta el Reglamento General de la Jurisdicción Especial para la Paz”) reconoce y reglamenta la articulación con las varias jurisdicciones étnicas en el país, incluyendo la justicia propia de los Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, y los Rrom. “No obstante, la materialización de estos mecanismos de articulación depende de la formulación y adopción de normas y procedimiento de la JEP y su consulta ante las autoridades tradicionales”. ¹²²	Mínimo
6.2.3.e	Concertación con organizaciones y pueblos étnicos sobre medidas de reincorporación	De acuerdo con el último informe del Instituto Kroc, “aún está pendiente el programa especial de armonización para la reincorporación de los desvinculados pertenecientes a los pueblos étnicos y la estrategia pedagógica y comunicativa de difusión de los principios de no discriminación racial y étnica de las mujeres jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto.” ¹²³	Ninguno

6.2.3.f	<p>Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos</p>	<p>Creada mediante el artículo 7 del Decreto 1995 de 2016, con funciones de consulta, representación e interlocución ante la CSVI, mediante Comunicado Conjunto No 13 de marzo de 2017 se acuerdan los lineamientos para la puesta en marcha de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE) para el seguimiento de la implementación del Acuerdo Final.</p> <p>La Instancia está creada pero su trabajo está rezagado y no cuenta con presupuesto autónomo. El Instituto Kroc alerta sobre las dificultades que ha tenido su implementación, especialmente con la falta de garantías para su financiamiento y la concertación de un plan de trabajo con la CSVI.</p> <p>A juicio de la IEANPE la implementación del capítulo y enfoque étnico no ha sido integral, no ha existido una visión comprensiva e integradora de sus distintos aspectos</p>	Intermedio
---------	---	---	------------

¹²² Instituto Kroc. *Segundo Informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016- mayo 2018*. Pág.248. En el informe de febrero de 2019, Kroc reitera que “es fundamental que también se avance en la coordinación con las autoridades ancestrales y la Jurisdicción Especial Indígena, se generen protocolos y acuerdos concretos para actuación de las entidades del Sistema en territorios ancestrales, y se aseguren los recursos -humanos y económicos- necesarios para adelantar estas acciones o garantizar el derecho fundamental a la consulta previa”. Instituto Kroc. *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación*. Informe 3. Diciembre 2016 a diciembre 2018. Pág. 153

¹²³ Instituto Kroc (febrero de 2019) Informe 3. Op.cit. Págs. 241-242

3 CONCLUSIONES

RESULTADOS GENERALES

La implementación del Acuerdo Final ha avanzado de manera desigual y se ha ralentizado durante el gobierno de Iván Duque, el cual entiende la construcción de paz como un programa de gobierno y no como una política de Estado, desconociendo el carácter constitucional vinculante del Acuerdo de Paz. Intenta resignificar las obligaciones del Acuerdo de Paz, alegando que cuenta con un amplio margen de actuación, deshaciendo los dispositivos previstos en este y creando nuevos, buscando imponer un enfoque reducido de la paz limitada a la dejación de armas y la desmovilización de los excombatientes y una mirada casi exclusivamente administrativa y financiera de la implementación del Acuerdo, justificando las dificultades y retrasos en la implementación por un presunto mal diseño institucional y la mala previsión de los costos de las políticas de paz.

Esto coincide con el balance realizado por la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, la cual indicó en septiembre de 2019 que reconocía los avances en la implementación durante los 30 meses que habían transcurrido desde la firma del Acuerdo pero evidenció afectaciones en el ritmo de cumplimiento de los compromisos, la insistencia en los intentos de reformar lo acordado, el incumplimiento de parte de lo acordado, la toma por parte del Gobierno Nacional de algunas decisiones no se corresponden con lo establecido y la persistencia de la violencia en algunas regiones del país.¹²⁴ De igual manera, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz manifestó en noviembre del mismo año que, a pesar del impulso inicial al desarrollo del marco normativo y de política pública para la implementación del Acuerdo y de los ajustes institucionales efectuados para su cumplimiento, persisten problemas como la falta de claridad en el presupuesto, la ausencia de metas trazadoras y de líneas base para verificar el cumplimiento de los compromisos.¹²⁵ En un balance de enero de 2020, el componente FARC de la CSIVI y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político plantearon que parece imponerse desde la institucionalidad estatal y más desde la gubernamental, un modelo

¹²⁴ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. *Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final*. Bogotá D.C., septiembre de 2019. Pág. 7.

¹²⁵ Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz. *Enfoque de género y paz territorial. "Balance a tres años de la firma del Acuerdo de Paz"*. Bogotá D.C., noviembre de 2019. Págs. 7-9.

de pacificación “sustentado en una visión recortada y desfigurada del Acuerdo, que lo limita principalmente a la reincorporación –a partir de un enfoque que se busca asimilar al modelo Desmovilización, Desarme, Reinserción (DDR)–, al sometimiento de los y las exintegrantes de las FARC-EP a la justicia especial y a la municipalización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).”¹²⁶

La situación de la participación en la implementación no es mucho mejor. Como se mostró en este informe, salvo las importantes excepciones del proceso de formulación de los PDET, lo que se alcanzó a lograr en el marco del PNIS y los esfuerzos de las entidades que conforman el SIVJR, la mayoría de las tareas participativas no ha avanzado de manera significativa y se ha puesto en riesgo el potencial transformador y de apertura democrática del Acuerdo, como en el caso del bloqueo a las CTEP.

Con respecto a los PDET, es innegable la importancia de un ejercicio de planeación participativa que comenzó en las veredas y definió una metodología de agregación de necesidades que les permitió dialogar con lógicas subregionales, considerando un horizonte temporal de diez años. Ante el reto de la excesiva municipalización, es necesario que las agendas construidas se plasmen en instrumentos de política de los distintos niveles de gobierno, como ya ha ocurrido en departamentos como Arauca,¹²⁷ Bolívar,¹²⁸ Caquetá,¹²⁹ Guaviare,¹³⁰ Meta¹³¹ y Putumayo¹³² y en varios municipios. También se trata de un proceso modelo, aunque no exento de falencias, en la introducción de los enfoques de género y étnico en la planeación territorial.

¹²⁶ CSIVI-FARC & Centro de Pensamiento y Diálogo Político. *Estado general de la implementación del acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro*. Gentes del Común, enero de 2020. Págs. 14 - 15.¹²⁷ Balance del Acuerdo Final de Paz. Op. Cit. Pág. 9.

¹²⁷ Ordenanza 08E del 19 de septiembre de 2019 “Por medio de la cual se adoptan medidas para gestionar el cumplimiento de los Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el departamento de Arauca”.

¹²⁸ Ordenanza 266 del 30 de julio de 2019 “Por medio de la cual se adoptan los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el departamento de Bolívar”.

¹²⁹ Ordenanza 009 del 18 de julio de 2019 “Por medio de la cual se adopta el Plan de Acción del Programa de Desarrollo con enfoque Territorial (PDET) en el departamento del Caquetá”.

¹³⁰ Ordenanza 393 del 25 de julio de 2019 “Por medio de la cual se adoptan los Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el departamento del Guaviare”.

¹³¹ Ordenanza 1036 del 15 de agosto de 2019 “Por medio de la cual se ordena adoptar los Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el departamento de Meta”.

¹³² Ordenanza 783 del 17 de julio de 2019 “Por medio de la cual se adopta el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) subregión Putumayo, del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) subregión Putumayo.

La situación de las CTEP es diametralmente opuesta. Un dispositivo pensado para promover la participación política y la representación en la Cámara de Representantes de los territorios cuyas agendas de desarrollo, paz y reconciliación fueron recogidas mediante los PDET, se encuentra desnaturalizado y empantanado. Cuanto más tiempo transcurra antes de su creación, peor será la desincronización con los demás instrumentos del Acuerdo, en particular con los PDET: las dos legislaturas durante las cuales funcionarían las CTEP tendrían que haber coincidido con la mayor parte de los diez años de implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional. Aún no hay certezas sobre este asunto.

En relación con los avances en las tareas de participación del Acuerdo Final, es necesario enfatizar en los principales rezagos.

TABLA 3.
BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN POR CADA PUNTO DEL ACUERDO FINAL

PUNTO DEL ACUERDO FINAL	COMPLETO	INTERMEDIO	MÍNIMO	NINGUNO	TOTAL
Reforma Rural Integral	1	3	9	13	26
	4%	12%	35%	50%	100%
Participación Política	2	5	3	17	27
	7%	19%	11%	63%	100%
Fin del conflicto		1	7	2	10
	0%	10%	70%	20%	100%
Solución al Problema de Drogas Ilícitas		10	3	1	14
	0%	71%	21%	7%	100%
Víctimas del Conflicto	4	8	5	5	22
	18%	36%	23%	23%	100%

Implementación, Verificación y Refrendación	1	4	7	3	15
	7%	27%	47%	20%	100%
Total general	8	31	34	41	114
	7,0%	27,2%	29,8%	36,0%	100%

Fuente: Elaboración OPIAF

Como se indicó en el capítulo correspondiente, después de tres años de la firma y refrendación del Acuerdo Final de Paz, únicamente 8 (7%) de las 114 tareas de participación han sido completadas. Hay 65 tareas (57%) con un avance intermedio o mínimo y 41 (36%) para las cuales no se encontró información acerca de progresos. Los puntos del Acuerdo con más tareas presentan los peores resultados: el 85% de las tareas asociadas a la Reforma Rural Integral (22) se encuentran sin avances o con un mínimo desarrollo; en materia de Participación Política, 74% de las tareas (20) se encuentran en la misma situación. Salta a la vista el escaso avance en las tareas participativas del punto sobre Fin del Conflicto (70% con avance mínimo), teniendo en cuenta que el proceso de dejación de armas y la reincorporación política, económica y social de las y los exintegrantes de las FARC-EP comenzó casi tan pronto como se firmó el Acuerdo.

En relación con la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, a pesar de que 71% de las tareas (10) presentan un desarrollo intermedio, existen preocupaciones acerca de si llegarán a ser completadas. El punto sobre Derechos de las Víctimas muestra importantes avances, con 54% de las tareas (12) completadas o en un progreso intermedio, principalmente relacionadas con los procesos participativos desplegados por la CEV, la JEP y la UBPD. Sin embargo, los retrasos se encuentran en procesos cruciales como la revisión participativa de la política de atención y reparación integral a las víctimas y la formulación participativa del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. La situación del punto sobre Implementación, Verificación y Refrendación es preocupante: 67% de las tareas tienen un progreso mínimo o no han comenzado.

El *Informe Cero* de este Observatorio resaltó que únicamente 57 de las 114 tareas de participación identificadas habían sido incluidas en el PMI.¹³³ Como se muestra en la Tabla 4, la inclusión de las tareas en el PMI no significó una garantía para su cumplimiento.

¹³³ OPIAF. *Informe Cero del Observatorio de la Participación Ciudadana en la Implementación del Acuerdo Final*. Foro Nacional por Colombia - Viva la Ciudadanía. Bogotá D.C., noviembre de 2018. Pág. 7.

TABLA 4.
BALANCE DEL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS DE PARTICIPACIÓN INCLUIDAS EN EL PMI

PUNTO DEL ACUERDO	COMPLETO	INTERMEDIO	MÍNIMO	NINGUNO	TOTAL PMI	TOTAL GENERAL
Reforma Rural Integral	1	2	3	7	13	26
Participación Política	2	5	0	14	21	27
Fin del Conflicto				4	4	10
Solución al Problema de Drogas Ilícitas		4		1	5	14
Víctimas del Conflicto		2	1	1	4	22
Implementación, Verificación y Refrendación	1	2	6	1	10	15
Total	4	15	10	28	57	114
%	7%	26%	18%	49%	100%	

Fuente: Elaboración OPIAF

De las 57 tareas participativas incluidas en el PMI, 49% (28) no tiene progresos, 18% (10) presentan avances mínimos, 26% (15) cuentan con un desarrollo intermedio y únicamente 7% (4) han sido completadas.

RETOS Y PERSPECTIVAS

Las demandas planteadas en los ejercicios de movilización y protesta que han tenido como protagonistas a los sectores rurales e indígenas, de maestros, jóvenes, estudiantes, trabajadoras y trabajadores, al igual que otros grupos y sectores sociales muestran la necesidad de transformar en políticas públicas los contenidos del Acuerdo Final en materia de reforma rural, solución al problema de las drogas ilícitas, participación política y derechos de las víctimas, además de retomar la

agenda redistributiva en materia de ingresos, trabajo y seguridad social. El hecho de que estas demandas no sean resueltas cuando se plantean a través de los canales y mecanismos institucionales de participación ciudadana muestra la urgencia de adoptar lo planteado en el punto 2 del Acuerdo Final, en especial lo relacionado con las garantías de participación para organizaciones y movimientos sociales, para la protesta y la movilización social.

En Reforma Rural Integral, los principales retos tienen que ver con la necesidad de introducir diseños participativos en la formulación e implementación de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, que consideren su articulación con los distintos instrumentos de planeación territorial, incluyendo los PATR. En materia de Participación Política, es fundamental avanzar en la promulgación de la Ley Estatutaria de Garantías para la Participación de Organizaciones y Movimientos Sociales, la Movilización Social y la Protesta, al igual que en el proceso participativo de reforma de la Ley 152 de 1994. El punto sobre Solución al Problema de las Drogas Ilícitas requiere continuar con las tareas participativas incluidas en el marco del PNIS y en la formulación, ejecución participativa, seguimiento y evaluación de los planes de acción departamentales y municipales frente al consumo.

En lo que tiene que ver con el punto sobre Derechos de las Víctimas, es necesario fortalecer y continuar implementando los procesos participativos puestos en marcha por las entidades que conforman el SIVJNR. También hace falta un compromiso claro por parte del Gobierno Nacional con la formulación participativa de un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos.

En relación con el punto sobre Fin del Conflicto, es necesario avanzar en el cumplimiento de las tareas relacionadas con las garantías de seguridad, en particular con la consolidación del Pacto Político Nacional para sacar la violencia de la política con participación de movimientos políticos, organizaciones y movimientos sociales; el funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la participación en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, y la participación de organizaciones sociales, mujeres y comunidades territoriales en la elaboración y aplicación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios.

Por su parte, la intención manifiesta del Gobierno Nacional de ignorar y opacar los dispositivos previstos para el seguimiento y verificación del cumplimiento del Acuerdo de Paz, así como los mecanismos de

participación creados por este, evidencia la necesidad de fortalecer, a través de la participación tanto de las entidades responsables como de distintos sectores de la sociedad civil, el cumplimiento de las tareas participativas contenidas en el punto 6, y la difusión y apropiación de los reportes del sistema de seguimiento y verificación.

Lo que ocurre en relación con la participación en la implementación del Acuerdo Final es un reflejo de la comprensión que tiene el actual gobierno acerca de la participación democrática, basada en la información y la consulta:

“El concepto de participación que parece estar detrás de las iniciativas gubernamentales se asimila al de socialización y participación simbólica. Por un lado, los talleres ‘Construyendo País’ son una reedición de los ‘Consejos Comunitarios’ de Álvaro Uribe, en los cuales, con la excusa de promover el diálogo social y la interacción permanente con el Gobierno Nacional, se dan órdenes a funcionarios de distinto nivel ante solicitudes puntuales. Por otro lado, las políticas públicas se formulan desde las oficinas técnicas del gobierno sin espacios de participación ciudadana.”¹³⁴

El peligro de llevar a la práctica esta comprensión reside en la desinstitucionalización de la participación. Como lo ha señalado Foro Nacional por Colombia,

“Aunque el gobierno se ha esforzado en señalar que [los talleres ‘Construyendo País’] son escenarios de democracia directa al poner en contacto a la población con el Presidente como máxima autoridad del Estado, la realidad es otra: son procesos selectivos, asimétricos y de una sola voz (la del gobierno), que desinstitucionalizan la participación ciudadana, cercenan la iniciativa de diferentes grupos sociales y fomentan el asistencialismo mediante prácticas corporativistas de negociación de intereses particulares, sin generar cambios estructurales en las condiciones de vida de las comunidades ni acciones de beneficio colectivo.”¹³⁵

¹³⁴ Corporación Viva la Ciudadanía. “Talante autoritario y regresividad de los derechos”. En: *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., 2019. Pág. 220.

¹³⁵ Fundación Foro Nacional por Colombia. “Asignatura pendiente. La participación ciudadana en el Gobierno de Iván Duque”. En: *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer gobierno de Iván Duque*. PCDHDD – CCEEU – La Alianza, Bogotá D.C., 2019. Págs. 317 - 318.

La estrategia de la “Conversación Nacional”, lanzada como respuesta al Paro Nacional, es una muestra de este enfoque, en la medida en que está sustentada en reuniones informativas con organizaciones y entidades, y en una plataforma virtual que recoge propuestas sobre temas específicos, sin que haya claridad acerca de quién o cómo se recopilan y qué uso se les dará.

A pesar de un panorama poco alentador, consideramos que aún hay condiciones para promover la participación de la ciudadanía en la puesta en práctica del Acuerdo de Paz. Los beneficios experimentados en distintas regiones a partir del cese de la confrontación armada con las FARC-EP y de la implementación de algunos de los contenidos del Acuerdo de Paz, junto con la configuración política de las autoridades locales que se derivó de las elecciones de octubre de 2019 permiten esperar que algunas de las falencias y retrasos identificados puedan ser subsanados a partir de dinámicas de movilización ciudadana y de la promoción de políticas públicas locales en materia de participación política.

Además de insistir en la necesidad de que el Gobierno Nacional adopte las medidas necesarias para que las tareas participativas puedan cumplirse, ahora el reto consiste en llevar la agenda de implementación al nivel local, involucrando los mecanismos e instancias participativas existentes y las dinámicas de participación y movilización que se han ido propiciando como en el caso de los PDET y el PNIS. En la medida en que la ciudadanía se involucre en la implementación del Acuerdo se estará avanzando en la construcción de una paz estable y duradera.

INFORME



OBSERVATORIO
de la PARTICIPACIÓN
CIUDADANA
en la implementación del
ACUERDO FINAL

ISBN: 978-958-675-073-8



FORD
FOUNDATION