



**INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE  
IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ  
EN COLOMBIA**

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz  
Universidad de Notre Dame  
Noviembre 2017



## TABLA DE CONTENIDO

<b>1. PRESENTACIÓN METODOLÓGICA</b>	<b>3</b>
1.1. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM)	3
1.2. Iniciativa del Instituto Kroc para Colombia	4
1.3. Metodología del Instituto Kroc	5
1.4. Algunos elementos a tener en cuenta	7
<b>2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL ESTADO EFECTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN</b>	<b>8</b>
2.1. Una mirada agregada: generalidades de la implementación efectiva	11
2.2. Una mirada agregada al enfoque de género	12
2.3. Una mirada detallada desde los patrones de implementación	16
2.4. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que requieren niveles de implementación altos en el corto plazo	20
• Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas (Tema 7)	20
• Mecanismos de implementación y verificación (Tema 18)	22
• Prioridades de Implementación Normativa (Subtema 68 del Tema 18)	25
• Amnistía, indultos y tratamientos penales diferenciados (Ley 1820/2016) (Disposiciones del Tema 15: Justicia: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición)	28
• Garantías de seguridad para la reincorporación política y socioeconómica (Tema 9) y Derechos y Garantías para el Ejercicio de la Oposición y la Participación Política (Tema 4)	31
2.5. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que requieren niveles de implementación altos a mediano plazo	37
• Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses (Tema 8)	37
• Mecanismos democráticos de participación ciudadana (Tema 5) y Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores incluyendo las poblaciones más vulnerables (Tema 6)	41
2.6. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que sólo pueden tener niveles de implementación altos en el largo plazo	44
• Acceso y Uso de la Tierra (Tema 1)	44
• Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET (Tema 2)	46
• Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (Tema 3)	50
• Acción Integral contra las Minas Antipersonal (Tema 10)	52
• Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Tema 11)	54
• Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública (Tema 12)	59
• Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos (Tema 13)	59
• Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (temas 14, 15, 16 y 17)	60
<b>3. CONCLUSIONES</b>	<b>66</b>
<b>4. ANEXOS</b>	<b>72</b>



**INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ  
EN COLOMBIA  
INSTITUTO KROC DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE PAZ  
UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME**

**1. PRESENTACIÓN METODOLÓGICA**

Este informe presenta los resultados del seguimiento y análisis del estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final de Colombia realizado por el Instituto Kroc. Lo presentamos en respuesta a la invitación recibida y la responsabilidad asignada al Instituto por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final. Allí, se le pide al Instituto Kroc, entre otras funciones, que diseñe una metodología para identificar los avances en la implementación de los acuerdos brindando soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la implementación a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz (CSIVI) y al Componente Internacional de Verificación (CIV) del Acuerdo de Paz a través de informes regulares.<sup>1</sup>

Este informe se construye con una amplia base empírica que incluye más de 3.500 eventos de implementación, validados y sistematizados por el equipo del Instituto Kroc en una gran base de datos. Los porcentajes de avance que se presentan en las diversas tablas surgen de un análisis empírico y de un ejercicio de codificación de la información hasta al 31 de agosto del 2017. Para los otros avances cuantitativos posteriores al 31 de agosto que se presentan en este texto, se cita la fecha actualizada y la fuente en que se apoya esa información. El análisis cualitativo que acompaña la información empírica validada y recopilada, se realiza a partir de espacios de diálogo y reflexión compartidos con más de 180 actores territoriales y nacionales en Colombia con los que el Instituto Kroc ha venido construyendo relaciones de cooperación.

**1.1. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz y la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM)**

El Instituto Kroc se ha especializado en investigación y estudios de construcción de paz y transformación de conflictos durante más de 30 años (<http://kroc.nd.edu>). Tiene su sede en la Escuela Keough de Asuntos Globales (<http://keough.nd.edu>) de la Universidad de Notre Dame (<http://www.nd.edu/>). Uno de sus programas de investigación más consolidados es la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM, por sus siglas en inglés - <https://peaceaccords.nd.edu>). Diversos profesores, alumnos, investigadores y constructores de paz asociados al Kroc han trabajado extensivamente en Colombia en las últimas dos décadas.

PAM alberga la mayor cantidad de datos existentes sobre la implementación de acuerdos de paz comprensivos firmados desde 1989 en el mundo. Para que un acuerdo sea considerado comprensivo debe cumplir con dos criterios; ser producto de negociaciones que incluyan al gobierno y al principal grupo, o grupos armados opositores y, que las negociaciones hayan



abordado las principales cuestiones que originaron la disputa entre las partes de manera que, al finalizar la negociación, éstas se reflejen en el acuerdo.

Así, la metodología de PAM se centra en el monitoreo de la implementación basándose en los compromisos reflejados en los textos escritos de los acuerdos comprensivos y hace seguimiento a la implementación de todas las disposiciones del acuerdo anualmente durante 10 años.

Los resultados comparados de la investigación de PAM confirman que, el fracaso en la obtención oportuna y eficiente de resultados en el proceso de implementación de los acuerdos de paz puede conducir a la reanudación del conflicto armado. A la inversa, una implementación robusta de los acuerdos se asocia a menudo con más estabilidad social, mayor inversión y crecimiento económico y con el mejoramiento del bienestar social.<sup>2</sup>

## 1.2. Iniciativa del Instituto Kroc para Colombia

El Instituto Kroc, como apoyo técnico del CIV, tiene dentro de sus objetivos avanzar en la prevención de conflictos violentos y aportar a la construcción de paz y al desarrollo social y económico de Colombia a través del seguimiento a la implementación efectiva del Acuerdo Final. Ofrece una capacidad continua de monitoreo a la implementación de todo el Acuerdo y asiste a los mecanismos oficiales de monitoreo y verificación.

En el marco de esos objetivos, el Instituto Kroc realiza evaluaciones de: 1) el estado actual del progreso en la implementación del Acuerdo de Paz, el cual incluye enfoques transversales de derechos humanos, género, étnico y territorial; 2) patrones emergentes en la implementación, avances, dificultades, brechas y eventuales retrocesos; 3) lecturas sistémicas, secuenciales e interdependientes entre los diversos temas, subtemas y disposiciones del Acuerdo de Paz, los contextos en donde se implementa y el análisis de los posibles efectos en cascada (positivos o negativos) de la implementación del Acuerdo; y 4) datos comparativos relevantes que muestran las tendencias y la evolución con base en otros procesos de implementación.

La característica principal del Instituto Kroc es su credibilidad e independencia académica. El equipo del Kroc está conformado por investigadores universitarios y profesionales especializados en estudiar las dinámicas de la implementación de acuerdos y de la construcción de paz. Sus evaluaciones son producto de un ejercicio académico, no partidista, basado en evidencia y análisis comparativo sobre los patrones de implementación de otros acuerdos de paz.

Por lo tanto, el equipo del Instituto Kroc es estrictamente independiente y se adhiere a rigurosos estándares de objetividad metodológica, que incluyen, por una parte, el uso de fuentes de información plurales y confiables, y por otra, la presentación de datos políticamente imparciales y académicamente robustos.

Para el desarrollo de este proyecto, el Instituto Kroc ha establecido diversas alianzas en Colombia, como es el caso del Secretariado Nacional de Pastoral Social quien, bajo el principio de respeto a la



autonomía del Instituto Kroc, gestiona los fondos del proyecto y facilita la presencia institucional y la realización del trabajo del Instituto en las diferentes regiones del país.

### 1.3. Metodología del Instituto Kroc

El Instituto Kroc ha diseñado una metodología específica para el trabajo en Colombia. En ella, se reconocen los retos específicos que surgen de la realidad política nacional y local, y de la solicitud del Gobierno de Colombia y de las FARC-EP de hacer seguimiento y verificación en tiempo real a la implementación de un acuerdo final tan complejo y detallado.

De esta forma, los principales elementos que constituyen la metodología son los siguientes:

1. La Matriz del Acuerdo de Paz colombiano identifica 558 disposiciones (compromisos concretos del acuerdo, observables y medibles). Estas disposiciones están agregadas en 74 subtemas, 18 temas y los 6 puntos que, en su conjunto conforman lo pactado en La Habana. Esta matriz se ha construido en diálogo con el Gobierno de Colombia y las FARC. Los 18 temas y 74 subtemas se pueden encontrar en el Anexo A. Cabe destacar que también se están diseñando instrumentos de sistematización y análisis de información que permitan monitorear eficientemente la implementación de los enfoques transversales y así, en futuros informes, presentar análisis específicos con datos consolidados sobre estos enfoques en acción.
2. Una serie de herramientas metodológicas como: *a) mapas mentales* que incluyen, por ejemplo, los criterios y calidades que el Acuerdo explicita para muchas de las disposiciones; *b) formularios* de eventos de implementación; *c) una base de datos* de eventos de implementación; y, *d) una base de datos* para el análisis cuantitativo y cualitativo de grandes cantidades de información, entre otros. Estos instrumentos permiten entender los detalles del texto final, ordenar y procesar datos, así como, describir cronológicamente (mes a mes) los avances o retrocesos en la implementación y analizar su efectividad.
3. Un equipo de especialistas y asistentes de investigación que diariamente monitorea, rastrea, valida y organiza todos los datos recogidos tras acceder a las fuentes de información disponibles a nivel local, nacional e internacional.<sup>3</sup> La base de datos del Kroc contiene, hasta finales de agosto, más de 3.500 eventos de implementación validados con estándares académicos, codificados y sistematizados.
4. Las disposiciones son la unidad de análisis más pequeña y representan compromisos observables y medibles que requieren acciones concretas. Como el nivel más bajo de análisis, las 558 disposiciones se rastrean individualmente para luego ser agrupadas y analizadas en 74 sub-temas que a su vez son agrupados en 18 temas de más alto nivel.



5. La codificación del grado de avance de la implementación, utiliza una escala ordinal de cuatro puntos: (0) cuando no hay actividad de implementación, (1) con la iniciación de acciones o con mínima implementación, (2) con un progreso intermedio que va camino a ser finalizado en el plazo estipulado y (3) con implementación completa.
6. El tipo de información a la que se accede se codifica para arrojar datos cuantitativos, es decir:
  - Porcentajes de avance en la implementación efectiva por cada uno de los 74 subtemas de la matriz del acuerdo de paz colombiano, que agregados reflejan también avances en los 18 temas;
  - Hechos empíricos validados que reflejan estos avances.

Posteriormente, el análisis cuantitativo se sustenta y se complementa con un análisis que se construye teniendo en cuenta:

- *Elementos cualitativos* de la implementación efectiva (los criterios y calidades que el Acuerdo establece explícita o implícitamente para muchas disposiciones, incluido algunos elementos de los enfoques transversales)
  - *Un análisis* de la lógica secuencial, interdependiente y holística de la implementación de los diversos temas y subtemas del Acuerdo de Paz a través de:
    - Análisis de patrones emergentes en la implementación;
    - Análisis de avances, dificultades, brechas y eventuales retrocesos en la implementación;
    - Identificación de las secuencias de la implementación, y los elementos de interdependencia entre diversas disposiciones, subtemas, temas y contextos en los que se implementa el Acuerdo de Paz;
    - Análisis de posibles efectos en cascada positivos y negativos de la implementación del Acuerdo de Paz.
  - El conocimiento comparativo que tiene el Instituto Kroc de procesos de implementación de 34 acuerdos de paz comprensivos en el mundo desde 1989.
7. A partir de esta información se realiza un análisis regular, cuantitativo y cualitativo del grado de avance efectivo de implementación y de los enfoques transversales. Adicionalmente, la información empírica recolectada, validada y sistematizada se analiza en diálogo con expertos del Instituto Kroc, aliados en Colombia y técnicos conocedores de cada uno de los 74 subtemas del Acuerdo de Paz. Los datos se analizan en espacios reflexivos en los que se identifican los patrones emergentes, los avances, dificultades y eventuales retrocesos, así como las brechas existentes.<sup>4</sup> Al día de hoy, el Instituto Kroc ha establecido estos diálogos con más de 180 actores en el país, de los niveles territorial y nacional.



8. Finalmente, el Instituto prepara y presenta de forma regular informes a las secretarías técnicas de la CSIVI y al CIV como apoyo técnico a esas instancias en sus funciones de verificación, impulso, resolución de diferencias y rendición de cuentas a la sociedad colombiana sobre la implementación del Acuerdo Final. Adicionalmente, se ha acordado con el Gobierno de Colombia y las FARC la posibilidad de crear espacios de reflexión sobre elementos de los informes que ayuden a identificar opciones para enfrentar dificultades, por medio de la formulación de estrategias en el marco de la implementación.

En resumen, la propuesta metodológica del Instituto Kroc -inspirada en el programa de PAM- (análisis empírico, cualitativo y comparativo de procesos de la implementación de procesos de paz), responde de forma contextualizada y particularizada a las exigencias del Acuerdo de Paz de Colombia, por medio de la combinación de métodos empíricos - analíticos y comparativos, con un abordaje cualitativo - reflexivo.

#### 1.4. Algunos elementos a tener en cuenta

- La metodología de trabajo del Instituto Kroc permite medir en tiempo real el avance efectivo de la implementación de los compromisos del Acuerdo Final e identificar patrones emergentes, avances, dificultades, retos y brechas. Por consiguiente, esta metodología no permite medir el impacto de la implementación. Los impactos, los resultados y las transformaciones sólo se pueden medir posteriormente, en retrospectiva, una vez las medidas implementadas han mostrado efectos.
- En este informe, el análisis comparativo con procesos en otros países se establece sólo como una referencia a modo de contraste y ejemplo. Con pocos meses de implementación, no es posible establecer conclusiones comparativas académicamente sólidas. Los ejemplos, sin embargo, sí permiten contrastar las expectativas de cada una de las partes y de la sociedad, en relación con la complejidad de los procesos de implementación, los cuales nunca son fáciles, lineales o perfectos. Se espera en próximos informes, incorporar una metodología comparativa que analice temas específicos y con ello, realizar mayores aportes en la materia.
- El análisis cuantitativo de la implementación efectiva de cada una de las 558 disposiciones se lleva a cabo a través de la codificación, otorgándole el mismo peso relativo a cada una de ellas, es decir, sin establecer criterios de ponderación entre ellas.
- Los instrumentos para medir la implementación de los enfoques transversales de forma cuantitativa aún están en construcción, en diálogo con el Gobierno y las FARC y diversos aliados colombianos. En el informe se avanza con algunos elementos de análisis cualitativos que surgen del diálogo reflexivo sobre la implementación con aliados especializados en estos temas transversales.



- Es importante precisar que el trabajo del Instituto Kroc es una tarea en progreso, y por ello la lectura sistémica de la implementación se concreta en este informe con más detalle para algunos de los temas y subtemas principales del Acuerdo y no para todos. Son temas y subtemas, a nuestro criterio, claves para el momento actual de la implementación, ya que según se logre una implementación robusta o no, pueden facilitar o dificultar la implementación del resto del Acuerdo. Frente a otros temas y subtemas, se presentan análisis menos desarrollados, aunque en todos se presentan los principales avances y dificultades. En futuros informes se incluirá este tipo de análisis para todos los temas del Acuerdo Final.
- El Instituto Kroc ha venido construyendo su equipo de trabajo para hacer seguimiento al proceso de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia, tanto en Estados Unidos como en el país, con un gran esfuerzo de contribución y levantamiento de fondos realizado directamente por la Universidad de Notre Dame. Recientemente, se ha obtenido apoyo del Fondo Multidonante para la Paz administrado por las Naciones Unidas en Colombia.
- Este informe refleja la valoración y análisis independiente y autónoma del Instituto Kroc. El documento se ha preparado con estándares académicos. No refleja las opiniones y balances del Gobierno de Colombia y las FARC sobre la implementación del Acuerdo Final. El informe se publica con la anuencia de ambos.

## 2. INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS CUANTITATIVO Y CUALITATIVO DEL ESTADO EFECTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN

El análisis del Instituto Kroc muestra que el Acuerdo de Paz colombiano constituye un documento completo e innovador, que desarrolla de forma amplia y equilibrada los temas clave discutidos en el proceso de negociación. Estos temas responden a aspectos imprescindibles para finalizar con la violencia armada, entre ellos, el cese al fuego, el acantonamiento, la dejación de armas y el proceso de reincorporación. Así mismo, aborda aspectos más sustantivos como las garantías de seguridad, las medidas orientadas al desarrollo y la protección y garantías de los derechos humanos, la lucha contra el problema de las drogas ilícitas, y la debida gestión del pasado y atención a las víctimas.

En esta misma línea, el Acuerdo desarrolla, más que ningún otro acuerdo de paz, medidas procedimentales y mecanismos de salvaguardia mutua, verificación, resolución de disputas entre las partes y apoyo internacional. Esta constatación permite afirmar que es un acuerdo muy bien diseñado. Sin embargo, el mismo análisis del Kroc demuestra que la efectividad de un acuerdo de paz se mide, sobre todo, en la calidad y la robustez de su implementación. La implementación de un acuerdo de paz es un proceso complejo que no suele responder al ritmo de las expectativas generadas, ni en la ciudadanía, ni en las partes firmantes del acuerdo.

Colombia no es una excepción: es un país muy extenso, muy diverso, democrático y plural, sujeto además a múltiples poderes, horizontal y verticalmente fragmentados. La negociación del Acuerdo



Final fue un proceso fundamentalmente político que involucró a personas clave y se hizo en un entorno seguro y aislado que facilitó el debate y el diálogo. Así, fue posible avanzar -lenta pero progresivamente- en los textos y propuestas para enfrentar los problemas políticos.

Ahora bien, el tránsito del texto del Acuerdo a la implementación no es un proceso simple, ni directo, ni automático, entre otras, por estas razones:

- *En primer lugar, la multiplicación de los actores.* La implementación implica combinar la continuidad del diálogo y la negociación política entre los firmantes de la paz con la inclusión de centenares de nuevos actores que entran en el proceso de implementación: entidades nacionales y territoriales del poder ejecutivo y sus miles de funcionarios y contratistas, otros poderes independientes del Estado, grupos activos de la sociedad civil, actores de la cooperación internacional, sector privado, pueblos étnicos, grupos de incidencia de diversa índole, organizaciones comunitarias, plataformas y redes de ONG, entre muchos otros nuevos protagonistas. Ello, sin mencionar los actores ilegales, los grupos violentos o quienes se oponen frontal o secretamente al proceso de paz.
- *En segundo lugar, el salto del dicho al hecho.* Implementar el Acuerdo obliga bajar de la esfera política a una esfera práctica centrada en la acción: acciones territoriales concretas, operativas y programáticas, las cuales tienen que dar respuestas específicas a millones de personas y comunidades particulares, quienes legítimamente ven en la paz una posibilidad real para transformar sus vidas.
- *En tercer lugar, el factor tiempo.* Los procesos de implementación requieren un desarrollo progresivo, no son instantáneos. Las expectativas generadas en los actores firmantes del Acuerdo, en poblaciones y territorios son imposibles de satisfacer de inmediato, dada la amplitud del Acuerdo, la extensión del país, la limitación de los recursos, las lógicas burocráticas y la acción de quienes se oponen al Acuerdo, e intencionalmente obstaculizan su implementación.
- *En cuarto lugar, la resistencia al cambio.* Las dinámicas institucionales y culturales, tanto de los actores firmantes del Acuerdo como de la sociedad en general no cambian de inmediato por la firma de un texto. Frenar la inercia de la lógica de la guerra -más aún cuando hay opositores del proceso de paz apoyándose en ella-, del mismo modo que promover y consolidar las lógicas de la paz tras la firma del Acuerdo, es un proceso lento que requiere esfuerzos múltiples y sostenidos. El cambio no es automático y espontáneo y no será fácil superar la desconfianza, la polarización y la fragmentación de la sociedad, tras varias décadas de conflicto armado.

El Instituto Kroc desea acompañar al país a recorrer este camino complejo y difícil. Por medio de la elaboración de insumos académicos basados en evidencia, el Kroc quiere facilitar procesos de toma de decisiones políticas relacionadas con la implementación y ayudar a responder con proactividad a los nuevos escenarios con los que, las partes firmantes del Acuerdo de Paz y la



sociedad colombiana en general, deben enfrentarse. Este informe es un insumo de conocimiento analítico que aspira a no convertirse en una razón adicional para nuevas discusiones o mayor polarización entre las partes, sino en un aporte para enfrentar, desde la conversación respetuosa y el diálogo sostenido, la inmensa complejidad y dificultad de implementar, como socios en la construcción del futuro, un acuerdo de paz.

A continuación, el informe presenta un análisis basado en una metodología rigurosa que combina datos empíricos validados con análisis cualitativos sobre la implementación del Acuerdo de Paz. Se presentan avances porcentuales y factuales de la implementación de las 558 disposiciones, 74 subtemas y 18 temas en los que se organiza el Acuerdo, así como lecturas más holísticas, sistémicas e interdependientes de la implementación en el contexto político y territorial de Colombia. Estas miradas contribuyen a identificar los grandes desafíos secuenciales de la implementación, prevenir cascadas negativas y promover cascadas positivas, atender demoras y alertar sobre eventuales retrocesos, así como a responder de forma temprana a preocupaciones emergentes, alertas concretas identificadas o posibles bloqueos.

En primer lugar, se presentan algunos datos cuantitativos generales sobre el avance de la implementación, mostrando el estado de avance de las 558 disposiciones.

En segundo lugar, se presentan los avances cuantitativos y cualitativos de todos los temas y subtemas del Acuerdo mostrando:

- Porcentajes de avance en la implementación efectiva por cada uno de los 74 subtemas de la Matriz del Acuerdo de Paz colombiano, que agregados reflejan también avances en los 18 temas;
- Hechos empíricos validados que reflejan estos avances;
- Elementos cualitativos de la implementación efectiva (los criterios y calidades que el Acuerdo establece explícita o implícitamente para muchas disposiciones, incluido algunos elementos de los enfoques transversales);
- Un análisis de la lógica secuencial, interdependiente y holística de la implementación de los diversos temas y subtemas del Acuerdo de Paz a través de:
  - Análisis de patrones emergentes en la implementación alrededor de diversos temas que son relevantes para el momento de la implementación.
  - Análisis de avances, dificultades, brechas y eventuales retrocesos en la implementación.
  - Identificación de las secuencias de la implementación, y los elementos de interdependencia entre diversas disposiciones, subtemas, temas y contextos en donde se implementa el Acuerdo de Paz.
  - Análisis de posibles efectos en cascada positivos y negativos de la implementación del Acuerdo de Paz.

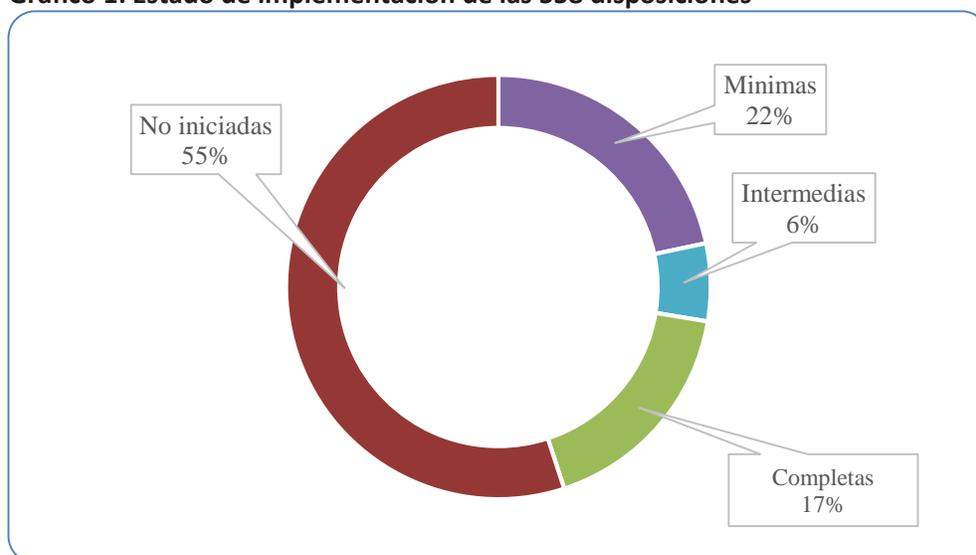


### 2.1. Una mirada agregada: generalidades de la implementación efectiva

De acuerdo con el análisis de las 558 disposiciones que conforman el Acuerdo Final, el Gráfico 1 permite evidenciar, al 31 de agosto de 2017, actividades de implementación en 251 disposiciones (45%), sin observarse ninguna actividad en 307 disposiciones (55%).

Aproximadamente el 17% de las disposiciones en el Acuerdo Final de Colombia han sido completamente implementadas, 6% tienen un nivel de implementación intermedio y 22% se han implementado mínimamente. Casi una cuarta parte de todas las disposiciones del Acuerdo han sido implementadas de forma intermedia o completa.

**Gráfico 1: Estado de implementación de las 558 disposiciones**



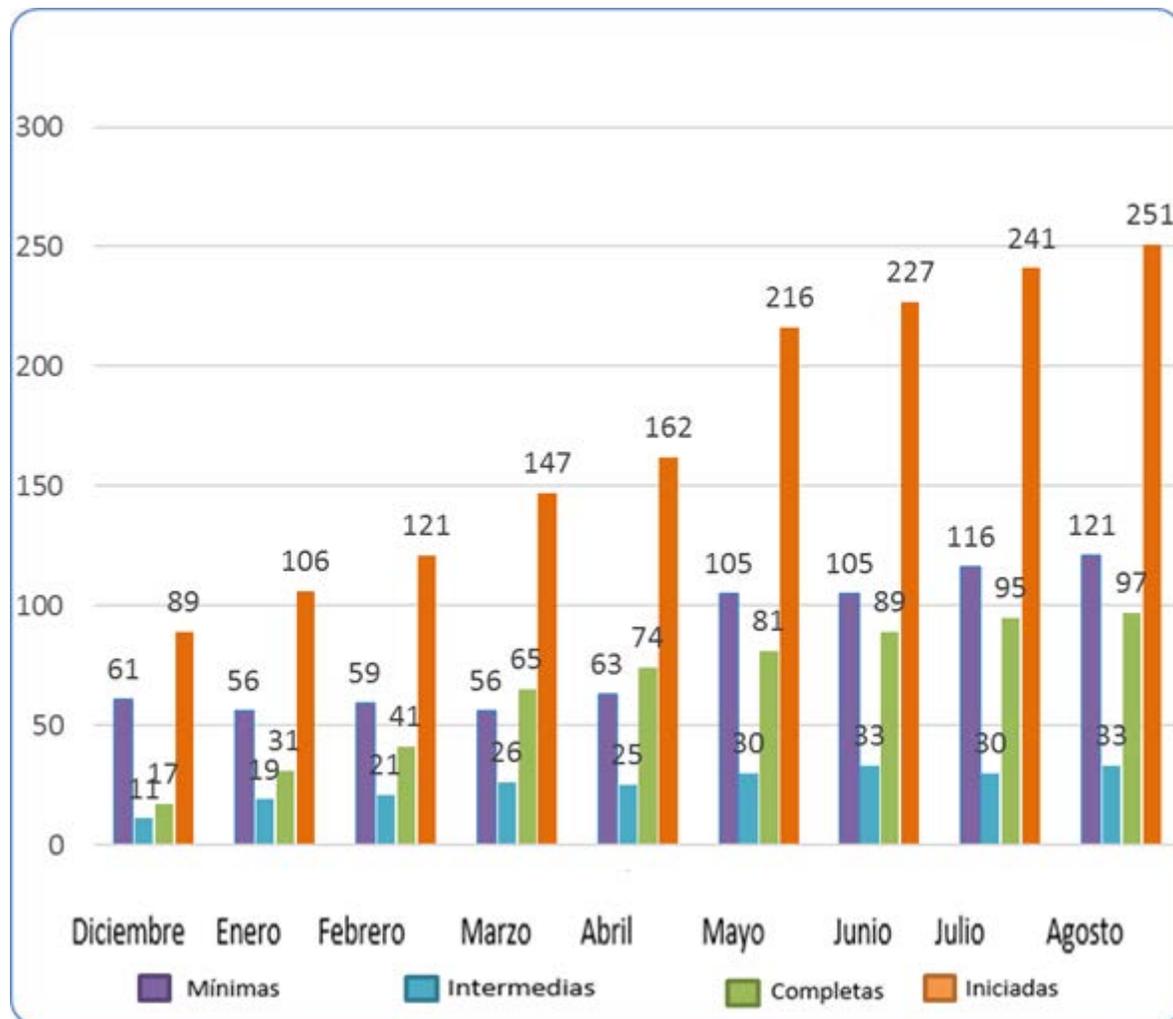
Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

El Gráfico 2 muestra el progreso temporal de la implementación de las disposiciones que muestran actividad de implementación, mes a mes desde diciembre del 2016 hasta agosto 31 del 2017. Las cifras muestran que el número de disposiciones cuya implementación se ha iniciado ha incrementado de 89 (16%) en diciembre 2016 a 251 (45%) hasta el 31 de agosto de 2017. Se observa un incremento constante del número de disposiciones que alcanzaron plena implementación durante todo el período mencionado. La proporción de las disposiciones que se ha trasladado de cero a las categorías mínimas e intermedias de implementación ha aumentado cada mes.



El Gráfico 2 considera el universo de disposiciones con implementación iniciada (barra naranja) que representa la suma de las disposiciones con implementación mínima (barra violeta), intermedia (barra celeste) y completa (barra verde), acumuladas mes tras mes.

**Gráfico 2: Resumen del Estado de Implementación Mensual**



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

## 2.2. Una mirada agregada al enfoque de género

El Acuerdo Final incorpora una serie de disposiciones, aspiraciones y principios transversales de carácter equitativo que reflejan un enfoque basado en los derechos humanos para el proceso de construcción de paz y la implementación del Acuerdo. Estos ejes transversales incluyen un enfoque de *género*, otro *étnico* y otro *territorial*. En comparación con otros acuerdos de paz



comprehensivos, la inclusión de estos ejes transversales es una de las características más distintivas e innovadoras del Acuerdo colombiano.

La metodología acordada con la CSIVI para medir estos enfoques más amplios está en desarrollo. Este informe presenta un análisis inicial sobre la implementación del enfoque de género que se puede extraer de la Matriz del Acuerdo de Paz colombiano. En próximos informes se presentará un análisis de los enfoques étnicos, territoriales y de derechos humanos. El Instituto Kroc considera estos enfoques transversales parte integral del proceso de implementación y de la sostenibilidad y la calidad de la paz.

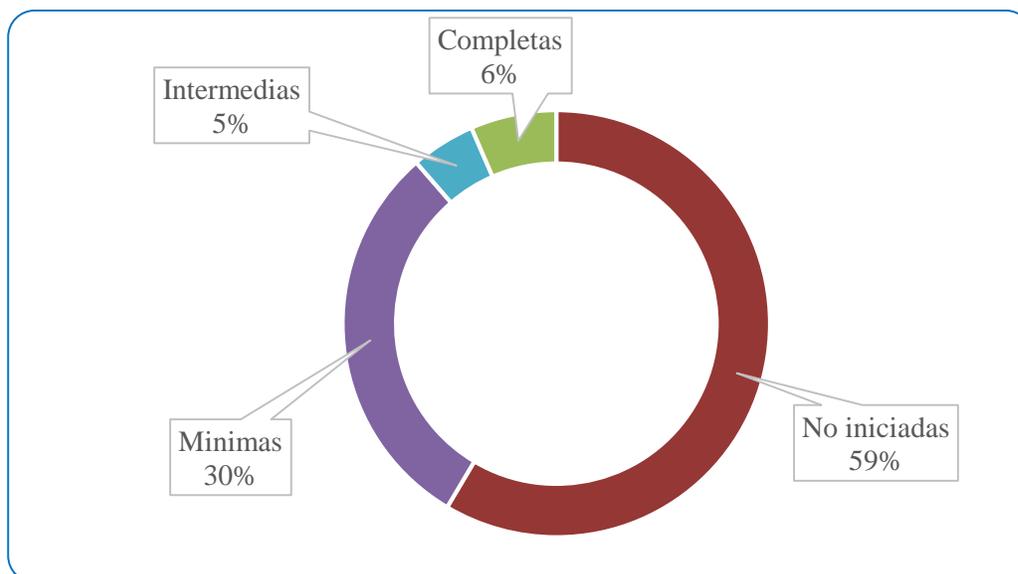
### Enfoque de género

El enfoque de género en el Acuerdo Final representa un hito en materia de construcción de paz a nivel internacional ya que ubica los derechos de las mujeres y a la igualdad de género en el centro del Acuerdo. Es una innovación del Acuerdo colombiano. En el texto se crean medidas y disposiciones concretas para promover la igualdad de derechos, la participación activa y la representación equitativa de las mujeres en la construcción de paz. La implementación efectiva de estas medidas y disposiciones con enfoque de género incrementará el desempeño y la calidad de la implementación del Acuerdo Final.

El Acuerdo Final contiene 122 disposiciones que comprometen a las partes a realizar acciones afirmativas específicas para asegurar el liderazgo y la participación de las mujeres en programas y entidades relacionadas al proceso de paz. Estas medidas abordan la discriminación estructural y el impacto desproporcionado del conflicto sobre las mujeres y las niñas.



**Gráfico 3. Estado de implementación de las disposiciones con un enfoque de género**



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

Se identifican avances concretos y algunas dificultades:

- *Participación y Representación.* Se han registrado avances importantes en los últimos meses en la representación de las mujeres en instancias creadas en el marco del Acuerdo. El Grupo de Trabajo de Género en la Paz (GPAZ) ha concluido que, del total de nombramientos a posiciones relacionadas con las instancias creadas por el Acuerdo, el 33 por ciento son mujeres.<sup>5</sup> Este porcentaje refleja la selección de los tribunales de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) pues un 53% de los nombramientos para el cargo de magistrado/a son mujeres. Esto constituye un avance muy significativo y un ejemplo para próximos procesos de selección, que fue posible por la inclusión de acciones afirmativas en los procesos de selección.

No obstante, algunas instancias que son clave para la consolidación de la paz, muestran bajos niveles de representación de las mujeres. Por ejemplo, de los 14 miembros que conforman la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) solo una es mujer. Adicionalmente, no se cuenta con una representación de organizaciones de mujeres para asegurar la inclusión de sus agendas en el diseño e implementación de las garantías de seguridad. Por otro lado, los cuatro miembros del Consejo Nacional para la Reincorporación (CNR) son hombres. Así mismo, de los seis miembros que componen la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), sólo una es mujer, lo que equivale al 17%.

Como establece el Acuerdo: *“El fortalecimiento de la participación política y ciudadana de las mujeres en pie de igualdad incluye adoptar medidas que contribuyen a garantizar una*



*representación equilibrada de hombres y mujeres en la conformación de todas las instancias a que se refiere este acuerdo.”<sup>6</sup>*

La instalación de la Instancia Especial de Género en la CSIVI es un avance importante y único a nivel internacional.<sup>7</sup> Sin embargo, es necesario fortalecer el apoyo financiero y administrativo a esta instancia y garantizarle el acceso oportuno a información relevante para asegurar que pueda llevar a cabo su mandato. Así mismo, varias plataformas han expresado preocupaciones acerca de la falta de representación de mujeres negras, palenqueras, raizales y afrodescendientes en esta Instancia Especial.

- *Medidas Afirmativas.* Al 30 junio de 2017, se han expedido algunos decretos que contienen el principio del enfoque de género. Un ejemplo de esto es el Decreto 893 de 2017 que pide que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fortalezcan a las organizaciones de mujeres campesinas. Sin embargo, es necesario que proyectos de ley en curso incluyan medidas afirmativas de manera explícita. Por ejemplo, sobre la participación de las mujeres en igual proporción a los hombres en el proyecto de ley sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz; una ley de tratamiento penal diferenciado para las mujeres productoras o cultivadoras de cultivos de uso ilícito; y que proyectos como la ley estatutaria de la JEP contenga un mecanismo claro de participación de las víctimas y sus organizaciones, especialmente mujeres y población LGBTI.<sup>8</sup>

El proceso de inclusión de indicadores para los enfoques de género y étnico en el Plan Marco de Implementación (PMI), de lograrse, sería un gran avance para el reconocimiento del impacto diferencial que el conflicto armado ha tenido sobre las mujeres, la población LGBTI y las comunidades étnicas, así como para garantizar la inclusión de estos enfoques transversales en las políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final.

- *Reincorporación.* En las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), ahora Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), se observa que no se ha tenido en cuenta el enfoque de género en la adecuación física de estos espacios. Fuentes diversas y visitas de campo permitieron constatar la precariedad de las condiciones y los servicios para las mujeres embarazadas y lactantes, lo cual va en detrimento del bienestar físico y mental de las mujeres y las deja en una situación de vulnerabilidad. Adicionalmente, la ausencia de guarderías para niños, o su existencia sin dotación, limita la inclusión de mujeres en las actividades de capacitación y reincorporación.<sup>9</sup>

Frente a la vulnerabilidad de las mujeres en el proceso de reincorporación, la Defensoría del Pueblo en su informe de septiembre de 2017, señala el riesgo de violencia sexual en algunos ETCR<sup>10</sup> por “situaciones de relacionamiento inapropiado entre los miembros de la Fuerza Pública y niñas, adolescentes y mujeres de las comunidades.”<sup>11</sup> El proceso de reincorporación debe tener una visión integral del enfoque de género tanto para las excombatientes como para las comunidades, asegurando garantías de seguridad con medidas diferenciadas para las mujeres. Particularmente, la Unidad Nacional de Protección (UNP) tiene el mandato de garantizar medidas



de seguridad para excombatientes hombres y mujeres; no obstante, existen dificultades en la puesta en marcha del enfoque de género ligadas a un déficit presupuestario y de recurso humano.

### 2.3. Una mirada detallada desde los patrones de implementación

La metodología del Instituto Kroc organiza todos los temas del Acuerdo de Paz en tres bloques:

- Temas cuya implementación robusta y efectiva es necesario lograrla a corto plazo
- Temas cuya implementación robusta y efectiva es necesario lograrla en el mediano plazo
- Temas cuya implementación robusta y efectiva sólo se puede lograr en el largo plazo

Esta organización no se concibe como un marco rígido e inflexible. Su propósito es presentar una lectura general de la implementación del Acuerdo Final basada en patrones secuenciales, manifestados en grandes objetivos de construcción de paz e hitos que se repiten en la implementación de otros acuerdos de paz. La investigación y análisis del Instituto Kroc revela evidencia de patrones con variaciones temporales que indican que los objetivos de la implementación se despliegan de una manera secuencial. Esta organización surge también de la lectura de los cronogramas incluidos en el Acuerdo de Paz. Dichos cronogramas evidencian temas en los que es imposible avanzar en su implementación, si no se avanza previamente en la implementación robusta de otros temas, subtemas o disposiciones.

Los elementos de la implementación efectiva que requieren *logros a corto plazo*, incluyen disposiciones y subtemas centrados en aspectos tales como, poner fin a la violencia producto del conflicto armado, afianzar la confianza mutua entre las partes, establecer los mecanismos necesarios para que sea posible la implementación del resto del Acuerdo, y preparar el proceso de reincorporación de los guerrilleros y guerrilleras que han dejado las armas.

En todos los acuerdos de paz sólidos es necesario que se consolide un cese al fuego exitoso, así como un efectivo proceso de dejación de armas. Avances robustos en estas áreas, fortalecen la confianza entre las partes, y abren el espacio político para continuar con la implementación de otras medidas más sustantivas. También, es necesario afianzar rápido las medidas de seguridad como bien público de primer nivel sobre todo en esas áreas en donde se sufre más inseguridad. Sin seguridad, la sociedad no participará en la implementación de otras áreas del Acuerdo ni se podrán desarrollar las condiciones para la implementación y la provisión de otros bienes públicos que pueden resultar de la implementación del Acuerdo de Paz (infraestructura, planes participativos, medidas de desarrollo económico, entre otras).

La experiencia comparada también muestra que es fundamental lograr, en el corto plazo, el establecimiento de mecanismos sólidos nacionales e internacionales de verificación y de garantías mutuas entre las partes. Estos mecanismos ayudan a mantener la confianza, generan mayor compromiso de las partes y facilitan la resolución de las disputas que naturalmente surgen durante la implementación.



La investigación del Instituto Kroc indica que la verificación efectiva de la implementación de los acuerdos de paz incrementa en más de 25% los niveles de implementación de los acuerdos y que, cuando no se diseñan o no se activan estos mecanismos de forma temprana, las posibilidades de bloqueo y colapso del acuerdo de paz se incrementan significativamente.<sup>12</sup> El Acuerdo colombiano desarrolla con amplitud estos mecanismos, orientados a liderar el proceso de verificación (CSIVI o el Consejo Nacional de Reincorporación), y a apoyar la verificación de diversas áreas del Acuerdo como por ejemplo, el cese al fuego y la dejación de armas con la Misión Política de la ONU, el apoyo del Componente Internacional de Verificación y del Instituto Kroc o, el rol de garantes que mantienen los gobiernos de Noruega y de Cuba.

En el corto plazo es necesario también la creación o adaptación de instancias gubernamentales o no-gubernamentales que lideren diversas áreas de la implementación, así como la aprobación de reformas legales y normativas que permitan actuar tanto al Gobierno como a los demás responsables de la implementación. Por ejemplo, los funcionarios no pueden establecer por sí mismos mecanismos de seguridad, desarrollar derechos y prioridades o crear instituciones, si no disponen de la autorización normativa pertinente. Crear esta autoridad legal y reglamentaria es un paso necesario para avanzar en la tarea más amplia de la implementación del Acuerdo y la construcción de paz.

Los elementos de la implementación efectiva que requieren *logros a mediano plazo* incluyen las disposiciones y subtemas relacionados con la reincorporación a la vida civil y legal de los excombatientes, las garantías y medidas relacionadas con la integridad y el incremento de la calidad democrática, y la participación en las primeras elecciones tras la firma del Acuerdo de Paz, incluida la participación política de las FARC. Los acuerdos de paz exitosos son aquellos en donde se cambian balas por votos, y la primera expresión de esta ecuación sucede en las primeras elecciones post-acuerdo de paz.

Las experiencias comparadas de implementación de otros acuerdos de paz muestran que, si no se han implementado de forma efectiva medidas como la amnistía, la liberación de prisioneros o las medidas de reparto de poder antes de las primeras elecciones post-acuerdo de paz, la posibilidad de que se bloquee la implementación del acuerdo de paz o que este colapse, incrementa de forma significativa.<sup>13</sup>

En este sentido, las próximas elecciones se convierten en un hito importante en la implementación que conlleva a establecer esta lectura secuencial. Unas elecciones más inclusivas, participativas, con la presencia y participación del partido político que surge de la transición democrática de las FARC y otros actores de oposición, y realizadas en condiciones de mayor seguridad, son símbolo de una paz prometedor y durable en el largo plazo. La efectividad, legitimidad y seguridad del proceso electoral se incrementa, por lo tanto, con la implementación del conjunto de medidas orientadas a este fin. La evidencia empírica ratifica este argumento.<sup>14</sup>

Los elementos de la implementación efectiva y robusta que permiten alcanzar *logros a largo plazo* implican avanzar en reformas fundamentales en lo político, lo social y lo económico que permitan



atender las causas de fondo que en su momento dieron origen al conflicto armado. Es necesario avanzar en estas áreas para evitar la recurrencia del conflicto armado, atender sus consecuencias, desarrollar las garantías para la no repetición, y avanzar en reformas estructurales en temas sustantivos como reducir las brechas de inequidad entre lo rural y lo urbano, enfrentar el problema de la tierra, generar opciones económicas lícitas y viables para el campesinado y poblaciones étnicas, avanzar sustantivamente en el desminado del país y en los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y lucha contra las economías de la guerra, entre otros temas.

Los acuerdos de paz comprensivos como el colombiano, se caracterizan por atender agravios políticos y económicos, y alterar sistemas y estructuras que reproducen la desigualdad y generan conflictos y violencias armadas de diversa índole. Muchos acuerdos de paz fracasan y regresan a una situación de violencia (o se exacerban violencias sociales existentes) antes del quinto año de la implementación porque no se atienden de forma suficiente las causas y condiciones que explicaron e incentivaron el conflicto en su momento.

El Acuerdo colombiano incluye muchas disposiciones, subtemas y temas que buscan transformar las causas del conflicto armado con el propósito de reducir la posibilidad de recaer en el conflicto armado o de reproducir violencia por otros medios. La implementación efectiva de estas medidas involucra procesos sociales, políticos y económicos que en general son lentos. A menudo, requieren cambios sustantivos en leyes, políticas e instituciones que deben iniciarse más temprano que tarde.

En otros acuerdos de paz estudiados por el Kroc, el logro de una implementación completa de medidas sustantivas con reformas sociales y económicas normalmente requiere periodos de entre siete (7) y ocho (8) años. Una trayectoria similar de logros a largo plazo se puede ver también en medidas relacionadas con la provisión masiva de bienes públicos como la educación o la salud rural, la descentralización, las reformas en los medios de comunicación, o las medidas de justicia transicional como la reparación a las víctimas, la provisión de justicia o el funcionamiento pleno de las comisiones de verdad y reconciliación.

Es importante mencionar que el Acuerdo colombiano es único en el desarrollo detallado y profundo de este tipo de medidas centradas en una Reforma Rural Integral, el acceso más equitativo a la tierra, el desarrollo socio-económico de los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza o la economía del narcotráfico, y la presencia de minas antipersonal. Aproximadamente, un cuarto de las medidas del Acuerdo colombiano se centra en transformar estas condiciones de inequidad. Sin embargo, lograr niveles altos de implementación de estas medidas toma, por su propia naturaleza, varios años.

Al mencionar estas medidas como logros de largo alcance, no se sugiere que el inicio de su implementación tenga que retrasarse en el tiempo. Al contrario, habitualmente es necesario empezar pronto con el desarrollo secuencial de la implementación de las medidas preparatorias de estos logros de largo plazo. Incluso, si su logro ocurre en varios años, arrancar tempranamente es una condición de posibilidad y habitualmente una medida que genera confianza entre las partes



y genera legitimidad para el proceso de paz, especialmente por parte de las poblaciones más afectadas por la guerra.

A continuación, en la Tabla 1 se presenta la forma en la que se han organizado los 18 temas del Acuerdo de Paz colombiano, el cual se estructura en las medidas que requieren logros efectivos a corto, mediano y largo plazo.

**Tabla 1. Temas y logros efectivos a corto, mediano y largo plazo**

CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas, incluido el proceso de acantonamiento de tropas y medidas preparatorias para la reincorporación (Tema 7)	Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses (Tema 9)	Acceso y uso de la tierra (Tema 1)
Mecanismos de implementación y verificación (Tema 18)	Mecanismos democráticos de participación ciudadana (Tema 5)	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (Tema 2)
Prioridades de Implementación Normativa (Subtema 68, Tema 18)	Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores incluyendo las poblaciones más vulnerables (Tema 6)	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (Tema 3)
Amnistía, indultos y tratamientos penales diferenciados (Ley 1820/2016) (3 disposiciones del subtema 58 Jurisdicción Especial para la Paz)		Acción Integral contra las Minas Antipersonal (Tema 10)
Garantías de seguridad para la reincorporación política y socioeconómica (Tema 9)		Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Tema 11)
Derechos y Garantías para el Ejercicio de la Oposición y la Participación Política (Tema 4)		Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos (Tema 13)
		Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (Temas 14, 15, 16 y 17)

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

Es importante reiterar que el hecho de que algunos temas y subtemas solo pueden producir logros de implementación efectiva a mediano y largo plazo, no implica que no haya que iniciar en el corto plazo con la implementación de aquellas disposiciones que permitirán avanzar en la implementación de estos temas. Por ejemplo, es fácil de entender que el Fondo de Tierras o el Catastro Rural Multipropósito para todo el país solo tendrá logros efectivos en el largo plazo, dada la magnitud de la tarea. No obstante, para que esto sea posible, es necesario avanzar en la implementación a corto y medio plazo de muchas medidas normativas, legales, institucionales, procedimentales y presupuestales preparatorias. Sin éstas, los resultados buscados con el Fondo de tierras o el Catastro serán imposibles.



#### 2.4. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que requieren niveles de implementación altos en el corto plazo

- **Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de armas (Tema 7)**

En la implementación del Punto 3 del Acuerdo, *Fin del Conflicto*, se han logrado avances significativos. El cumplimiento del cese al fuego bilateral y los procesos de traslado a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y Puntos Transitorios de Normalización (PTN), indican que tanto el Gobierno como las FARC, se han comprometido firmemente a poner fin al conflicto armado y avanzar hacia la construcción de paz. Del total de las disposiciones del Tema 7, se han implementado plenamente 31 disposiciones (89%), y tres disposiciones (9%) están en un nivel intermedio y en curso de ser plenamente implementadas.

Los subtemas del Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) (Subtema 34), el traslado de las FARC a las ZVTN y PTN (Subtema 35), y la dejación de las armas (Subtema 36) se han completado al 31 de agosto de 2017, en un 92, 93 y 75 por ciento, respectivamente (Tabla 2). Durante estas etapas, el MMV bajo la coordinación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), jugó un papel esencial para dirimir diferencias entre las partes, generar confianza en la sociedad civil y en el proceso, además de facilitar el avance en los resultados buscados.

**Tabla 2. Cese al Fuego Bilateral, Cese de Hostilidades, Dejación de Armas, y Verificación (Tema 7)**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
34	Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV)	3.1.2	12	0 (0%)	0 (0%)	1 (8%)	11 (92%)
35	Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN)	3.1.4.1	15	0 (0%)	0 (0%)	1 (7%)	14 (93%)
36	Dejación de armas	3.1.7	8	1 (13%)	0(0%)	1 (13%)	6 (75%)
<b>TOTAL</b>			<b>35</b>	<b>1 (3%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>3 (9%)</b>	<b>31 (89%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

Durante los 10 meses que duró el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo (del 26 de agosto de 2016 al 27 de junio de 2017) se presentaron 473 solicitudes de incidentes a verificar por



el MMV, de las cuales, 331 no constituyeron un incidente al protocolo, 78 fueron evaluados como incidentes relevantes que no constituyeron una violación, 54 fueron clasificadas como violaciones leves al protocolo y 10 como violaciones graves.<sup>15</sup> Sin embargo, ninguna de estas violaciones o incidentes, amenazó el rompimiento del cese al fuego.

Los periodos donde se reportaron el mayor número de solicitudes de verificación de incidentes coinciden con los movimientos de las FARC a los Puntos de Pre-agrupamiento (PP), y de éstos, hasta las ZVTN y los PTN.<sup>16</sup> La experiencia internacional indica que estos momentos son los de mayor riesgo de ruptura de cese al fuego. No obstante, en el caso colombiano a pesar del alto número de solicitudes de verificación de incidentes, la gran mayoría de éstos fueron clasificados por el MMV como irrelevantes o como no incumplimientos al protocolo.

Si bien se presentaron dificultades logísticas y carencias serias, especialmente para el proceso de establecimiento de una infraestructura adecuada en las ZVTN y PTN, el traslado de los combatientes de las FARC a las ZVTN y PTN, avanzó con relativa rapidez. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo y que permiten medir este tramo del proceso, en su gran mayoría se cumplieron y, a pesar de los retrasos en el cronograma previsto, el análisis del Kroc muestra que el tiempo en el que se dio la dejación de armas fue corto y con fases bien definidas en comparación con otros procesos. No obstante, como se analiza más adelante, el impacto de los retrasos en la adecuación de las ZVTN se ha mantenido, afectando negativamente el proceso de reincorporación de los excombatientes en los ETCR.

El número final de armas entregadas en las ZVTN y PTN, más las extraídas de las caletas por el CIMMV (se inhabilitaron 750 caletas de más de 1000 informadas por las FARC), dejó un total de 8.994 armas, 1.765.862 cartuchos de munición, 38.255kg de explosivos, 11.015 granadas, 3.528 minas antipersonal, 46.288 fulminantes eléctricos, 4.370 granadas de mortero y 51.911mts de cordón detonante.<sup>17</sup> Tras la finalización del MMV, el Gobierno, a través de la Fuerza Pública, ha asumido la responsabilidad de inhabilitar el resto de caletas informadas por las FARC que no pudieron ser inhabilitadas por la MMV por falta de tiempo.

Considerando un número de 6.804 guerrilleros en armas (que las entregaron), lo anterior, dejó una relación de 1.32 armas entregadas por guerrillero que es uno de los ratios más altos presentados en procesos de dejación de armas en el mundo. El caso colombiano de dejación de armas está entre los más significativos, con altos niveles de cumplimiento, tanto en el tiempo que tomó, como en la calidad de su implementación.<sup>18</sup>

Hacia adelante, el mayor desafío está en la situación jurídica y legal de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Los lugares de acantonamiento cumplieron su rol de facilitar el proceso de cese al fuego bilateral y de dejación de armas, y por lo tanto tienen una codificación alta. Sin embargo, varios de estos espacios van a permanecer en el tiempo para facilitar el proceso de reincorporación de los excombatientes. El hecho de que varios de los ETCR no estén terminados y completamente dotados, y que la mayoría estén en terrenos arrendados a personas privadas o estén en territorios colectivos, genera gran incertidumbre. Si algunos de estos



ETCR van a extender su vigencia para llevar a cabo el proceso de reincorporación, es necesario resolver su situación legal respecto a la propiedad, terminar la dotación, involucrar a las comunidades cercanas en los beneficios del proceso de reincorporación, y facilitar el acceso a tierras para el desarrollo de proyectos productivos y otras iniciativas socio-económicas.

- **Mecanismos de implementación y verificación (Tema 18)**

Otra área de avances en la implementación que requiere de logros a corto plazo, es el sistema de garantías para la implementación efectiva y cualitativa (según los criterios generales para la implementación), el cual está incorporado en 85 disposiciones bajo 8 subtemas dentro del Tema 18, incluyendo el Capítulo Étnico.

El carácter extensivo del sistema de verificación y monitoreo es un área en la que el Acuerdo Final de Colombia se distingue de los demás acuerdos de paz. De las 85 disposiciones del Tema 18 (Mecanismos de Implementación y Verificación), 35 disposiciones (41%) se han implementado plenamente y 15 disposiciones (18%) están en camino de ser implementadas completamente. Se han iniciado 17 disposiciones (20%), pero se han implementado mínimamente. En este Tema, 18 disposiciones (21%) aún no han sido iniciadas. Los avances de la implementación en este Tema del Acuerdo han sido positivos, con el 59% de las disposiciones plenamente implementadas o en camino de serlo.

En el Subtema 67 que establece la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), se observa un progreso significativo con 6 de las 11 disposiciones en un nivel de implementación intermedia o total (55%). La CSIVI está instalada, se reúne de forma regular a nivel político y a nivel técnico y cumple con las funciones contempladas, incluyendo la resolución de disputas, la gestión de crisis en la implementación y la respuesta a situaciones imprevistas. No obstante, uno de los principales retos de la CSIVI es la aprobación del Plan Marco de Implementación (PMI) que, a octubre de 2017, ya cuenta con 6 meses de retraso de acuerdo al cronograma establecido en el Acuerdo Final.

Este es un ejemplo claro de cascada de efectos negativos por demoras en el proceso de implementación.

- El PMI y el posterior CONPES, es un instrumento de política pública clave para traducir el Acuerdo Final a instrumentos programáticos y presupuestales de política pública que integren el Acuerdo de Paz en la cotidianeidad y estructura funcional del Estado.
- Sin PMI tampoco se pueden cumplir algunas disposiciones importantes como la creación del Sistema Integrado de Información sobre la implementación del Acuerdo.
- No hay claridad acerca de los programas y proyectos que pueden ser apoyados por los acompañantes internacionales al proceso.
- Tampoco se ha logrado organizar un sistema de comisiones temáticas y territoriales contempladas en el Acuerdo con el fin de garantizar el ejercicio efectivo de la CSIVI y la participación ciudadana en todas las fases de la implementación.



La participación efectiva en el seguimiento y monitoreo de la implementación, incluyendo acceso a información y espacios oficiales de incidencia, son fundamentales para fomentar el apoyo popular al proceso de paz y, como tal, sirven como mecanismos de sostenibilidad.

En el Subtema 70 (Componente Internacional de Verificación de la CSIVI), hay dos disposiciones (50%) plenamente implementadas. Los notables y las secretarías técnicas han sido elegidos y oficialmente instalados, así como se han establecido protocolos de trabajo. Es necesario activar el trabajo de estas instancias -lo que no se expresa en disposiciones del Acuerdo- pues pueden ayudar a incrementar la confianza social en la implementación y a que ésta sea más transparente. También está en marcha el trabajo del Instituto Kroc para producir informes, aprobado en sesión de la CSIVI del 25 de septiembre. La labor de seguimiento, recolección de información, validación, sistematización y codificación se ha llevado a cabo desde el inicio del proceso de implementación. En este sentido, es importante resaltar que el análisis comparativo demuestra que los acuerdos de paz que contienen mecanismos de verificación plenamente implementados, y que funcionan efectivamente, alcanzan una tasa significativamente mayor de implementación general del acuerdo que aquellos que carecen de tales mecanismos.<sup>19</sup>

Se han conseguido niveles de progreso en el Subtema 72, (Acompañamiento Internacional en la Implementación), con 12 disposiciones plenamente implementadas (86%). No obstante, es importante profundizar en este resultado. Se observan avances importantes en el cumplimiento de la Misión Política 2 de Naciones Unidas que inició sus actividades formalmente el 26 de septiembre apoyándose en la infraestructura y los equipos de la Misión Política 1. También se ha prorrogado el mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como estaba previsto. Así mismo, se ha podido constatar que formalmente se ha cumplido con las disposiciones en donde se establece que el Gobierno y las FARC solicitarán el acompañamiento internacional en una serie de temas del Acuerdo. Todos los actores internacionales han expresado su voluntad de brindar apoyo a la implementación y han recibido el protocolo de funcionamiento. Adicionalmente, algunos de ellos están trabajando en mesas de trabajo informales, a las cuales el Kroc ha sido invitado. El alto porcentaje de implementación se explica, en parte, por la puesta en marcha y codificación de las disposiciones respectivas que únicamente establecían la decisión de invitar a los acompañantes internacionales, es decir, acciones formales.

No obstante, a la fecha no hay una activación efectiva del acompañamiento internacional. Esto se debe a varias razones. Por un lado, de acuerdo con el protocolo para el acompañamiento internacional y el primer paso de la hoja de ruta/articulación allí especificada, es una necesidad “articular y coordinar el acompañamiento internacional” con el PMI y por lo tanto, éste debe constituir la base sobre la cual “se elaborará un documento que especifique las necesidades puntuales y específicas de cada una de las áreas del Acuerdo”.<sup>20</sup> En este sentido, se evidencian los efectos en cascada negativos del retraso en la aprobación del PMI. Por otro lado, no se evidencia una interlocución periódica entre los miembros del acompañamiento internacional y la CSIVI, ya que no se han creado las comisiones de trabajo de manera oficial ni se ha publicado hasta la fecha



ningún informe periódico. El protocolo establece que la CSIVI debe “convocar una primera reunión para activar la labor de acompañamiento de cada comisión”.<sup>21</sup>

Adicionalmente, las diversas reuniones bilaterales de actores del componente internacional con una u otra de las partes están generando tensiones y confusión que pueden resultar contraproducentes para la construcción de confianza entre las partes y el acompañamiento internacional efectivo. La CSIVI, de manera consensuada, debe actuar con efectividad en este tema para hacerlo viable.

Los niveles más bajos de implementación se observan en varios subtemas relacionados con medidas para garantizar una implementación de calidad (según los principios generales de implementación) como el Subtema 73 (Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos), el Subtema 69 (Capítulo Étnico) y el Subtema 71 (Financiamiento, Sistema Integrado de Información y medidas de transparencia para la implementación), con el 0, 8 y 20 por ciento de las disposiciones plenamente implementadas respectivamente. Por un lado, esto sugiere la necesidad de mayores esfuerzos para desarrollar sistemas de información y comunicación que permitan aumentar la conciencia pública y la participación ciudadana en el proceso de implementación del Acuerdo de Paz. A su vez, el Capítulo Étnico requiere de una estrategia pedagógica especial para la no discriminación racial y étnica de las mujeres, jóvenes y niñas desvinculadas del conflicto, que aún no se ha iniciado.

El Capítulo Étnico contiene 13 disposiciones específicas que aseguran los derechos de los grupos étnicos, de las cuales 46% no han sido iniciadas. Esto indica la necesidad de avanzar en la implementación del Capítulo Étnico, ya que se trata de una serie de garantías y salvaguardas para el respeto y la no regresividad de los derechos fundamentales de los sujetos colectivos de protección especial. Cumplir con lo acordado en este Capítulo resulta fundamental para prevenir el surgimiento de conflictos nuevos o latentes, y retrasos debido a acciones legales como, por ejemplo, las tutelas en el caso de incumplimiento con la consulta previa. El Capítulo Étnico también establece que todo el Acuerdo debe ser interpretado e implementado con un enfoque étnico y cultural, lo cual significa que su incumplimiento tiene impacto negativo en la calidad de la implementación.

La Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos ha planteado su preocupación sobre las posibilidades limitadas para la participación efectiva de los pueblos étnicos en todas las fases de la implementación, entre ellas la planificación. Esto incluye la consulta previa a las normas aprobadas a través del mecanismo “fast track”. Aunque se acordó una ruta especial para este trámite, tanto con las comunidades indígenas y Rrom, y en julio con los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales, no existe un acuerdo sobre el alcance de ese derecho en general, ni en los casos específicamente mencionados como son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Jurisdicción Especial para la Paz.



Finalmente, el funcionamiento de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos se encuentra limitada debido a la falta de financiamiento, la falta de aprobación del plan de trabajo presentado, y la ausencia de canales de comunicación regulares con la CSIVI. También es imprescindible avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos y su articulación con el sistema de protección y garantías de seguridad contemplado en el Acuerdo, en especial, a la luz de la sobre-representación de las personas indígenas entre los líderes comunitarios y defensores de derecho humanos asesinados.<sup>22</sup>

A continuación, en la Tabla 4, se resumen los porcentajes de todos los subtemas relacionados con los mecanismos de implementación y verificación.

**Tabla 4. Mecanismos de Implementación y Verificación**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
67	CSIVI y Plan Marco de Implementación	6.1	11	3 (27%)	2 (18%)	2 (18%)	4 (36%)
68	Prioridades de Implementación Normativa e Implementación Prioritaria	6.1.9, 6.1.10, 6.1.11	30	4 (13%)	5 (17%)	7 (23%)	14 (47%)
69	Capítulo Étnico	6.2	13	6 (46%)	4 (31%)	2 (15%)	1 (8%)
70	Componente Internacional de Verificación de la CSIVI (CIV)	6.3	4	0 (0%)	1 (25%)	1 (25%)	2 (50%)
71	Sistema Integral de Información y medidas de transparencia para la implementación	6.3.3	5	0 (0%)	3 (60%)	1 (20%)	1 (20%)
72	Acompañamiento Internacional a la Implementación	6.3.5	14	0 (0%)	0 (0%)	2 (14%)	12 (86%)
73	Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos	6.5	7	5 (71%)	2 (29%)	0 (0%)	0 (0%)
74	Refrendación	6.6	1	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)
<b>Total</b>			<b>85</b>	<b>18 (21%)</b>	<b>17 (20%)</b>	<b>15 (18%)</b>	<b>35 (41%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- **Prioridades de Implementación Normativa (Subtema 68 del Tema 18)**



Las prioridades de implementación normativa del Acuerdo (6.1.9. y 6.1.10.) establecieron una serie de temas que, por su naturaleza, requieren un desarrollo legal acelerado para iniciar y apalancar la ejecución de compromisos medulares del Acuerdo Final.<sup>23</sup>

Esos temas se encuentran en 22 disposiciones del Subtema 68 – Tema 18, de las cuales ocho han sido completamente implementadas a agosto de 2017, reflejando los cuatro actos legislativos y cuatro leyes que fueron expedidas en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, y 36 decretos expedidos por el presidente Santos haciendo uso de facultades extraordinarias. Entre diciembre de 2016 y septiembre de 2017 se ha avanzado de forma constante en la implementación normativa. Particularmente, se han sentado las bases formales y legales para algunos temas de la Reforma Rural Integral (electrificación y vivienda rural, PDET, fondo de tierras), la reincorporación de los miembros de las FARC-EP, la creación de la Unidad Especial de Lucha contra el Crimen Organizado, la creación y puesta en marcha del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y la creación del Fondo Colombia en Paz, entre otros (ver Anexo B).

Estas labores durante el periodo extraordinario (diciembre 2016 a marzo 2017) y el ordinario de sesiones (marzo a junio de 2017) han requerido un gran esfuerzo por parte del Gobierno Nacional para obtener las mayorías necesarias y lograr los consensos requeridos para el trámite de la normatividad que ha sido expedida, así como para corregir yerros que llevaron a la declaratoria de inconstitucionalidad de algunos de los decretos expedidos. (ver Anexo C)

Debido al contexto preelectoral, en algunos casos se requirió un esfuerzo extra por parte de varios miembros del alto Gobierno.<sup>24</sup> Por su parte, algunas bancadas del Congreso, movimientos ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil han apoyado fuertemente la implementación del Acuerdo en estos primeros meses.<sup>25</sup> De igual forma, el Congreso y la Corte Constitucional han citado a audiencias públicas. En el caso de la Corte se decidió, en el marco del proceso de constitucionalidad, invitar a entidades públicas, organizaciones no gubernamentales y de víctimas del conflicto, academia y comunidad internacional a participar de algunas de las normas expedidas por la vía extraordinaria.<sup>26</sup>

La efectiva implementación normativa del Acuerdo enfrenta complicaciones derivadas del contexto político actual y de la naturaleza misma de los temas que deben regularse, lo cual ha generado demoras. En el marco de la actual legislatura, el contexto político es aún más complejo ya que los congresistas estarán más enfocados en campañas políticas, en visitar las regiones y realizar las alianzas necesarias para las candidaturas de 2018, las cuales pueden ser registradas a partir de noviembre de 2017.<sup>27</sup> Adicionalmente, se han presentado divergencias en los partidos cercanos al Gobierno y algunas bancadas se están dividiendo según su grado de apoyo a las iniciativas que se desarrollan en el Acuerdo de Paz. En este escenario, se ha hecho más difícil gestionar el trámite y lograr las mayorías para la pronta aprobación de iniciativas legislativas fundamentales para la implementación del Acuerdo, como lo son las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, la ley estatutaria de administración de justicia de la JEP, la regulación del



servicio público de adecuación de tierras, y la de innovación agropecuaria, entre otras.<sup>28</sup> En el Anexo D se presentan las iniciativas legislativas que han sido radicadas en el Congreso, evidenciando el tiempo que cada una ellas ha tomado para surtir el trámite.

En segundo lugar, la naturaleza de los temas que están siendo regulados es compleja y, en algunos casos, genera gran polarización entre sectores y partidos políticos. Pero a su vez, son temas determinantes para el inicio efectivo de la implementación del Acuerdo. La reforma política y electoral y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz tocan directamente los intereses partidistas a meses de las elecciones legislativas y han generado álgidos debates y fuerte polarización, dificultando su trámite.

Adicionalmente, se han identificado demoras en temas como consulta previa y algunas iniciativas determinantes para el progreso de otros temas. La consulta previa de las iniciativas legislativas y de los decretos con fuerza de ley ha presentado dificultades en su implementación por la ausencia de rutas metodológicas para la consulta previa “fast track” y la indefinición sobre qué temas debían ser sometidos a esa consulta previa. Con las comunidades indígenas y Rrom esta ruta, denominada mecanismo abreviado, fue acordada en febrero de 2017.<sup>29</sup> El 13 de julio, se aprobó la ruta metodológica para consulta con las comunidades afrocolombianas y fue protocolizada la consulta sobre el proyecto de ley estatutaria de le JEP.<sup>30</sup> Aun cuando el proceso de construcción y puesta en marcha de las rutas metodológicas, así como la determinación de los temas que deben ser consultados ha sido materia de debate, robustecer estos procesos de consulta y acuerdo con las comunidades legitima la implementación y contribuye al fortalecimiento de labores de veeduría sobre el Congreso para garantizar que lo allí aprobado sea conforme al Acuerdo Final, incluido el Capítulo Étnico.

Por su parte, el trámite del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia para la JEP ha sido bastante lento, y su aprobación completa es urgente pues es una condición para la puesta en marcha de la JEP.<sup>31</sup> Activar el proceso de aprobación de la ley tendría un impacto positivo no solo respecto de los derechos de las víctimas y de la lucha contra la impunidad, sino respecto de la seguridad jurídica para los beneficiados y condicionamientos, en el marco de la Ley 1820/2016.

En cuanto a las iniciativas legislativas que desarrollan la Reforma Rural Integral, los proyectos de ley de innovación agropecuaria y de adecuación de tierras fueron radicados en marzo y apenas han superado el debate en Comisión Conjunta de Senado y Cámara. La aprobación de estos proyectos es vital para robustecer la implementación de los PDET y garantizar sostenibilidad en los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito ya que estas normas buscan proveer asistencia técnica y financiación al sujeto o emprendedor agrario y lograr un uso eficiente y sostenible de los recursos de suelo y agua, todo ello con el fin de generar productividad, competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario colombiano.

Por último, el proyecto de acto legislativo que crea las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz fue radicado en el Congreso en mayo y actualmente ha sido aprobado en Comisión I y Plenaria de Senado. Su aprobación además de ser urgente dado el calendario electoral, es determinante



para poner a las víctimas en el centro de la implementación del Acuerdo, fortalecer su reparación, aportar legitimidad al proceso y avanzar en la inclusión y participación de nuevas fuerzas en el escenario político.

La implementación normativa prioritaria y urgente contempla la aprobación de un gran paquete de normas que en muchos casos están estrechamente relacionadas y que dinamizarían la implementación de varios puntos del Acuerdo. Sin embargo, muchas de las normas requeridas no han sido presentadas por el Gobierno, y faltando poco tiempo para el fin del “fast track”, éstas deberán ser presentadas en el segundo periodo de la actual legislatura, o incluso en el nuevo Congreso. Como consecuencia, no sólo se retrasaría la puesta en marcha de políticas e instrumentos vitales, sino que se fragmentaría la implementación de algunos temas y puntos del Acuerdo, tales como la reforma rural integral, la sustitución de cultivos de uso ilícito y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

- **Amnistía, indultos y tratamientos penales diferenciados (Ley 1820/2016) (Disposiciones del Tema 15: Justicia: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición)**

Es una práctica común en los procesos de paz otorgar amnistías, indultos o tratamientos penales diferenciados a aquellos que participaron en delitos en el marco del conflicto armado, ya sean estos guerrilleros, terceros civiles o miembros de las fuerzas armadas. En el caso colombiano, la primera ley que se aprobó en el Congreso tras la firma del Acuerdo Final fue la Ley 1820 del 30 de diciembre del 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.<sup>32</sup>

La aplicación de esta Ley está siendo monitoreada por medio de tres disposiciones de las 37 que componen el Subtema 58 Jurisdicción Especial para la Paz (Tema 15. Justicia: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No-Repetición). Estas tres disposiciones establecen procedimientos para otorgar amnistía, indulto, libertad condicional y traslados a miembros de las FARC-EP. También, bajo una de estas tres disposiciones se considera el tratamiento penal especial para miembros de la Fuerza Pública.

Estas tres disposiciones requieren un logro en el corto plazo, dado que son un requisito fundamental para dar seguridad jurídica a los ex guerrilleros, permitiéndoles hacer un tránsito e iniciar su reincorporación a la vida civil y política. También, da seguridad jurídica a los miembros de las fuerzas armadas colombianas quienes tienen investigaciones o condenas en firme en razón de acciones u omisiones en el contexto del conflicto armado. Todo ello, en el marco de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, el cual establece obligaciones para los excombatientes frente a las víctimas y a la sociedad en general.

- *Avances.* Según el listado entregado en marzo de 2017, se tenían como potenciales beneficiarios de la Ley 1820/2016 a 3.098 miembros de las FARC-EP y 1.729 miembros de la Fuerza Pública. El otorgamiento de beneficios avanzó lentamente. Durante los primeros meses de la implementación del Acuerdo, los jueces no tuvieron una idea clara sobre cómo interpretar y aplicar la Ley 1820/2016 y el Decreto 277/2017.



Para junio se habían beneficiado un total de 936 (30.21%) miembros de las FARC-EP y 188 (11%) miembros de la Fuerza Pública, cifra que aumentó considerablemente para septiembre cuando 2.133 (69%) miembros de las FARC-EP y 812 (47%) miembros de la Fuerza Pública fueron cobijados con los beneficios de la Ley. En tres meses hubo un salto importante para garantizar la implementación.

Lograr este avance ha sido consecuencia de la progresiva puesta en marcha de mecanismos que permitieron que los diversos actores involucrados en la implementación de la Ley tuvieran mejores herramientas para impulsarla y tomar decisiones. Desde diciembre de 2016, el Gobierno Nacional ha hecho un esfuerzo por proveer instrumentos jurídicos que faciliten la implementación de la Ley 1820/2016<sup>33</sup>, destinó recursos para los Centros de Servicios Judiciales de los Juzgados de Ejecución de Penas para hacer frente a la congestión judicial<sup>34</sup>, se adelantaron labores de pedagogía con la judicatura, se habilitaron canales de comunicación directos para que los jueces pudieran consultar dudas frente a casos puntuales y se creó la figura de gestores de paz.<sup>35</sup> Por otro lado, organizaciones de abogados y organizaciones defensoras de presos y los representantes FARC de la CSIVI han presionado y generado propuestas concretas para avanzar en la implementación de esta prioridad, incidiendo en la respuesta del Gobierno. Así mismo, la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha estado muy comprometida con el avance de la implementación de la Ley, aun cuando fuera una entidad nueva y en proceso de creación. La Secretaría, con apoyo del Gobierno y la cooperación internacional, visitó más de 73 centros penitenciarios y se diseñaron procedimientos para materializar la suscripción de actas de compromiso<sup>36</sup>, se habilitó una línea para consulta de casos y acompañaron las labores de pedagogía sobre la Ley con la judicatura.<sup>37</sup>

- *Dificultades.* La implementación de la Ley ha sido más lenta de lo esperado en razón de dificultades de orden administrativo y legal. El otorgamiento de beneficios avanza lentamente con complejidades en el proceso. Por ejemplo, el proceso de entrega y validación del listado de los miembros de las FARC-EP, lejos de ser un mero trámite burocrático, se convirtió en un proceso complejo que requirió la intervención de múltiples actores. Cuando las FARC-EP entregó el primer listado confidencial se conformó un Comité compuesto por algunas entidades del Gobierno y la Fiscalía General de la Nación, el cual tenía como función verificar la información proveída en dicho listado. Esto derivó en un proceso que estableció unos criterios útiles, pero también se puso de manifiesto el desuso de tipos penales relacionados con delitos políticos por lo que la gran mayoría de las personas en el listado habían sido procesados o condenados por otro tipo de delitos. Así mismo, hubo algunos casos particulares complejos (menos del 1% del total), en los cuales se tenía registro o información de inteligencia que no indicaba pertenencia a las FARC-EP y solo se evidenciaba la comisión de delitos relacionados con tráfico de drogas o delitos sexuales. Como consecuencia, se han dado múltiples entregas del listado, el universo de quiénes serán beneficiados por la Ley no se determinó, y las labores para la implementación de la Ley han sido fragmentadas conforme la información entregada y verificada.<sup>38</sup>

A su vez, los jueces de ejecución de penas, encargados de conocer las solicitudes y fallar sobre los beneficios desconocían la Ley 1820/2016 o tenían dudas sobre cómo proceder en algunos casos particulares. La expedición del Decreto 277/2017 en febrero de 2017, el cual desarrolló las normas



contenidas en la Ley, permitió que se inicie la implementación. La apropiación de los contenidos de la normatividad fue gradual y eso se reflejó directamente en el incremento de los beneficios otorgados a lo largo de los meses transcurridos. Adicionalmente, la falta de un sistema de información que diera cuenta de la totalidad de procesos o condenas contra un individuo, el paro judicial y la congestión que aqueja al sistema ordinario de administración de justicia se convirtieron en impedimentos para la efectiva implementación de la Ley.

Estas dificultades han frenado el proceso de concesión de los beneficios incluidos en el Acuerdo y han contribuido a reducir los niveles de implementación en las provisiones de reincorporación como se presentará más adelante en este informe.

Por último, para el caso de los miembros de la Fuerza Pública, la Secretaría Ejecutiva de la JEP debe, además de suscribir el acta de compromiso, verificar el cumplimiento de requisitos legales, entre ellos la conexidad entre el delito ("relación directa") y el conflicto armado. Este estudio, caso a caso, es una labor que requiere un análisis complejo pues los criterios para determinarlo son altamente debatidos y cambiantes tanto en el derecho internacional como en el nacional, y esta decisión debe estar mediada por la voz y los derechos de las víctimas.<sup>39</sup> Por lo tanto, no se ha logrado cumplir con el plazo de quince (15) días fijado por el Consejo de Estado<sup>40</sup> y algunas organizaciones de derechos humanos han pedido que se asegure que delitos tales como las ejecuciones extrajudiciales o "falsos positivos", sean llevados ante los tribunales ordinarios.<sup>41</sup>

- *Retos.* Durante la implementación de la Ley 1820/2016 se han hecho evidentes problemas generados por el ritmo de aplicación de la Ley, y el lapso entre el otorgamiento de beneficios y la entrada en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). En particular, las demoras afectaron el proceso de reincorporación política y socioeconómica, y la capacitación de excombatientes de las FARC-EP para realizar labores de desminado.

Por otro lado, otorgar beneficios a los excombatientes y a los miembros de la Fuerza Pública sin la entrada en funcionamiento de las instituciones del SIVJRNR plantea cuestionamientos frente a la falta de claridad sobre las obligaciones adquiridas por los beneficiarios.<sup>42</sup> En este sentido, es vital avanzar en la creación y puesta en marcha de la Comisión para la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas y la JEP, con el fin de que las personas beneficiadas por la Ley 1820/2016 tengan claridad sobre sus obligaciones particulares e inicien sus aportes al esclarecimiento de la verdad y la reparación a las víctimas del conflicto armado.

Cabe mencionar que la evidencia de otros procesos de paz indica que las liberaciones de prisioneros y las amnistías son importantes para el éxito de las primeras etapas de un proceso de paz.<sup>43</sup> La seguridad jurídica de los excombatientes a través de la implementación de las amnistías es un prerrequisito para el éxito de la reincorporación. Los retrasos en las liberaciones y las amnistías representan una amenaza para la secuencia del proceso de paz y pueden crear una cascada de efectos negativos que impida la implementación de otras disposiciones del Acuerdo de Paz.



- **Garantías de seguridad para la reincorporación política y socioeconómica (Tema 9) y Derechos y Garantías para el Ejercicio de la Oposición y la Participación Política (Tema 4)**

Una lección clave de los procesos de implementación de los acuerdos de paz en otros países durante las últimas dos décadas es que los excombatientes se mostrarán reacios a entrar en un proceso político y a reincorporarse plenamente a la vida civil, sin suficientes garantías de seguridad. Muchos estudios de caso muestran que la reincorporación social de excombatientes a la vida civil se ve obstaculizada por la falta de seguridad a nivel individual y comunitario.<sup>44</sup> Adicionalmente, los homicidios y la violencia contra defensores de derechos humanos y líderes sociales no sólo constituyen una violación de los derechos humanos más esenciales, sino que también desalientan la participación ciudadana y representan una amenaza para el éxito del proceso de paz a largo plazo.

Se necesita mayor progreso en la efectiva provisión de seguridad a los defensores y defensoras de derechos humanos y líderes sociales y políticos, y a los excombatientes de las FARC-EP en los territorios. Esta es una prioridad de primer nivel. La persistencia de ataques y amenazas socava la confianza del público y debilita el apoyo al proceso de paz.

De las 62 disposiciones del Tema 9 (Garantías de Seguridad), la implementación aún no ha comenzado en 37 de estas disposiciones (60%). Sólo 3 (5%) de las 62 disposiciones se han implementado plenamente hasta la fecha, mientras que otras 4 (6%) se encuentran en proceso de ser completamente implementadas (Tabla 5). La implementación ha comenzado, pero avanza lentamente en 18 disposiciones (29%). Casi el 90 % de las disposiciones de este tema no se han iniciado o están en una fase muy temprana de implementación. Algunas medidas mínimas hacia la implementación han sido tomadas en dos programas centrales dentro de este tema, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), Subtema 44, y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), Subtema 42. Sin embargo, la mayoría de las disposiciones relacionadas con el establecimiento de estas instancias no han sido iniciadas. Los resultados muestran que el 92% de las disposiciones relacionadas con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el 44% de las disposiciones relacionadas con la Unidad Especial de Investigación aún no se han iniciado.



**Tabla 5. Garantías de Seguridad para la Reincorporación Política y Socioeconómica a la Vida Civil (Tema 9).**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
41	Compromiso con el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Pacto Político Nacional	3.4.1 3.4.2 3.4.12	1	0 (0%)	0 (0%)	1(100%)	0 (0%)
42	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	3.4.3	12	11 (92%)	0 (0%)	1 (8%)	0(0%)
43	Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales, integración de un cuerpo élite y garantías para el ejercicio de la función fiscal, jueces y otros servidores públicos.	3.4.4 3.4.5 3.4.6	9	4 (44%)	5 (56%)	0 (0%)	0 (0%)
44	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	3.4.7	22	8 (36%)	9 (41%)	2 (9%)	3 (14%)
45	Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (promotores/as comunitarios de paz y convivencia, protocolo de protección para territorios rurales, programa de fortalecimiento de la capacidad de denuncia, Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata.	3.4.8 3.4.7	7	5 (71%)	2 (29%)	0 (0%)	0 (0%)
46	Mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada	3.4.10	5	5 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
47	Medidas de prevención y lucha contra la corrupción	3.4.11 - 3.14.13	6	3 (50%)	3 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>62</b>	<b>37 (60%)</b>	<b>18 (29%)</b>	<b>4 (6%)</b>	<b>3 (5%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

En el Tema 4 (Derechos y Garantías para la Oposición y la Participación Política), que incluye garantías de seguridad para líderes sociales y políticos y defensores y defensoras de los derechos humanos, no se ha observado ninguna iniciación en 7 de las 12 disposiciones (58%); sólo 2 de las



12 disposiciones (17%) se han implementado plenamente relacionadas con el Estatuto de Oposición.

**Tabla 6: Derechos y Garantías para el Ejercicio de la Oposición y la Participación Política (incluyendo garantías de seguridad) (Tema 4)**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
18	Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política (Estatuto de la Oposición)	2.1.1.1	2	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
20	Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política: garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos	2.1.2.2	10	7 (70%)	3 (30%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>12</b>	<b>7 (58%)</b>	<b>3 (25%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>2 (17%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

El bajo nivel de implementación en los subtemas relacionados con las garantías de seguridad para los líderes sociales y excombatientes es una tendencia preocupante que podría crear efectos de cascada negativa e impedir la implementación de otros componentes del Acuerdo de Paz. Amenazas a la seguridad de la población excombatiente pone en riesgo el proceso de reincorporación y limita las capacidades de participación en el proceso político democrático. Adicionalmente, incrementa la probabilidad de retorno a grupos armados y/o a otras actividades ilegales.

El Acuerdo establece aproximadamente 20 mecanismos de seguridad y de protección diferentes: planes, programas y protocolos (ver Anexo E) que complementan las estrategias preventivas de despliegue de seguridad en las 26 zonas veredales. Sin embargo, la mayoría de estos mecanismos no funcionan eficazmente en las comunidades locales afectadas. Algunos de los mecanismos se desarrollaron como medios para proporcionar garantías de seguridad, mientras que otros brindan protección especial en el marco del Acuerdo y el Sistema Nacional de Derechos Humanos. Es imperativo que estos mecanismos se implementen rápidamente, asegurando la coordinación interinstitucional y acciones efectivas de respuesta rápida en las 26 zonas y municipios circundantes.

- *Avances*. Los mayores avances en el tema de Garantías de Seguridad son de carácter normativo. A la fecha, se han expedido 11 disposiciones legislativas y gubernamentales, y otras 5 se encuentran en trámite, y hay un par que se encuentran en redacción y consulta.<sup>45</sup> Estas normas



tienen como fin dar vida legal a las diferentes medidas materiales e inmateriales de seguridad y protección para la implementación del Acuerdo. Con la normativa aprobada, las diferentes instancias que conforman el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) tienen el reto de brindar garantías de seguridad a defensores y defensoras de derechos humanos, comunidades receptoras y a miembros de las FARC-EP en proceso de reincorporación y a sus familias.<sup>46</sup>

- La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Instancia de Alto Nivel, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y la Subdirección Especializada de la UNP derivada del SISEP y el Cuerpo Élite de la Policía, han sido creados y reportan algún grado de avance.
- La Fuerza Pública se ha desplegado en el territorio con más de 80,000 miembros a través de la UBICAR, la Unidad de Policía Especial para la Paz (UNIPEP), y recientemente a través de la estrategia “Carpa Azul” en 160 municipios priorizados por el Ministerio de Defensa. En los municipios de Tumaco y Buenaventura el Cuerpo Élite de la Policía entra a complementar dicho despliegue de fuerzas.
- La Fiscalía ha desarrollado una estrategia para avanzar en investigación y judicialización de casos priorizados entre 2016 y 2017. Estos avances se deben fortalecer a través de la Unidad Especial de Investigación que no ha entrado en operación efectivamente pues se espera la selección de su dirección, su equipo y recursos respectivos para finales de noviembre de 2017.
- El cuerpo mixto de seguridad y protección inició labores de entrenamiento a unos 300 miembros de los 1.200 previstos mientras se resuelve el aval presupuestal cuestionado por la Corte Constitucional.

De acuerdo con datos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflicto (CERAC), en comparación con el acumulado histórico del conflicto, el proceso de paz con las FARC previno la muerte de por lo menos 2.796 personas: la mayoría de ellas guerrilleros de las FARC y miembros de la Fuerza Pública (1.553 de las FARC y 556 de la Fuerza Pública), quienes eran los más afectados por los combates y ataques unilaterales durante el conflicto. La población civil también se vio particularmente beneficiada, gracias a la reducción de las muertes en, al menos, 688 casos. Desde la implementación del cese al fuego, el país registra las tasas más bajas de homicidios y violaciones de derechos humanos relacionadas con el conflicto armado con las FARC-EP.<sup>47</sup>

El Subsecretario General de la ONU para los Derechos Humanos, Andrew Gilmour expresó su preocupación por los problemas en la implementación del Acuerdo en lo relacionado con los ataques en contra de defensores de derechos humanos y líderes comunitarios en Colombia. De acuerdo con Gilmour, "Después de décadas de violencia extrema y de millones de víctimas, Colombia necesita las voces de sus defensoras y defensores de derechos humanos para que expresen con firmeza los valores democráticos y hablen por las personas particularmente vulnerables, incluyendo a las mujeres, a los afrocolombianos, a la población LGBTI y a los líderes indígenas, especialmente en las antiguas zonas en las cuales tenía presencia las FARC."<sup>48</sup>

- *Dificultades.* El despliegue de seguridad física territorial, debe ser rápidamente complementado con la oferta del Estado en materia de protección con el Ministerio Público y Ministerio del Interior, y en materia de judicialización con la Fiscalía y Ministerio de Justicia. Se requiere avanzar



en la implementación de medidas relacionadas con el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales que atentan contra la vida e integridad en los territorios, así como con las medidas y programas de protección integral para excombatientes, defensores, defensoras y comunidades. En esta medida, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la Unidad Especial de Investigación, el SISEP y el Programa de Protección a comunidades y territorios cuentan con disposiciones que deben ser implementadas con la mayor celeridad posible. Lo importante es que la implementación garantice la llegada del Estado de Derecho con una oferta integral, al menos en los 160 municipios priorizados. Las agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales, así como el asesinato de excombatientes de las FARC-EP, es un factor que debe ser atendido de manera urgente, integral y ágil con toda la oferta del Estado.

La Defensoría del Pueblo en su informe de Riesgo 010 de marzo 2017 y el Defensor, Carlos A. Negret, advierte que se está generando una recomposición del control territorial como consecuencia del tránsito a la vida civil de las FARC-EP y la posterior entrada de nuevos actores armados. Esta situación impacta principalmente a personas y organizaciones que abanderan la defensa de los derechos humanos y la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios.<sup>49</sup>

La cifra de asesinatos de defensores de derechos humanos y líderes sociales se mantiene al alza y es una preocupación en la que coinciden la Defensoría del Pueblo, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Fundación Paz y Reconciliación y el Sistema de Información de Somos Defensores, si bien tienen algunas diferencias en sus cifras dependiendo de la definición de defensor que tengan en cuenta. La Defensoría del Pueblo reporta 67 asesinatos y 1 caso en verificación entre enero 1 a octubre 30 de 2017;<sup>50</sup> OACNUDH en relación con la dinámica de homicidios contra defensores de DDHH, reporta 61 casos confirmados con liderazgo y 18 casos están en proceso de verificación.<sup>51</sup> entre enero 1 a octubre 30 de 2017<sup>52</sup>; la Fundación Paz y Reconciliación reporta 55 casos entre noviembre 24 de 2016 a 11 de julio de 2017<sup>53</sup> y el Sistema de Información Somos Defensores reporta 78 homicidios entre enero 1 y septiembre 30 de 2017.<sup>54</sup>

Las regiones más afectadas por homicidios a defensores de derechos humanos, según la Defensoría del Pueblo, son Cauca, Antioquía, Nariño y Valle del Cauca.<sup>55</sup> Las agresiones a líderes indígenas, campesinos y líderes de Juntas de Acción Comunal (JAC) son mayores que en otros grupos poblacionales. Durante el 2017 es importante resaltar el significativo aumento de agresiones y asesinatos contra defensoras de derechos humanos en relación con el año anterior. Así mismo, se evidencian dinámicas de micro-desplazamiento y confinamiento en regiones donde grupos armados ilegales se disputan el control territorial y de rentas. Si bien los niveles de desplazamiento han descendido en general en el país, hay departamentos como el Chocó en los que las dinámicas de desplazamiento evidenciados por la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) merecen especial atención y medidas de protección comunitaria y territorial.<sup>56</sup>

De acuerdo con el informe del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) y el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), “la



distribución geográfica de las violaciones al derecho a la vida de líderes sociales se ha centrado en ciertas zonas del país que presentan una o varias de las siguientes características: 1) registran presencia de grupos narco paramilitares; 2) son regiones altamente militarizadas; 3) existen fuertes procesos de organización social; 4) existen cultivos de uso ilícito o son lugares donde existen rutas del narcotráfico; 5) se desarrollan actividades extractivas legales e ilegales, particularmente minería; 6) se encuentran en o cercanas a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) o puntos Transitorios de Normalización, donde los miembros de las FARC-EP se concentraron; y, 7) son zonas incluidas o aledañas en los municipios PDET o circunscripciones especiales transitorias.<sup>57</sup>

Por otro lado, las FARC piden en el comunicado del 02 de octubre, “que se convoque de manera inmediata una reunión extraordinaria de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, para que se informe de la gravedad de la situación de seguridad que afecta a los excombatientes en proceso de reincorporación, a sus familias, las comunidades y los territorios donde se encuentran los Espacios Territoriales de Reincorporación y Capacitación, así como aquellos donde históricamente hizo presencia las FARC-EP.<sup>58</sup> Desde la firma del Acuerdo se reportan 36 asesinatos entre excombatientes, presos y familiares.<sup>59</sup> El Cuerpo Élite de la Policía reporta en el Boletín No.48, 19 homicidios contra ex integrantes de las FARC y 11 contra familiares a septiembre de 2017.<sup>60</sup>

- *Retos.* El principal reto es poner en marcha de manera efectiva y con celeridad los mecanismos establecidos por el Acuerdo para garantizar el derecho a la vida y la integridad personal de los y las excombatientes en los 26 ETCR, así como en las comunidades aledañas, particularmente en esta fase de transición de ZVTN a ETCR. Uno de los riesgos presentes es que los excombatientes sean blanco de homicidios en la etapa de reincorporación. Actualmente, el Programa de Protección Especializada cubre a un reducido número de integrantes de las FARC que están cumpliendo labores de pedagogía.<sup>61</sup> Dado que la vigencia jurídica de las ZVTN/PTN finalizó el 15 de agosto, es indispensable que comience a operar el Programa de Protección Integral, cuyo reto principal implicará brindar seguridad a más de 11.000 excombatientes, sus familias y comunidades aledañas.

La estructura de Garantías de Seguridad del Acuerdo, que incluye el SISEP, la CNGS, el Programa de Protección y Seguridad y en general los mecanismos de Protección individuales, colectivos y territoriales, deben contar con recursos suficientes para su efectiva implementación.

Se presentan a consideración las siguientes recomendaciones:

- Dar celeridad a la implementación ampliada del Programa Integral de Protección para las FARC-EP y acelerar el entrenamiento de los miembros del Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección.
- Avanzar en el Programa Integral de Seguridad y Protección de Comunidades y Organizaciones en el Territorio, concertándolo con comunidades indígenas, afro y campesinas.
- Fortalecer las medidas de protección colectivas e individuales, así como medidas diferenciadas para defensoras y lideresas, particularmente en contextos de ruralidad.



- Implementar el Plan de Acción de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Poner en funcionamiento la Unidad Especial de Investigación incluyendo un pronto fortalecimiento de las unidades de investigación de fiscalía en zonas rurales.
- Impulsar las reformas al Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría, incluyendo el fortalecimiento al sistema de información de Personerías y articularlo con el Sistema de Respuesta Rápida para los 160 municipios priorizados, en un instrumento jurídico que garantice su sostenibilidad financiera y normativa en el tiempo.
- Implementar la Política Pública de Prevención de Violaciones a los DDHH y DIH.

Resulta relevante la lección de la gestión de crisis de hechos como los de Tumaco durante el pasado mes de octubre, cuando se activaron instancias de toma de decisiones como el cónclave de seguridad (18 de octubre) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (19 de octubre). Es importante hacer un llamado para la toma de decisiones efectivas y prioritarias, de manera articulada entre la institucionalidad, invitando a respuestas integrales en materia de seguridad y de protección.

#### **2.5. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que requieren niveles de implementación altos a mediano plazo**

- **Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses (Tema 8)**

El tema de Reincorporación socio-política de las FARC-EP contiene 38 disposiciones de las cuales 16 (42%) han sido implementadas completamente; 2 (5%) están en vías de ser plenamente implementadas; y 10 (26%) se han iniciado, pero se han implementado mínimamente. En este tema, 10 disposiciones (26%) todavía no se han iniciado.

Los subtemas con los niveles más altos de implementación son el subtema 40 (Reincorporación para menores de edad) con un 67% de implementación total y el subtema 39 (Consejo Nacional de Reincorporación) con un 50%. Mientras que el subtema 37 (Reincorporación política) con un 38% de implementación plena y el subtema 38 (Reincorporación Económica y Social) con un 40%, muestra un nivel de implementación menor.



**Tabla 7: Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses. (Tema 8)**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
37	Reincorporación política	3.2.1	13	5 (38%)	3 (23%)	0 (0%)	5 (38%)
38	Reincorporación económica y social	3.2.2	20	4 (20%)	7 (35%)	1 (5%)	8 (40%)
39	Consejo Nacional de Reincorporación	3.2.2.3	2	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
40	Reincorporación para menores de edad	3.2.2.5	3	0 (0%)	0 (0%)	1 (33%)	2 (67%)
	<b>Total</b>		<b>38</b>	<b>10(26%)</b>	<b>10 (26%)</b>	<b>2 (5%)</b>	<b>16 (42%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

La creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), y el trabajo conjunto que se ha desarrollado en este espacio en más de 45 sesiones, ha generado avances significativos en los procesos de alistamiento y medidas preparatorias para la reincorporación como: la aplicación del censo socioeconómico de la Universidad Nacional y la formulación del programa de reincorporación y restitución de derechos de menores que han salido de las filas de las FARC.

Si bien la reincorporación inició formalmente el 16 de agosto de 2017 con la terminación de las ZVTN y PTN, el retraso en la implementación del censo económico y su análisis integral junto con los diagnósticos realizados en materia de alfabetización, ciclos educativos y salud, han generado retrasos en la formulación del programa de reincorporación de más largo aliento. Esto se ve reflejado en los bajos niveles de implementación para el Subtema 38 Reincorporación Económica y Social.

En cuanto a la reincorporación política se han evidenciado avances importantes como la creación del partido “Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común”, así como las reformas constitucionales y legales necesarias para la representación política del partido en el Congreso de la República durante dos períodos constitucionales. Así mismo, en enero de 2017, se escogieron 3 voceros para participar en la discusión de los proyectos legislativos correspondientes al Acuerdo de Paz en la



Cámara de Representantes y Senado. Cabe resaltar que el 38% de las medidas en reincorporación política aún no han iniciado y el 23% sólo reporta un mínimo de inicio.

Los programas de reincorporación requieren de planificación detallada y diferencial, además de una conceptualización integral, pues el fin último es lograr procesos sostenibles que prevengan la desertión y el posible retorno a la violencia armada. La reincorporación es un proceso de largo aliento, que necesita generar oportunidades socio-económicas para los y las excombatientes y facilitar escenarios para la construcción de la paz y la reconciliación en los territorios.

En el trabajo de campo realizado por el equipo y en entrevistas con funcionarios del Gobierno, se han registrado diferencias frente a una aproximación colectiva o individual en el proceso de reincorporación.

El éxito de estos programas radica en su capacidad de responder a:

- La diversidad de la población excombatiente (hombres, mujeres, adultos, adultos mayores, jóvenes, origen rural o urbano, origen étnico, madres gestantes, etc.).
- Los distintos roles y rangos que desempeñaron dentro del grupo armado (dirección, mando medio, guerrillero/a, miliciano/a, etc.).
- Las realidades territoriales donde se da la reincorporación. El mismo Acuerdo establece que el proceso debe tener carácter integral y contextualizado, lo cual se ratifica en el decreto 897 de 2017.

De esta forma, un proceso de reincorporación que permita la construcción de una paz estable y duradera, debe ser altamente adaptable y flexible a los intereses y necesidades de los/as excombatientes y las comunidades que son su objetivo específico.

- *Avances y dificultades.* Las medidas preparatorias para la reincorporación, como la cedulação de los y las excombatientes, brigadas de salud, el censo socioeconómico, los diagnósticos de los ciclos educativos y el inicio de procesos de alfabetización, capacitación y bancarización, entre otras, han tenido un importante avance. A la fecha, de las 11.345 personas acreditadas por la OACP, 10.172 (más del 90%) han recibido la renta básica (1 y 2) y 10.343 (casi el 93%) la asignación única de normalización.<sup>62</sup> No obstante, estas medidas no han llegado sincronizadas en tiempo oportuno, o han llegado de manera desarticulada. Adicionalmente, el retraso en el análisis del censo socioeconómico y de los diagnósticos en salud y educación, están afectando negativamente la puesta en marcha de un proceso integral de reincorporación.

Se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) que, de acuerdo con el Decreto 897 de 2017 está a cargo de diseñar el Programa de Reincorporación Económica y Social para los integrantes de las FARC-EP, además de crear la Unidad Técnica para la Reincorporación de las FARC-EP en la Agencia de Reincorporación y Normalización.<sup>63</sup> Si bien hay avances significativos en el montaje de la Unidad Técnica para la Reincorporación, ésta aún no se encuentra operando y el Programa de Reincorporación aún no está formulado. La formulación de dicho Programa de largo aliento y la efectiva operatividad de su Unidad Técnica permitirían contrarrestar el nivel de incertidumbre y



desconfianza en el proceso que se viene registrando por no tener línea estratégica y capacidad operativa claras.<sup>64</sup>

La reincorporación económica de los y las excombatientes se articula alrededor de Economías Sociales del Común (ECOMUN) que se ha constituido legalmente y cuenta a la fecha con más de 5.358 personas en proceso de reincorporación capacitadas en Economía Solidaria.<sup>65</sup> Actualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), está apoyando el proceso de formulación de proyectos productivos con 20 técnicos estructuradores realizando análisis de viabilidad de los mismos.<sup>66</sup> Sin embargo, y considerando que ECOMUN aún no cuenta con recursos financieros y administrativos, se identifican serios desafíos en lo operativo, en la formulación de los proyectos productivos y en el acceso a tierras.<sup>67</sup> Los predios donde se ubican los ETRC tienen contratos de arriendo que están próximos a vencer (31 de diciembre), y hay predios que sólo tienen una vocación habitacional, o no son aptos para la agricultura.

- *Retos.* En la transición de las ZVTN y PTN a los ETRC, emerge la preocupación por la disminución del número de excombatientes en los espacios, lo cual se ha podido verificar en visitas de campo.<sup>68</sup> Por ejemplo, en los ETRC ubicados en el Cauca ha habido una disminución significativa de los y las excombatientes que inicialmente se acreditaron. Esta situación se replica en otros ETRC en distintas zonas del país. Los testimonios recogidos indican que los retrasos en el inicio del programa de reincorporación y de los proyectos productivos, así como las demoras en la terminación de la construcción de los espacios (los cuales en algunos casos carecen de servicios básicos), pudo haber motivado su salida. Estos testimonios expresan que la gran mayoría de los excombatientes que salieron han regresado con sus familias, a sus lugares de origen o se han ido a las ciudades más cercanas. Aunque la gran mayoría mantienen comunicación continua con el ETRC, esta situación aumenta el riesgo de deserción y potencial vinculación a grupos armados ilegales, generando dificultades para vincularlos efectivamente a un programa de reincorporación a la vida civil.

Es importante acelerar las medidas estratégicas de reincorporación (Programa de Reincorporación, despliegue de la Unidad Técnica para la Reincorporación, operatividad de ECOMUN, puesta en marcha de los Consejos Territoriales de Reincorporación), así como de los proyectos de pequeñas infraestructuras comunitarias y otros proyectos de desarrollo en los territorios donde se centra la reincorporación.

Podemos constatar que la demora en el diseño y puesta en marcha efectiva en los territorios del programa de reincorporación de largo aliento, incrementa la desconfianza entre las partes, aumenta la condición de vulnerabilidad de la población excombatiente, incrementa la probabilidad de retorno a grupos armados y se pierde un tiempo valioso para avanzar en la reincorporación comunitaria y la reconstrucción del tejido social en los territorios. Esta cascada de potenciales efectos negativos en el proceso de reincorporación afecta el cumplimiento de otros objetivos de mediano y largo plazo como la efectiva participación política de todos los grupos sociales, la reconciliación y las garantías de no repetición.



- **Mecanismos democráticos de participación ciudadana (Tema 5) y Medidas para promover mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores incluyendo las poblaciones más vulnerables (Tema 6)**

Los acuerdos de paz a menudo incluyen elecciones especiales en el período posterior al conflicto, pero en Colombia, con su fuerte tradición de elecciones regulares, el Acuerdo Final no altera el ciclo electoral existente, aunque incluye disposiciones para mejorar la participación democrática y brindar garantías a nuevas entidades políticas resultantes de la transformación de las FARC-EP en un partido político legal. Estudios empíricos recientes revelan que cuando las reformas electorales, la amnistía y las liberaciones de prisioneros se implementan antes de la primera elección después del conflicto, el resultado es un nivel más bajo de violencia política.<sup>69</sup> Esto contribuye a la estabilidad y a un mayor progreso en la implementación de las reformas de paz.

Los temas 5 y 6 incluyen importantes reformas electorales y políticas destinadas a mejorar en Colombia la calidad democrática de los procesos electorales y políticos, así como la participación ciudadana. Los avances en la implementación de estos temas han sido lentos.

El Tema 5 cubre Mecanismos Democráticos de Participación Ciudadana. Se observa una significativa falta de progreso en las 49 disposiciones que comprenden estos seis subtemas (Subtemas 21, 22, 23, 24, 25 y 26). No se ha observado progreso en la implementación en 42 de las 49 disposiciones (86%) del Tema 5. Los subtemas 21 (Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana para movimientos y organizaciones sociales), 23 (Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales), 25 (Control y veeduría ciudadana), y 26 (Políticas para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa) no tienen disposiciones en la categoría intermedia o plena.

Por ejemplo, uno de los principales instrumentos para desarrollar estas disposiciones es la Ley Estatutaria de garantías y promoción de la participación ciudadana, movilización y protesta que, a la fecha de presentación de este informe, todavía no se ha presentado al Congreso, y hay dudas que pueda aprobarse en el periodo pendiente de “fast track”. Si bien los espacios contemplados en el Acuerdo para asegurar la participación ciudadana en la discusión y elaboración de lineamientos y recomendaciones para la formulación de esta Ley se llevaron a cabo exitosamente (esto se ve reflejado en el 33% de implementación para el Subtema 22 que incluye los procesos participativos de la Comisión de Diálogo y la Comisión Análoga), al no haberse presentado la Ley Estatutaria en el Congreso, no es claro si las recomendaciones presentadas por la sociedad civil se tendrán en cuenta. Esta preocupación ha sido expresada por la sociedad civil, particularmente por quienes participaron en el espacio de carácter nacional y miembros de la Comisión de Diálogo que, en Audiencia Pública del 14 de septiembre<sup>70</sup>, insisten que el proyecto de ley que está actualmente bajo revisión de la CSIVI, no incluye a cabalidad las recomendaciones presentadas por la Comisión incluyendo las relativas a la movilización y protesta pacífica.



El Tema 6 contiene 31 disposiciones para promover mayores niveles de participación de todos los sectores en la política nacional, regional y local, con énfasis en la población vulnerable y la igualdad de participación. Al igual que en el Tema 5, no se ha observado ninguna iniciación para una considerable mayoría de disposiciones dentro de este tema. De las 31 disposiciones, 22 (71%) no han informado actividades. Otro 23% de las disposiciones se han iniciado, pero al ritmo actual de implementación no es probable que alcancen su plena implementación. Sólo 2 de 31 (el 6 %) se han implementado plenamente. No se ha observado actividad de implementación en los subtemas 30 (Promoción de una cultura política democrática y participativa), el subtema 32 (Promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres en el marco del Acuerdo Final) y el subtema 33 (Creación de una plataforma de comunicación para dar acceso a los medios a partidos políticos y movimientos).

En síntesis, de las 80 disposiciones incluidas en estos dos Temas (5 y 6), no se observa actividad alguna en 64 (80%). Esto indica muy poco progreso hacia la implementación de los Temas del Acuerdo que están destinados a apoyar y proporcionar protecciones y garantías para la participación ciudadana. La ausencia de actividad en estas áreas reduce el nivel general de implementación del acuerdo. La falta de atención a la participación democrática y a las garantías para la participación social podría debilitar el apoyo y el compromiso público y retrasar la implementación en otras áreas importantes del Acuerdo.

**Tabla 8: Participación democrática y pluralismo político**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 5: Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluido los de participación directa en los diversos niveles y temas</b>							
21	Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales	2.2.1	11	9(82%)	2 (18%)	0 (0%)	0 (0%)
22	Garantías para la movilización y la protesta social	2.2.2	6	3 (50%)	1 (17%)	0 (0%)	2 (33%)
23	Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	2.2.3	4	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)



24	Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad (Consejos Nacionales y Territoriales de Reconciliación y Convivencia)	2.2.4	7	6 (86%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (14%)
25	Control y veeduría ciudadana	2.2.5	6	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
26	Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	2.2.6	15	14 (93%)	1 (7%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>49</b>	<b>42(86%)</b>	<b>4(8%)</b>	<b>0(0%)</b>	<b>3(6%)</b>
<b>Tema 6: Medidas para promover 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</b>							
27	Pluralismo político: medidas de acceso al sistema y la competencia política en condiciones de igualdad	2.3.1	3	0 (0%)	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
28	Promoción de la participación electoral, reforma del régimen y la organización electoral	2.3.2 2.3.4	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
29	Promoción de la transparencia procesos electorales y asignación de pauta oficial	2.3.3 2.3.3.2	11	8 (73%)	1 (9%)	0 (0%)	2 (18%)
30	Promoción de una cultura política democrática y participativa	2.3.5	4	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
31	Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (Circunscripciones transitorias especiales de paz)	2.3.6	4	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)



32	Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo Final	2.3.7	3	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
33	Creación de un espacio de comunicación para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos	2.3.8	2	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>31</b>	<b>22(71%)</b>	<b>7(23%)</b>	<b>0(0%)</b>	<b>2(6%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

Es necesario mayor avance en las reformas electorales y para la participación ciudadana. Uno de los compromisos clave en el Acuerdo de Colombia es profundizar y mejorar los procesos democráticos participativos en el país con un enfoque territorial, por lo que es importante mantener esta promesa y demostrar resultados en lo que respecta a esas disposiciones. Las protecciones y garantías para la participación ciudadana son fundamentales para las perspectivas de implementación de muchas de las disposiciones a largo plazo del Acuerdo.

## 2.6. Estado de avance de la implementación efectiva en logros que sólo pueden tener niveles de implementación altos en el largo plazo

- **Acceso y Uso de la Tierra (Tema 1)**

El Tema 1 abarca una variedad de acciones interrelacionadas tales como el establecimiento y operación de un fondo de tierras, subsidios y créditos para el acceso a la tierra, formalización masiva de propiedad, catastro multipropósito, protección ambiental y reformas a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). De las 23 disposiciones que corresponden al acceso y uso de la tierra, 12 disposiciones (52%) aún no se han iniciado y sólo una se ha implementado plenamente (4%), relativa al establecimiento de una comisión de expertos en el tema que debe presentar un informe con recomendaciones.

Si bien son medidas que por su complejidad no se pueden implementar rápido, es necesario incrementar el ritmo de la implementación de las mismas pues son temas sustantivos que atienden las causas estructurales del conflicto armado.

El Decreto 902 de mayo de 2017 creó el fondo de tierras, así como el subsidio y el crédito que permiten a las personas sin tierra o con tierra insuficiente acceder a ellas. Así mismo, creó el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que es el sistema por el cual se adjudicarán las tierras del fondo de modo que los beneficiarios sean, sobre todo, las personas más vulnerables de las zonas rurales, las mujeres, víctimas y aquellos que hacen parte de asociaciones y cooperativas, fomentando la asociatividad rural. El fondo y sus diferentes mecanismos de adjudicación, serán



administrados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) creada en 2015 y que recoge parte de la tarea que históricamente habían manejado el INCORA y el INCODER.

Sin embargo, el proceso de "llenado" de dicho fondo requiere desarrollo normativo y legislativo adicional que permita establecer fuentes de predios como: la donación de tierras, la extinción de tierras inexploradas, la compra de tierras, la actualización y delimitación de las zonas de reserva forestal, la extinción de dominio y los baldíos recuperados. Algunos de estos mecanismos legales se incluirán dentro del Proyecto de Ley "por el cual se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones" que está próximo a presentarse en el Congreso aunque es probable que no pasará a través del mecanismo de "fast track". El Proyecto de Ley ha sido radicado ante la Mesa permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas (MPC) y el Espacio Nacional de Consulta Previa de Medidas Legislativas y Administrativas de Amplio Alcance Susceptibles de Afectar a las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (ENCP); en el primer caso se encuentra en espera de la próxima sesión mientras que en el segundo se está en proceso de concertación de la ruta metodológica. Se espera que esta Ley genere debate ya que abordará temas polémicos de los conflictos de la tierra como el uso y propiedad de los baldíos ocupados antes de la Ley de Tierras de 1994.

Si bien los grupos étnicos tienen garantizado el acceso a la tierra y a su uso en el Acuerdo, falta definir cómo funcionará el fondo de tierras en relación con ellos y si abordará demandas de saneamiento, delimitación y ampliación de territorios. Por otro lado, falta implementar el mecanismo para la resolución de conflictos interculturales alrededor de la tierra contemplado en el Decreto 902 de 2017.

Continúan en debate en Senado y Cámara a través de "fast track" los Proyectos de Ley de Adjudicación de Baldíos en Zonas de Reserva Forestal y de Catastro Multipropósito y se espera que pronto comience el trámite de la ley que crea la Jurisdicción Agraria.<sup>71</sup> Por otro lado, el Catastro Multipropósito y la formalización de la propiedad rural han comenzado pilotajes en diferentes regiones del país y esperan escalar su accionar durante 2018.

En materia de delimitación de la frontera agrícola, preservación y restauración ambiental contempladas en el Acuerdo Final, se han creado mecanismos y programas en este sentido como el pago por servicios ambientales, que permite apoyar a personas y familias que viven dentro o en límites con zonas ambientalmente sensibles<sup>72</sup>, la delimitación de páramos y los programas "Ambientes para la Paz: Vida Digna y Reconciliación" y "Bosques de Paz", que buscan contrarrestar la agresiva deforestación de zonas selváticas que se desató luego de que las FARC dejaran de hacer control territorial en algunas zonas.

No obstante, se requiere fortalecer el avance de la zonificación ambiental y aprobar el proyecto de ley que habilita la adjudicación o el otorgamiento de Uso de baldíos en reservas forestales protectoras productoras y de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 y que permita apoyar a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.<sup>73</sup>



En cuanto a las Zonas de Reserva Campesina, se busca que los planes de desarrollo de las Zonas ya existentes y las que se constituyan, sean incluidos y armonizados dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

**Tabla 9: Acceso y uso de la tierra (Tema 1)**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 1: Acceso y uso (de la tierra) Tierras improproductivas. Formalización de la propiedad. Frontera Agrícola y Protección de zonas de reserva</b>							
1	Fondo de Tierras para la RRI	1.1.1	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
2	Otros mecanismos para promover al acceso a la tierra (subsidio, crédito especial para compra, asignación de derechos de uso)	1.1.2	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
3	Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad	1.1.5	3	1 (33%)	1 (33%)	0 (0%)	1(33%)
4	Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso, nueva jurisdicción agraria y fortalecimiento de la producción alimentaria	1.1.8	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
5	Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito (Catastro Multipropósito)	1.1.9	5	4 (80%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)
6	Cierre de la frontera agrícola, vocación de la tierra, ordenamiento territorial y protección ambiental	1.1.10	3	1 (33%)	2 (67%)	0 (0%)	0 (0%)
7	Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	1.1.10	1	1 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>23</b>	<b>14 (61%)</b>	<b>8 (30%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>1 (4%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET (Tema 2)**

Una de las innovaciones y promesas del Acuerdo Final es el enfoque territorial en el proceso de implementación y de construcción de paz. En el texto del Acuerdo Final, se afirma “el enfoque



*territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.”<sup>74</sup>*

Los PDET son una de las vías para ordenar y priorizar la implementación de los planes nacionales de Reforma Rural Integral (RRI), contenido en el Tema 3. Son también un vehículo para democratizar y territorializar la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo a las comunidades y a los actores sociales de los territorios más afectados por el conflicto armado. Su importancia radica en que es la expresión más concreta de una de las grandes promesas del proceso de negociación: que la paz será una Paz Territorial, inclusiva y participativa. Los PDET serán diseñados e implementados bajo la conducción de la Agencia de Renovación del Territorio (ART).

Para que ese enfoque de Paz Territorial sea efectivo, los PDET deben articularse con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) e incluir los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que las comunidades desarrollan en el marco del PNIS.

Los PDET son el motor del desarrollo y la transformación territorial en el marco de la implementación del Acuerdo Final y, por lo tanto, son el vehículo de transformación de las condiciones que permiten e incentivan los cultivos de uso ilícito, así como otras economías ilegales asociadas al conflicto armado.

Por otra parte, los PDET deben establecer rutas especiales de participación de los grupos étnicos en sus territorios, así como armonizar e incluir en los PDET los diferentes planes de vida y etnodesarrollo de las comunidades étnicas. Hasta el momento, la ART ha definido rutas étnicas con algunos grupos y con otros se está en proceso de concertación a nivel territorial. También deben armonizarse o incluir lo avanzado en los Planes de Desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina, los Planes de Reparación Colectiva, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipales; todo esto exige una articulación interinstitucional del nivel nacional y local lo que representa uno de los grandes desafíos de los PDET y de los equipos de la ART como articuladores territoriales.



**Tabla 10: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 2: PDET y planes de acción para la transformación regional</b>							
8	PDET y planes de acción para la transformación regional	1.2	5	2 (40%)	3 (60%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>5</b>	<b>2 (40%)</b>	<b>3 (60%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- *Avances.* Los datos del Instituto Kroc muestran que se ha avanzado en la creación de condiciones para dar inicio a los PDET (Tema 2), se han iniciado tres de las cinco disposiciones (60%), si bien ninguna de las disposiciones ha llegado a su plena implementación. Así mismo, existe una institucionalidad responsable, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se ha creado el decreto que regula el instrumento y se ha contratado a buena parte del equipo en terreno. Hasta el momento<sup>75</sup> se han llevado a cabo 303 pre-asambleas a nivel de núcleos veredales en 29 municipios en una primera fase del diseño participativo de los PDET<sup>76</sup>, también han comenzado a reunir los primeros grupos motores municipales que agrupan a los representantes de los núcleos veredales para crear una visión compartida del municipio, con lo que se inicia la segunda fase del proceso (son tres fases: Veredal, Municipal y Regional).

- *Dificultades.* Existen algunas dificultades y patrones emergentes preocupantes:

- Las medidas y disposiciones sustantivas para desarrollar la Paz Territorial (tierras, mecanismos de justicia transicional, planes nacionales de reforma rural, mecanismos de participación ciudadana) muestran niveles de implementación bajos.
- Se mantiene un enfoque tradicional de arriba-abajo por parte de algunos funcionarios, en donde las decisiones son predeterminadas por la entidad encargada de liderar el proceso de preparación de los PDET, dejando poco margen para su contextualización a realidades territoriales y una disminuida participación efectiva y transformadora de los actores locales.<sup>77</sup>
- Se registra que algunas comunidades participantes en los PDET manifiestan percibir al Estado como una entidad que llega, hace un taller y se va, sin generar verdaderos procesos de confianza y de presencia sostenida que ayuden a construir legitimidad.
- Entidades del Gobierno y del Estado están implementando diversas medidas del Acuerdo en los territorios priorizados sin una coordinación clara entre ellas, generando una multiplicidad de eventos paralelos que generan confusión en las comunidades y que son percibidas como “un baile de chalecos”.
- Algunas organizaciones y líderes reclaman que funcionarios regionales de la ART los estigmatizan o excluyen del proceso por razones políticas y afinidades ideológicas, es importante revisar que no se continúe la estigmatización por razones políticas y que la



construcción de los PDET sea entendida como un proceso de Paz Territorial que contribuye a crear consensos sobre el futuro común y la reconciliación.

- Una disposición por desarrollar de los PDET es el de las veedurías ciudadanas y las medidas de transparencia. Poco a poco se han venido activando ejercicios regionales y locales de seguimiento a la implementación de los PDET y PNIS y a la calidad de la participación comunitaria. Apoyar estas iniciativas nacientes y articularlas al nivel regional y nacional es algo en lo que también la cooperación internacional puede ayudar técnica y financieramente.
- Por último, uno de los mayores peligros del proceso PDET es su cooptación por parte de las redes clientelares y de corrupción regionales. El año 2018 es de elecciones y la ART es una de las pocas entidades que se excluyó de la ley de garantías. De parte de directivos regionales del PDET se expresa preocupación por la presión e intentos de cooptación del accionar de su entidad durante el próximo año, por ello es importante que tanto el nivel central de la ART, como el alto Gobierno y la cooperación internacional o embajadas, muestren apoyo constante públicamente.

Para enfrentar estas dificultades hace falta superar uno de los dilemas habituales de estos procesos: implementar ágil y eficazmente los acuerdos en los territorios versus el necesario proceso de construir legitimidad donde el Estado es percibido negativamente.

Para lograrlo, es importante comprender que la construcción de paz no se limita a implementar acciones, proyectos o programas, sino sobre todo a reconstruir relaciones de confianza, abrir canales de comunicación que no existen, entender y valorar los aportes de las comunidades y poblaciones diversas, incluir a los que han sido excluidos o victimizados y construir nuevos consensos basados en relaciones de cooperación mutuamente beneficiosas entre Estado y sociedad. Por lo tanto, es necesario preservar la mirada integral y territorial del Acuerdo, coordinar y dar coherencia a la presencia constante del Estado y construir espacios de confianza y diálogo sostenido con las comunidades y sus mecanismos organizativos, construyendo legitimidad y contrato social desde el territorio.

Desde este enfoque, que busca superar el dilema, los PDET y otras medidas territoriales como los PNIS, los Planes de Reparación Colectiva, Retorno y Restitución, los Planes de Reforma Rural Integral del Acuerdo, las medidas de seguridad y protección, así como otras medidas de implementación territorial del Acuerdo Final, deben ser sensibles y contextualizadas a los territorios y las particularidades de sus comunidades, generando un espacio para construir Estado “desde” los territorios y evitando la tentación clásica de llevar el Estado “a” los territorios. La implementación debe facilitar abordajes territoriales integrales, coherentes y coordinados, contando con la participación activa de las autoridades locales y de diversos sectores de la sociedad en los territorios, fortaleciendo la gobernanza local, apoyando a los líderes y autoridades, a las organizaciones sociales y comunitarias y reconociendo la preexistencia en estos territorios de agendas y planes locales que pueden ayudar a contextualizar y dar sentido local a los instrumentos definidos en el Acuerdo Final.



- **Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (Tema 3)**

Uno de los temas más extensos del Acuerdo Final de Colombia son los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (Tema 3), que constan de 65 disposiciones agrupadas en nueve subtemas. Poca actividad se ha reportado en la mayoría de estos subtemas, con 48 de las 65 disposiciones sin informes de implementación. La implementación se ha iniciado en 17 disposiciones (26%), pero ninguna de estas disposiciones se ha implementado plenamente.

**Tabla 11. Planes Nacionales de Reforma Rural Integral**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 3: Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral</b>							
9	Infraestructura vial (Vías terciarias)	1.3.1.1	2	0 (0%)	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
10	Infraestructura de riego	1.3.1.2	5	3 (60%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)
11	Infraestructura eléctrica y de conectividad	1.3.1.3	4	2 (50%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
12	Desarrollo social: salud rural	1.3.2.1	4	4 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
13	Desarrollo social: educación rural	1.3.2.2	11	8 (73%)	3 (27%)	0 (0%)	0 (0%)
14	Desarrollo social: vivienda y agua potable	1.3.2.3	4	3 (75%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)
15	Estímulo a la producción agropecuaria y la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de Ingreso. Mercadeo.	1.3.3	17	12 (71%)	5 (29%)	0 (0%)	0 (0%)
16	Formalización laboral y protección social	1.3.3.5	12	10 (83%)	2 (17%)	0 (0%)	0 (0%)
17	Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	1.3.4	6	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>65</b>	<b>48 (74%)</b>	<b>17 (26%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

Respecto al Plan Nacional de vías terciarias, este se encuentra en una etapa de diseño con participación tanto de entidades del Gobierno Nacional como de las gobernaciones y alcaldías de los municipios. De manera paralela, se está adelantando la estrategia 51/50 a cargo de la ART como un primer plan de choque que busca intervenir rápidamente 50 kilómetros de vías en los 51



municipios más afectados por el conflicto armado y los cultivos de uso ilícito. Algunas de esas intervenciones se hacen en infraestructura fluvial, y la mayor parte de las obras de este plan se encuentran en proceso de licitación.<sup>78</sup>

Por otro lado, el plan de electrificación rural tiene un año para ser completado según el lineamiento establecido en el Decreto 884 del 26 de mayo de 2017; el plan de conectividad está diseñado y en espera de ser formalizado. Por su parte, el plan de adecuación de tierras (riego y drenaje) depende de un proyecto de ley que está en tránsito en el Congreso.

Sobre los acuerdos de plan relacionados con el desarrollo social, los ministerios están trabajando en la creación de nuevos programas y en la armonización de los ya existentes, para que den cuenta de los compromisos en el Acuerdo de Paz. Particularmente, los planes de salud, educación rural y el sistema progresivo para el derecho a la alimentación, se encuentran en su fase de desarrollo y socialización con territorios, están en borrador y esperan ser formalizados como política pública o como decretos o directivas ministeriales. El plan de vivienda rural y agua potable fue aprobado por el Decreto 890 del 28 de mayo de 2017 y debe ser implementado por el Ministerio de Agricultura. En cuanto al Plan de Formalización laboral y protección social para la población rural, es necesario validar información sobre su avance hasta el momento.

Acerca de los planes económicos y productivos, el Plan de Fomento de la Economía Solidaria Rural (PLANFES) está desarrollado, cuenta con presupuesto y está en pilotaje en algunas regiones. El Plan de Asistencia Integral Técnica cuenta con un proyecto de ley en tránsito en el Congreso y con una agencia encargada de implementarlo, la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) con su propia planta de personal y estructuras territoriales. Esta Agencia fue creada en 2015 junto con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Renovación Territorial (ART). En cuanto a los Planes de apoyo a la economía familiar y campesina y el Plan para la comercialización se encuentran en proceso de diseño por los respectivos Ministerios de Agricultura y Comercio; el mecanismo de compras públicas fue desarrollado por la Agencia Colombia Compra Eficiente y las Alianzas Productivas son un mecanismo fuertemente impulsado por el Gobierno Nacional y la empresa privada.

- *Dificultades*. Los planes nacionales tienen dos dificultades transversales:

- La aprobación del Plan Marco de Implementación, ya que el lanzamiento de los planes está atado al del PMI, que es el que establece sus metas e indicadores. Este es un ejemplo de cascada negativa generado por el retraso en la aprobación del PMI.
- La implementación comunitaria, ya que es transversal a todos los planes y busca que la contratación de las obras de implementación favorezca a las organizaciones de base y Juntas de Acción Comunal. Se busca inyectar recursos como empleos directamente en zonas que han sido fuertemente golpeadas por la pobreza rural y el conflicto armado. Hasta el momento, Colombia Compra Eficiente ha desarrollado un mecanismo para lo relativo a vías terciarias<sup>79</sup>, pero se espera que esto suceda también con la implementación de otros Planes para la Reforma Rural Integral.



- **Acción Integral contra las Minas Antipersonal (Tema 10)**

El Acuerdo Final contempla la creación de un programa de desminado y limpieza de las áreas del territorio nacional afectadas por la ubicación de minas antipersonal (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). Aunque este programa fue elaborado antes de la firma del Acuerdo, comparte la meta establecida en el Acuerdo de lograr un país libre de minas para el año 2021.<sup>80</sup> La meta requiere un aumento significativo en la capacidad operacional que permita un incremento exponencial en las intervenciones de limpieza en los territorios.

Se han iniciado las dos disposiciones relacionadas con la Acción Integral contra las Minas Antipersonal y se evidencian avances sustanciales, especialmente en los últimos meses.<sup>81</sup> No obstante, la remoción de minas suele ser un proceso a largo plazo que puede tardar muchos años en completarse. De acuerdo con el análisis comparativo de PAM, el análisis de los programas de remoción de minas que siguieron a los acuerdos de paz en otros ocho países muestra que en promedio toma 7,5 años completar el proceso.

**Tabla 12: Acción Integral contra Minas Antipersonal**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 10: Acción Integral contra las Minas Antipersona</b>							
48	Acción Integral contra las Minas Antipersona	4.1.3	2	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
<b>Total</b>			2	0(0%)	1(50%)	1(50%)	0 (0%)

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- *Avances.* Los siguientes datos evidencian un salto cualitativo y cuantitativo en los esfuerzos que se han llevado a cabo en materia de desminado humanitario y en el fortalecimiento de la capacidad operacional en los últimos meses:

- Aumento del 25% en el número de municipios libres de sospecha de MAP y MUSE.
- En el último año se han despejado 1.593.411m<sup>2</sup> mientras que entre el periodo 2005-2015 se despejaron 2.593.923 m<sup>2</sup>. El total de m<sup>2</sup> contaminados se estima en aproximadamente 52 millones de m<sup>2</sup>.<sup>82</sup>
- 5.297 personas acreditadas para el desminado, comparado con aproximadamente 1.300 en junio 2016.
- Reducción del 70% de víctimas en comparación con los primeros seis meses de 2016.<sup>83</sup>
- Tres (3) nuevos operadores acreditados en 2017, incluyendo Humanicemos DH.<sup>84</sup>
- Actualización de protocolos de seguridad y Educación en Riesgo de Minas (ERM).<sup>85</sup>
- Instalación de un grupo temático especial y representación de las víctimas de minas en la Mesa de Víctimas.<sup>86</sup>



- Circular externa de la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) con la ruta de atención integral a las víctimas de MAP/MUSE.<sup>87</sup>

El Acuerdo establece medidas para que las FARC-EP contribuyan al desminado humanitario “por diferentes medios, incluyendo el suministro de información, con la limpieza y descontaminación de los territorios” dentro del marco de la reincorporación a la vida civil y la reparación a las víctimas.<sup>88</sup> La organización de desminado humanitario civil (ODHC) de las FARC-EP creada para dicho fin (Humanicemos DH), fue acreditada el 11 de agosto.<sup>89</sup> Se espera incorporar entre 1.200 y 1.800 ex-combatientes en dicha organización y actualmente hay 436 personas identificados con interés de incorporarse a la organización inmediatamente.<sup>90</sup>

- *Dificultades.* No obstante los avances observados hasta la fecha, solo 10 personas de las FARC han iniciado la formación para ser desminadores acreditados lo cual ha limitado su posibilidad de contribuir a este propósito. Retrasos en la consolidación de listados, la aplicación de la ley de amnistía y la dejación de armas dificultaron la incorporación de más personas a la organización. En la medida en que se den avances en estas acciones, se espera un incremento en el ritmo de implementación en materia de desminado humanitario.

Si bien la reducción de un 70% en víctimas de MAP/MUSE, comparada con los primeros seis meses de 2016 es un avance muy significativo, es importante reconocer las 33 víctimas en lo que ha transcurrido de 2017. De éstas, 25 (76%) son civiles, 9 (27%) menores de edad y 2 de ellas fallecieron. Preocupa particularmente la sobre-representación de víctimas de las comunidades étnicas. De las 6 víctimas indígenas y afrocolombianas (26%), 4 son menores de edad.

Adicionalmente, se observa que sólo a tres de las comunidades priorizadas para el desminado mencionadas en el Capítulo Étnico se les ha asignado operador y en ninguna se han iniciado actividades de limpieza. Es fundamental priorizar las comunidades mencionadas en el Capítulo Étnico dado que se encuentran en una situación de vulnerabilidad particular, sin detrimento a los avances en otras zonas que coinciden con territorios colectivos. Así mismo, es importante reconocer que la intervención en los territorios colectivos puede tomar más tiempo dada la importancia de garantizar los debidos procesos de consulta previa con las autoridades locales. En cuanto a las garantías de los derechos de las víctimas, también es importante definir la articulación entre el programa de desminado humanitario, la JEP y las medidas de reparación.

A diferencia de muchos otros países, la contaminación de MAP/MUSE en Colombia es poco concentrada lo que representa un mayor costo por la remoción de cada mina.<sup>91</sup> Tanto actores nacionales como internacionales han reiterado la necesidad de un estudio comprensivo de línea base, incluyendo un estudio de eventuales sub-registros en los datos de víctimas, para facilitar la planificación y priorización operacional.<sup>92</sup>

Dado el carácter integral del Acuerdo, el desarrollo de varios temas y subtemas dependen del avance efectivo del proceso de desminado, particularmente la sustitución de cultivos de uso ilícito, pero también varias medidas del Punto 1 (Reforma Rural Integral). Si bien el Gobierno ha buscado la articulación y priorización oportuna de las intervenciones de desminado en zonas críticas, la



naturaleza misma de la acción integral contra las minas antipersonal y la necesidad de cumplir rigurosamente con los protocolos de seguridad, puede comprometer otras necesidades urgentes. Es importante comunicar de forma muy transparente cuáles son los tiempos esperados para la implementación de las diferentes medidas contempladas en el Acuerdo, para evitar “brechas de expectativas” y dificultar la construcción de confianza.

Jóvenes excombatientes sin oportunidades y bajos niveles de educación, son considerados el grupo más vulnerable ante el re-reclutamiento por otros grupos armados o crimen organizado. Priorizar este grupo poblacional para la formación de nuevos operadores de desminado humanitario puede servir como medida preventiva de nuevas violencias. Al mismo tiempo, es importante contemplar medidas afirmativas para atraer mujeres al sector ya que el desminado humanitario brinda una oportunidad laboral que permite romper con estereotipos de género restrictivos.

El desminado humanitario también está contemplado en el Acuerdo Final como una medida de reparación, pero hasta que no haya claridad sobre cuáles son los procesos, mecanismos y medidas de la JEP en esta materia, no se puede dar seguimiento a este aspecto de la implementación del programa de desminado y la contribución de las FARC-EP.

Por último, alcanzar un país libre de minas para el 2021, depende de los avances en las garantías de seguridad en las zonas más afectadas por el conflicto, incluyendo el desmantelamiento de grupos ilegales. El ataque contra funcionarios de la organización de desminado humanitario Ayuda Popular Noruega (APN) en junio recuerda la vulnerabilidad de las personas involucradas en la implementación del Acuerdo y la necesidad de aumentar los esfuerzos para garantizar la protección especial a estos sujetos otorgada por las normas internacionales vigentes.<sup>93</sup>

Los proyectos de desminado “Gestos de Paz” son un ejemplo positivo de acciones de construcción de paz integral. Hay un consenso generalizado acerca de que estos proyectos pilotos han sido exitosos, especialmente como mecanismo para la construcción de confianza entre las partes y se considera que incluso tuvieron un impacto positivo en la mesa de La Habana (hallazgo validado en entrevistas con los actores claves). En la medida que la implementación temprana significa cierta continuación de la negociación es recomendable continuar con proyectos conjuntos de impacto temprano, para seguir fomentando la confianza entre las partes. Se ha evidenciado que la intervención junto con excombatientes tiende a ser más efectiva y eficiente. Así mismo puede servir como ejemplo de procesos de reconciliación.<sup>94</sup>

- **Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Tema 11)**

El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) busca una solución de fondo al problema de los cultivos de uso ilícito, reconociendo que la causa del problema es la pobreza, la falta de infraestructura e integración económica y la débil presencia estatal en los territorios afectados por este fenómeno. La estrategia parte de acuerdos voluntarios de sustitución establecidos entre el Estado y las comunidades que se compone de varias etapas, desde el levantamiento voluntario de los cultivos, hasta la transformación de los territorios y su transición hacia una economía legal (ver Anexo F). Las FARC se comprometen a facilitar y participar activamente en el proceso.



El PNIS (Tema 11) contiene 32 disposiciones que se completarán en tres fases de implementación. El texto del Acuerdo establece que para la sustitución de cultivos se debe alcanzar un acuerdo entre las comunidades, el Gobierno y las entidades territoriales con apoyo de las FARC antes de que comience el programa. Según el Gobierno, los Acuerdos Voluntarios alcanzados cubren a unas 110.000 familias.<sup>95</sup> Esto constituye un progreso evidente para la primera fase; ya se han entregado subsidios a los campesinos para que estos comiencen a erradicar voluntariamente las matas de coca en varias regiones del país. En este Tema, 19 de las 32 disposiciones (59%) aún no han iniciado.

Las disposiciones relacionadas con un proceso participativo para el desarrollo en las áreas afectadas por cultivos ilícitos -mediante la elaboración de un Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo- implican un proceso a largo plazo que tomará muchos años por implementarse completamente. De las 12 disposiciones de este subtema, la implementación ha iniciado en solo dos (17%).

**Tabla 13: Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 11: Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito</b>							
	Subtema 49: Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) integrado a la Reforma Rural Integral	4.1.3	20	9 (45%)	10 (50%)	1 (5%)	0 (0%)
	Subtema 50: Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)	4.1.3.5	12	10 (83%)	2 (17%)	0 (0%)	0 (0%)
	<b>Total</b>		<b>32</b>	<b>19 (59%)</b>	<b>12 (38%)</b>	<b>1 (3%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

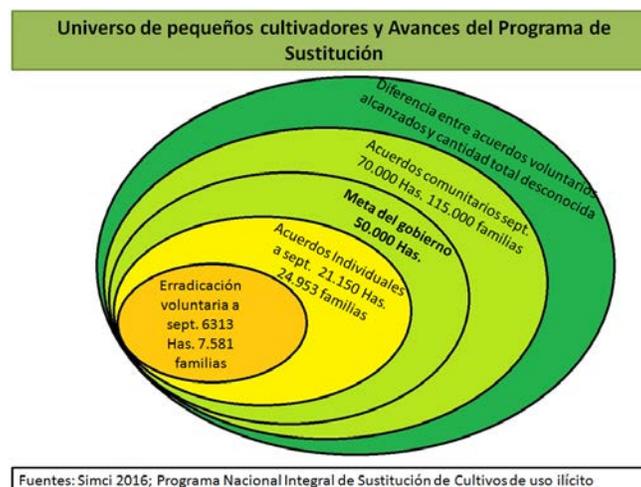
Cultivos de Uso Ilícito	Hectáreas
Parques naturales SIMCI 2016	7.878
Territorios Étnicos SIMCI 2016	38.829
Erradicación Forzosa Sept. 2017	36.000
Meta Erradicación Forzosa 2017	50.000
Meta Sustitución Voluntaria 2017	50.000
Coca SIMCI 2017	146.000
Fuentes: SIMCI 2016, Programa Nacional Integral de Sustitución, Ministerio de Defensa	



- *Avances y Dificultades.* El 24 de octubre se radicó en el Congreso el Proyecto de Ley de tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras, se espera que beneficie a unas 100.000 familias o más.<sup>96</sup>

*Respecto a las Comunidades.* Ha habido buena recepción de las comunidades al programa y otras comunidades cultivadoras se motivan al ver a sus vecinos recibir el subsidio y arrancar las matas. Algunas comunidades manifiestan interés en hacer acuerdos voluntarios, pero reclaman que el Gobierno los hace esperar o incumple citas para formalizar los acuerdos.<sup>97</sup> Por otro lado, grupos armados interesados en el narcotráfico presionan a los cultivadores para no ingresar al programa o frente a las acciones de erradicación forzosa.

*Respecto a los Acuerdos Comunitarios.* Hay una brecha entre la cantidad de cultivos de pequeños cultivadores y los acuerdos comunitarios alcanzados. La cantidad de cultivos real es difícil de conocer. El estimado más cercano que se tiene es el del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos que evidencia 146.000 hectáreas.<sup>98</sup> Los acuerdos comunitarios posibles pueden ser muchos más que los actuales e incluir a más población en el programa. El desconocimiento y falta de claridad frente a la cantidad real de cultivos y de familias involucradas en territorios extensos, ralentiza la firma de nuevos acuerdos.



Desde que comenzó el programa de sustitución, se ha combinado con una estrategia de erradicación forzosa, lo que ha producido choques violentos entre comunidades y la Fuerza Pública. El punto de quiebre de esta situación ocurrió en Tumaco, Nariño, el 5 de octubre con la muerte de al menos 6 campesinos que protestaban contra la erradicación forzosa, presuntamente a manos de la Policía que adelantaba el operativo de erradicación. Esta combinación de estrategias sin coordinación visible rompe la confianza entre el Gobierno y las comunidades y cuestiona la voluntad del Gobierno por implementar la sustitución voluntaria junto a las comunidades. La situación que se genera, además, puede ser instrumentalizada por actores armados ilegales para avanzar en sus agendas criminales.



Es urgente una política nacional integral en materia de drogas que coordine los sectores de defensa, sustitución, transformación territorial y justicia y asegure la integración de sus planes y acciones en los territorios, junto con las iniciativas de desarrollo, haciendo efectivo el enfoque integral de Paz Territorial. Desde un punto de vista sistémico, la sustitución abre la posibilidad de los procesos de transformación territorial a mediano y largo plazo, de modo que la paz pueda llegar a ser duradera y estable.

*Respecto a los Acuerdos Familiares.* Hay una gran diferencia entre las hectáreas y familias cubiertas por los acuerdos comunitarios y las cubiertas por acuerdos individuales. Solo 25.000 de 70.000 hectáreas han pasado de acuerdos comunitarios a individuales.<sup>99</sup> Esta brecha crea un espacio indefinido en el que los cultivadores esperan estar protegidos de la erradicación forzosa pero las autoridades no reconocen todos los cultivos en estos lugares como objeto de sustitución y adelantan acciones de erradicación forzosa.

Esta indefinición pone en riesgo a líderes y autoridades involucradas en fomentar los acuerdos de sustitución ya que la demora del Gobierno en adelantar el registro individual o la erradicación en zonas de cultivos voluntarios deslegitima su facilitación y los pone en la mira de grupos armados ilegales. Esto hace necesario que el Protocolo de Seguridad para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícitos establecido en el Acuerdo capítulo 6 sea implementado.

Así mismo, es urgente que los cultivos pequeños se registren debidamente uno a uno en el programa, sean georreferenciados, y no puedan ser objeto de erradicación forzosa. Si bien el registro por familia es una actividad difícil en la que los funcionarios deben ir casa a casa en lugares de difícil acceso y con amenazas de seguridad, el ritmo actual hace que la brecha se agrande. Hay que capacitar e involucrar más personal en el registro individual para abordar esta dificultad y dirigir los esfuerzos de erradicación forzosa a zonas donde sea absolutamente seguro que no existen campesinos que viven de los cultivos.

*Casos de atención especial.* Al menos unas 38.829 hectáreas de cultivos están situadas en territorios de grupos étnicos, especialmente en la Costa Pacífica.<sup>100</sup> Algunos de estos grupos han mostrado interés en participar en la sustitución. Fortalecer las autoridades étnicas y la cohesión en estos territorios es una forma de afianzar la gobernanza local en zonas donde el estado central tiene poca legitimidad o presencia. También es posible en zonas donde las organizaciones campesinas y las juntas locales gozan de aprecio y legitimidad. Para ello es necesario articular la sustitución con el saneamiento y formalización de los territorios de los grupos étnicos. También hay preocupación por el respeto por los usos culturales de la hoja de coca entre las comunidades indígenas y la militarización de territorios colectivos con fines de erradicación forzada de cultivos ilícitos.

Así mismo, existen pequeños cultivadores en parques naturales, lo que dificulta poner a funcionar proyectos productivos. Un abordaje diferenciado con esta población que incluya el pago por



servicios ambientales, los bonos de carbono y otros estímulos a la conservación, así como el desarrollo de planes de manejo en zonas de amortiguación a partir del diálogo entre comunidades y Parques Nacionales puede ser una alternativa interesante.

*Seguridad y violencia.* La violencia en las zonas post-FARC está directamente asociada a las economías ilegales y a la presencia de grupos armados que usufructúan estas economías. En la medida en que estas rentas continúen, los grupos armados seguirán amenazando, asesinando líderes y cooptando comunidades y territorios.

La confianza en el Gobierno es fundamental para fomentar la participación en otros programas territoriales de implementación como los PDET, las circunscripciones especiales y los espacios de participación política para organizaciones y movimientos sociales. No obstante, la confianza se rompe por los choques entre comunidades y la Fuerza Pública. La sustitución requiere garantizar la seguridad de las comunidades en el proceso de sustitución, así como de los funcionarios que la adelantan para evitar que estos patrones se repitan. Del mismo modo, es necesario fortalecer el rol de los integrantes de las FARC en proceso de reincorporación en los procesos de sustitución de cultivos y lucha contra el narcotráfico.

*Necesidades y Abordajes Potenciales.* Algunos campesinos preguntan: “y después de arrancar las matas ¿qué?” Se refieren a la incertidumbre frente a la transición económica, para lo cual son indispensables las obras de infraestructura y soluciones de acceso que permitan la comercialización rentable de los nuevos productos y servicios. Aquí se incluyen soluciones como las contenidas en la estrategia 51/50 y el plan nacional de vías terciarias o facilitar acceso fluvial a zonas de difícil acceso del Magdalena Medio, Pacífico y Amazonía mediante la iniciativa gubernamental. En estas regiones un pasaje de lancha puede costar hasta medio millón de pesos, lo que hace que transportar una cosecha sea desastroso para las finanzas del agricultor, mientras que la pasta y hoja de coca se las compran en las fincas los mismos traficantes. Puede ser el Estado quien asuma el transporte fluvial en estas regiones a través de la Armada o una empresa estatal con una visión de estrategia de desarrollo y de desestimular las economías ilícitas de forma similar a como la aerolínea pública Satena lo hace para el transporte aéreo. También es clave la infraestructura de puertos que permita la salida de los productos a los mercados globales en regiones como el pacífico chocono, caucano y nariñense.

Se requiere de mercados y planes de comercialización efectivos para los productos de sustitución. El país cuenta con experiencias positivas en seguros de cosecha, compras a precios sostenidos como las de la Federación Nacional de Cafeteros o la transformación *in situ* de los productos para obtener valor agregado y mejorar la economía local. Igualmente será necesario contar con mercados preferenciales para los productos de la sustitución. Los socios de Colombia en la guerra contra las drogas como Estados Unidos, la Unión Europea y el Mercosur poseen grandes mercados para productos de sustitución como cacao, café, derivados del caucho, entre muchos otros. La estrategia de sellos verdes demuestra que el uso de un sello de paz puede fomentar la compra de estos productos, ayudando a estabilizar la producción en las zonas de transición y haciendo que esta sea sostenible en el largo plazo y que los incentivos económicos de los cultivos de uso ilícito



se disminuyan considerablemente. Para el desarrollo y garantía de este tipo de estrategias, tanto la UNODC como otros organismos internacionales (Banco Mundial, FAO, PNUD, etc.), cuentan con la credibilidad e idoneidad técnica necesaria para garantizarlo.

Por último, el desafío de fondo es el cambio de mentalidad y la inercia de cómo se ha venido adelantando la estrategia contra los cultivos de uso ilícito durante décadas a través de medidas de fuerza y conteo obsesivo de hectáreas. Al respecto, analistas, campesinos, funcionarios y miembros de las Fuerzas Armadas coinciden en que perseguir a los campesinos no ha surtido el efecto deseado. El reto es transformar territorios e incluir a los cultivadores en la economía legal de forma que la resiembra disminuya considerablemente.

- **Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública (Tema 12)**

El programa de prevención del consumo y salud pública está siendo actualmente diseñado por la Comisión Técnica Nacional de Reducción de Demandas de Drogas en cabeza del Ministerio de Salud y acompañado técnicamente por el Ministerio de Justicia. Hasta el momento, se ha actualizado el Programa Nacional Integral de Consumo de Drogas Ilícitas que incluye una armonización con objetivos de desarrollo sostenible, el Acuerdo Final, recomendaciones UNGASS y Funciones de la Comisión Técnica Nacional de Reducción de Demanda de Drogas. Se evidencia un esfuerzo eficaz de articulación inter-institucional e intersectorial, así como un modelo de participación y acompañamiento técnico a los gobiernos locales y regionales para la actualización del plan en regiones.

**Tabla 14: Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 12: Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública</b>							
51	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	4.2	16	14 (87%)	2 (13%)	0 (0%)	0 (0%)
	<b>Total</b>		<b>16</b>	<b>14 (87%)</b>	<b>2 (13%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- **Solución al fenómeno de la producción y comercialización de narcóticos (Tema 13)**

La búsqueda de soluciones al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos implica estrategias que generalmente requieren esfuerzos a largo plazo y el Acuerdo de Paz colombiano incluye medidas ambiciosas en ese sentido. En materia de judicialización efectiva al fenómeno del narcotráfico, los compromisos van desde planes integrales de política criminal que suponen retos de coordinación interinstitucional en su diseño, pero sobre todo en su implementación; hasta los compromisos de llevar a cabo investigaciones estructurales de la criminalidad multidimensional



que conlleva años de labores por parte de las instancias encargadas, y requieren de un tiempo prudencial hasta poder ser evaluadas.

Otra de las soluciones pactadas en el Acuerdo también establece una estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y contra el lavado de activos; nueva estrategia para garantizar la aplicación efectiva de la extinción de dominio; una estrategia integral de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico; así como espacios de diálogo e intercambio sobre nuevos enfoques asociados a la lucha contra el narcotráfico. Si bien hubo una reforma mediante la Ley 1849 al Código de Extinción de Dominio, la mayoría de las disposiciones de este tema no han iniciado. Los bajos niveles de implementación observados en estas áreas responden, entre otras razones, a que son objetivos de largo plazo y que sus acciones implican complejos y delicados esfuerzos que no podrían ser correctamente analizados en esta etapa.

**Tabla 15: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 13: Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos</b>							
52	Judicialización efectiva	4.3.1	3	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
53	Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos y control de insumos	4.3.2, 4.3.2.1	5	3 (60%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)
54	Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico	4.3.4	4	1 (25%)	3 (75%)	0 (0%)	0 (0%)
55	Conferencia Internacional Política de Lucha Antidrogas	4.3.5	3	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	<b>Total</b>		<b>15</b>	<b>10 (67%)</b>	<b>5 (33%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

- **Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (temas 14, 15, 16 y 17)**

Los temas 14, 15, 16 y 17 establecen diversos componentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparaciones y Garantías de No Repetición. Estos son objetivos esenciales a largo plazo en el Acuerdo Final de Colombia. La experiencia de otros acuerdos de paz indica que las disposiciones para los procesos de justicia, verdad y reparación a menudo tardan varios años en implementarse.



Estos temas fueron desarrollados en el Acto Legislativo 01 del 4 de abril de 2017, el cual creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Éste está conformado por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado (UBPD) (Tema 14), la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (Tema 15) y medidas especiales de reparación para la construcción de paz y garantías de no repetición (Temas 16 y 17).<sup>101</sup> Tanto el Acto Legislativo como los decretos ley 598 y 588 de 2017, que reglamentaron la UBPD y la CEV respectivamente, se encuentran en estudio de constitucionalidad.

El SIVJRNR, tal como ha sido concebido formalmente, está llamado a responder de forma integral y coordinada a las obligaciones que tienen el Estado y los responsables de delitos frente a las víctimas. Cada una de las entidades que lo conforman tiene competencias específicas y su trabajo se debe complementar con el que realizan las demás desde la lógica de la integralidad. La garantía de los derechos de las víctimas dependerá de la efectividad en los canales de comunicación entre estas entidades, de la complementariedad en las medidas de reparación, así como del acceso y traslado de información entre ellas.<sup>102</sup> En este sentido, los mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición deben estar interconectados por medio de relaciones de condicionalidad e incentivos.<sup>103</sup>

Dentro del Tema 14, el subtema 56 contiene 14 disposiciones relacionadas con la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, y el subtema 57 contiene 13 disposiciones relacionadas con el establecimiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. De las 27 disposiciones del Tema 14, el 81% no han sido iniciadas. Sólo 5 de 27 disposiciones están en progreso.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad fue creada mediante el Acto legislativo 01 de 2017 y reglamentada en el Decreto Ley 588 de 2017. El estudio de constitucionalidad aún se encuentra en curso.

El 11 de octubre, la Corte Constitucional llamó a una Audiencia Pública en el marco del estudio de constitucionalidad en la que se manejaron tres ejes temáticos relacionado con el diseño y metodología de la CEV, la relación entre verdad y justicia, y el manejo de la información y documentos. El 11 de septiembre, el comité de escogencia publicó el listado de 199 aspirantes a comisionados pre-seleccionados y posteriormente, el 1 de noviembre publicó la lista de 34 personas llamadas a entrevista. El 14 de noviembre se dará a conocer el grupo de los 11 comisionados.

Por su parte, el Subtema 57 correspondiente a la UBPD reportó avances significativos en el establecimiento y elección de la Directora de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas, aunque a la fecha de presentación de este informe, dicha Unidad no ha entrado en funcionamiento. La selección de la persona a cargo de la Unidad resultó de un proceso con plazos definidos, que permitió observaciones ciudadanas y que hasta ahora ha cumplido con lo establecido en el Acuerdo. Si bien la elección de la directora de la Unidad representa un



significativo avance de implementación, aún quedan importantes pasos para la entrada en funcionamiento de la misma. Aunque la Unidad ha sido adscrita al Ministerio de Justicia, lo que puede facilitar su puesta en funcionamiento en lo que se refiere a surtir aspectos logísticos y burocráticos, también puede poner en riesgo su autonomía.

Aunque aún no inician las labores de búsqueda de personas dadas por desaparecidas por parte de la UBPD, sí hay avances en lo que se refiere a las medidas inmediatas de construcción de confianza presentes en el Acuerdo. Se prevé un proceso especial de aporte y recolección de información de carácter humanitario con el fin de continuar de manera más ágil la búsqueda y la recopilación de información de personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto. Parte de esas medidas ya habían iniciado desde 2015, en virtud del Comunicado Conjunto No. 62<sup>104</sup> y en ese sentido, se ha reportado la exhumación de 1.726 cuerpos y la documentación de 271 casos para futuras diligencias de exhumación<sup>105</sup>, 59 restos humanos entregados en 2016 y una programación de entrega de 229 restos humanos en 2017. También se intervinieron cementerios con fines de búsqueda en distintos lugares del país.<sup>106</sup>

Estas cifras vistas en contexto, dan cuenta de la magnitud del trabajo que tendrá la UBPD frente a un número total de personas desaparecidas en Colombia que resulta difícil de establecer.<sup>107</sup> Los registros dan cuenta de al menos 46.816 víctimas directas del delito de Desaparición Forzada según el Registro Único de Víctimas,<sup>108</sup> y de 60.630 víctimas documentadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica.<sup>109</sup> A la UBPD le esperan ese y otros importantes retos, tales como la coordinación interinstitucional y el tener en cuenta las lecciones del pasado en esta materia, entre otros.

El Tema 15 monitorea la Jurisdicción Especial para la Paz mediante la implementación de 37 disposiciones, incluidas las mencionadas anteriormente relacionadas con amnistía, indulto y tratamiento penal especial. En la actualidad, tres disposiciones se han implementado plenamente (8%) y otras 6 disposiciones están en curso (16%). No se han observado eventos de implementación para 28 (76%) disposiciones.

En este Tema se ha avanzado en la designación del Secretario Ejecutivo de la JEP, la consolidación de la Secretaría Ejecutiva, la cual ha gestionado la puesta en marcha de la Jurisdicción, y se han realizado labores de pedagogía con las víctimas del conflicto y sus organizaciones.<sup>110</sup> A su vez, en el mes de julio se dio inicio al proceso de selección de los magistrados y magistradas de la Jurisdicción y en los meses de septiembre y octubre se publicaron los resultados de quienes fueron elegidos para conformar el Tribunal y las Salas, así como el Director de la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP.<sup>111</sup> Adicionalmente, el Gobierno estableció canales de acción para apoyar la puesta en funcionamiento de la JEP. El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá un rol importante.<sup>112</sup> Actualmente, está en curso la convocatoria para los abogados extranjeros que actuarán como *Amicus Curiae* y la lista de seleccionados será publicada el 11 de diciembre.

Cabe resaltar que el proceso de selección realizado por el Comité de Escogencia fue un proceso innovador que, aunque recibió críticas, estableció un balance importante entre intereses de la



academia, la comunidad internacional, la rama judicial y sectores de la sociedad, contó con criterios claros y públicos y permitió la participación de la sociedad en general. Todo esto ha generado lecciones aprendidas respecto de la publicidad y transparencia de los procesos de selección.<sup>113</sup>

El Tema 16 se concentra en reparaciones a víctimas a través de seis subtemas. Estos subtemas tratan asuntos como los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva (tres disposiciones), reparaciones colectivas (dos disposiciones), la atención psicosocial (dos disposiciones), el desplazamiento y retorno (dos disposiciones), la restitución de la tierra (dos disposiciones) y fortalecimiento a la política de reparación a víctimas (siete disposiciones). De las 18 disposiciones en este tema, la mayoría (61%) no se han iniciado.

Tanto el Gobierno como las FARC han iniciado actos tempranos de reconocimiento posterior a la firma del Acuerdo. Algunos de ellos se encuentran en el marco de las condiciones del Acuerdo y otros no; aun cuando todos están motivados por la iniciativa de paz y reconciliación que brinda el mismo. La Unidad de Víctimas (UARIV) construyó junto a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), un protocolo para orientar a la Conferencia Episcopal en la realización de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidades, basado en principios de acción sin daño y preparación psicosocial de los participantes. Así mismo, la UARIV hace un proceso de acompañamiento si las víctimas así lo solicitan.

Sobre las disposiciones relacionadas con la rehabilitación psicosocial, el Ministerio de Salud coordina un grupo de trabajo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Unidad de Víctimas, Agencia de Reincorporación y Normalización y el Centro Nacional de Memoria Histórica para la construcción de insumos en el fortalecimiento del plan nacional de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición. En este momento se dispone de un documento borrador con un marco conceptual y el desarrollo de las líneas de trabajo. Por su parte, la UARIV evidencia un fortalecimiento de su estrategia de rehabilitación psicosocial colectiva la cual se ampliará a otros 110 municipios del país. Además, se implementará la atención psicosocial en el marco de la Estrategia de Reparación Integral Convivencia y Paz.

Como producto del proceso amplio de participación, la estrategia colectiva de rehabilitación psicosocial también se ha modificado para responder a las necesidades de convivencia y reconciliación en los territorios.

Con relación al fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas, se han reportado avances relacionados con la realización de veintiséis (26) actos regionales entre marzo y abril. Ellos fueron preparatorios del gran evento que se llevó a cabo en abril para reflexionar sobre las modificaciones necesarias para el fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas. Este proceso se denominó Proceso Amplio de Participación. Los insumos recolectados en este proceso fueron utilizados para formular la propuesta de modificación a la Ley 1448/2011 y otra normatividad relacionada con el tema, la cual está siendo formulada por el Gobierno.<sup>114</sup>



El Proceso Amplio permitió trazar una estrategia de fortalecimiento de los planes nacionales de reparación colectiva, liderada por la Unidad de Víctimas. Esta busca estandarizar conceptos y procedimientos técnicos que permitan una planeación efectiva del programa y de los planes de reparación. Según reportes de la Unidad de Víctimas, actualmente se cuenta con un 90% del diseño del programa de reparación colectiva para todos los sujetos de reparación, así como con el desarrollo de sus respectivos modelos operativos.<sup>115</sup> Se llevaron a cabo jornadas de formación en las direcciones territoriales sobre el programa de reparación colectiva y en algunas entidades del SNARIV.

El Tema 17 establece el compromiso del Estado con los Derechos Humanos a través de tres subtemas (promoción de una cultura de respeto a las garantías de derechos humanos, prevención de violaciones de derechos humanos y fortalecimiento de mecanismos de protección de defensores de derechos humanos y sus organizaciones). Hasta la fecha, solo se ha observado implementación inicial en 2 de 6 disposiciones en este tema.

**Tabla 16: Verdad, Justicia, Reparación, Derechos Humanos**

Número	Subtema	Apartado del Acuerdo (Sección)	Disposiciones	No iniciadas	Mínima	Intermedia	Plena
<b>Tema 14: VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición</b>							
56	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad)	5.1.1.1	14	12 (86%)	2 (14%)	0 (0%)	0 (0%)
57	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto	5.1.1.1	13	10 (77%)	1 (8%)	2 (15%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>27</b>	<b>22 (81%)</b>	<b>3 (11%)</b>	<b>2 (7%)</b>	<b>0 (0%)</b>
<b>Tema 15: JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición</b>							
58	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	5.1.2	37	28 (76%)	1 (3%)	5 (14%)	3 (8%)
<b>Total</b>			<b>37</b>	<b>28 (76%)</b>	<b>1 (3%)</b>	<b>5 (14%)</b>	<b>3 (8%)</b>
<b>Tema 16: REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición</b>							
59	Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación	5.1.3.1	3	2 (67%)	1 (33%)	1 (33%)	0 (0%)



60	Reparación Colectiva: Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz	5.1.3.3	2	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
61	Rehabilitación psicosocial	5.1.3.4	2	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
62	Procesos colectivos de retorno de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	5.1.3.5	2	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
63	Medidas de restitución de tierras	5.1.3.6	2	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
64	Fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral a la Víctimas	5.1.3.7	7	4 (57%)	2 (29%)	0 (0%)	1 (14%)
<b>Total</b>			<b>18</b>	<b>11 (61%)</b>	<b>6 (33%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>1 (6%)</b>
<b>Tema 17: GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos (SVJRN)</b>							
65	Promoción de una cultura del respeto de los derechos humanos	5.1.4 5.2	2	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
66	Protección de los Derechos Humanos	5.2.2	2	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
19	Fortalecimiento de los mecanismos de Protección de la labor que desempeñan los defensores de DDHHs y sus organizaciones	5.2.3	2	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)
<b>Total</b>			<b>6</b>	<b>4 (67%)</b>	<b>2 (33%)</b>	<b>0 (0%)</b>	<b>0 (0%)</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

El gran reto que se observa para el SIVJRN, es la capacidad para responder de manera integral y coordinada entre los distintos componentes y con la secuencialidad requerida para garantizar la realización efectiva de su mandato. Una implementación adecuada del Sistema permitirá seguir focalizando la centralidad de las víctimas y facilitará las condiciones para una paz estable y duradera.



### 3. CONCLUSIONES

El Instituto Kroc ha afirmado públicamente que el Acuerdo de Paz colombiano es uno de los acuerdos mejor diseñados que se han firmado nunca y, que la durabilidad y sostenibilidad de la paz depende sobre todo de la calidad y robustez de la implementación del mismo.<sup>116</sup>

El informe del Instituto Kroc busca mostrar avances y dificultades en tiempo real informados por datos que se han verificado, sistematizado y codificado en una gran base de información. Estos datos se han analizado en contexto, en diálogo con personas y organizaciones especializadas en cada uno de los temas del Acuerdo. Los datos se han examinado también a la luz de análisis plurales que muestran la realidad desde diversos puntos de vista y que permiten una lectura detallada, pero también compleja e interdependiente, de cada una de las secciones del Acuerdo. Más de 250 aliados entre instituciones, actores sociales y comunitarios, líderes y lideresas, expertos académicos, ONGs, comunidad internacional, entre muchos otros, han colaborado con el Instituto Kroc en este trabajo de recolección y comprensión de la información. La suma de hechos y datos, a la luz del análisis reflexivo con aliados, es la base de este informe.

Uno de sus objetivos es ayudar a que el proceso de toma de decisiones, y por extensión el debate público sobre la implementación, se canalice a través de un diálogo constructivo. Por eso, identificar y reconocer avances, atender las dificultades, retos, demoras y eventuales retrocesos de forma constructiva es fundamental para seguir enfrentado juntos los muchos problemas que cualquier sociedad tiene al implementar un acuerdo de paz.

Para elaborar estas conclusiones, además de los datos, la información y el análisis presentados en este informe, utilizamos el conocimiento y los datos comparados que el Instituto Kroc ha sistematizado de los procesos de implementación en los 34 acuerdos de paz comprensivos que ha estudiado en detalle en la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM).<sup>117</sup> Este trabajo nos permite comparar el Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP tras 9 meses de implementación con otros países en el mismo periodo de implementación tras la firma de sus acuerdos de paz. Entendemos que es ese conocimiento experto, así como nuestra independencia de criterio y solidez académica lo que llevó a las partes a darnos este rol en el Acuerdo Final. La experiencia comparada ayuda a poner en perspectiva los avances y las dificultades colombianas. En el anexo G se presenta con mayor detalle este insumo comparativo.

Ese análisis comparativo de procesos de implementación de acuerdos de paz en el mundo nos permite ordenar los temas del Acuerdo en tres bloques:

- *Temas cuya implementación robusta y efectiva debe lograrse a corto plazo, aproximadamente durante el primer año tras la firma del acuerdo.* En total suman 194 disposiciones. En este bloque se encuentran los temas relacionados con el cese al fuego bilateral y definitivo, el acantonamiento de tropas, la dejación de armas, los derechos y garantías para la oposición y para la participación política, el proceso de amnistía, la implementación de mecanismos de implementación y verificación y los avances normativos e institucionales.



- *Temas cuya implementación robusta y efectiva debe lograrse en el mediano plazo* (en nuestra lectura, antes de las primeras elecciones post-acuerdo de paz). En total suman 118 disposiciones. Se incluyen aquí medidas relacionadas con la reincorporación socio-política de las FARC a la vida civil en lo económico, lo social y lo político, los mecanismos democráticos de participación ciudadana y las medidas para promover mayor participación e inclusión en la política.
- *Temas cuya implementación robusta y efectiva solo puede lograrse en el largo plazo*. En total suman 246 disposiciones. Se incluyen aquí los temas sustantivos del Acuerdo de Paz relacionados con el desarrollo y las tierras, la garantía de derechos humanos, avances significativos en el desminado, en la sustitución de cultivos y la lucha contra el fenómeno del narcotráfico, con la justicia transicional, la verdad, la justicia y la reparación.

Esta organización no se propone como un marco temporal rígido e inflexible. Más bien, se presenta como un reconocimiento de la enseñanza que brinda la experiencia comparada en relación con los principales hitos de los procesos de paz: 1. Cese el fuego / dejación de armas / fin del conflicto armado; 2. Primeras elecciones post-acuerdo de paz con amplia participación; 3. Transformación de las causas socio-económicas y superación de los agravios que alimentaron en su momento el conflicto armado.

En la práctica hay muchos elementos de superposición entre las tres áreas. Los resultados de corto plazo solo se terminan de consolidar en el medio plazo y para poder alcanzar los logros de mediano y largo plazo, es necesario iniciar la implementación de prácticamente todos los temas en el corto plazo. En la misma lógica, logros que se consolidan en el corto plazo, pueden peligrar y retroceder en el mediano y largo plazo, y, por lo tanto, hacer peligrar la durabilidad y la sostenibilidad de la paz.

La interpretación del Instituto Kroc sobre el actual estado de implementación del Acuerdo Final es que se ha alcanzado un progreso significativo, dada la complejidad de la implementación de este Acuerdo de Paz, y que existen dificultades que necesitan ser atendidas con urgencia y con sentido estratégico. El ritmo de la implementación del Acuerdo en los primeros meses del proceso es equivalente o más rápido que el de otros acuerdos de paz integrales analizados por el Kroc y, si se superan los obstáculos presentes, el proceso está en camino hacia una implementación efectiva.<sup>118</sup> (Más información comparativa en anexo G).

#### *Avances de logros necesarios a corto plazo.*

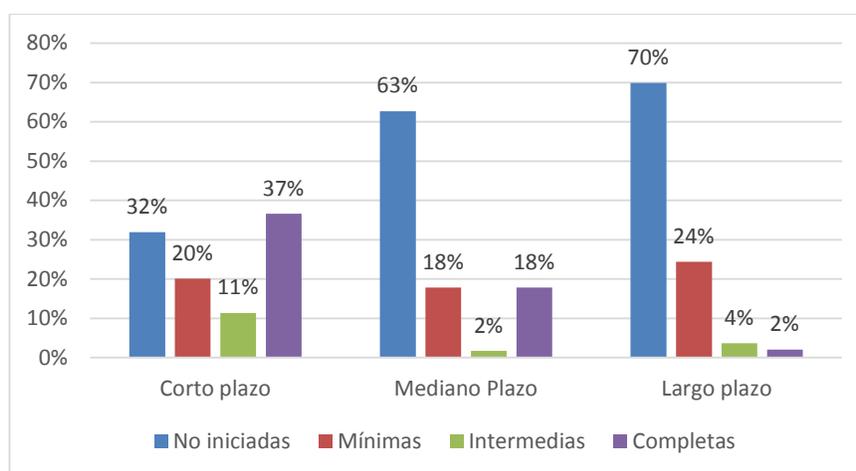
En nuestro análisis se ha avanzado de forma significativa en varios logros a corto plazo, que sientan las bases necesarias para el desarrollo posterior de la implementación y que es necesario cimentar. Se ha logrado el cese de la violencia y la dejación de las armas en los primeros meses tras la firma del Acuerdo de Paz y se han construido algunos de los fundamentos para la



implementación del Acuerdo, como el activo funcionamiento de los mecanismos de implementación y verificación, y varias de las bases normativas e institucionales requeridas.

Estas conclusiones surgen de haber identificado 194 disposiciones (de un total de 558) que requieren altos niveles de implementación a corto plazo. Como se puede ver en el gráfico 4, hasta el 31 de agosto de 2017, 71 de estas 194 disposiciones (37%) han sido implementadas completamente. Otras 22 (11%) están en vías de ejecutarse plenamente y el 20 por ciento se han iniciado. No se ha observado progreso en 62 (32%) de estas disposiciones.

**Gráfico 4: Implementación de prioridades de logro a corto, mediano y largo plazo a 31 de agosto 2017**



Fuente: Elaboración propia con información de la Matriz de Seguimiento al Acuerdo de Paz Colombiano

La única manera académicamente sólida de valorar el ritmo del proceso de implementación del Acuerdo Colombiano es compararlo con otros procesos de implementación de Acuerdos de Paz exitosos en el mundo. Esa comparación favorece levemente al Acuerdo de Colombia pues está adelantado en la implementación de ciertas áreas de su contenido, en particular en aquellas que requieren un alto nivel de logros a corto plazo. (Más información en anexo G)

Las lecturas que se hacen en Colombia sobre el avance del proceso tienden a mostrar el vaso medio vacío. Una lectura comparada muestra un vaso medio lleno. Probablemente ambas permiten observar las dos caras de una misma moneda de un país que sale de más de 50 años de conflicto armado.

#### *Dificultades de logros necesarios a corto plazo*

Como lo hemos destacado en el Informe, hay dos áreas concretas de logro necesario a corto plazo que requieren una implementación más efectiva con urgencia: garantías de seguridad y prioridades de implementación normativa, legislativa y administrativa.



En primer lugar, avanzar de forma más robusta en las **medidas de seguridad y protección para los excombatientes de las FARC, los defensores de DDHH y las comunidades en los territorios**, con especial atención a aquellos que han asumido roles de liderazgo en la implementación del Acuerdo. Esta es una prioridad del mayor nivel. Si no mejora la situación de seguridad y protección de estos actores clave para el proceso, se pone en riesgo la participación efectiva de la FARC como grupo en tránsito a la legalidad y de la sociedad en general en el proceso más amplio de construcción de paz que recoge el Acuerdo. Como se anotó anteriormente, hay avances normativos y se ha hecho un despliegue de seguridad previsto en el Acuerdo, pero estos aún no resultan efectivos a nivel territorial y la percepción de seguridad no ha mejorado. En particular, estimamos necesario asegurar el fortalecimiento del Estado de Derecho complementando el despliegue de seguridad con una articulación interinstitucional efectiva en materia de protección, acelerando la implementación de medidas como:

- El Programa Integral de Protección para las FARC y el entrenamiento de los miembros del Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección,
- El Programa Integral de Seguridad y Protección de Comunidades y Organizaciones en el Territorio, concertándolo con comunidades indígenas, afro y campesinas.
- Las medidas de protección colectivas e individuales, así como medidas diferenciadas para defensoras y lideresas, particularmente en contextos de ruralidad.
- El Plan de Acción de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Poner en funcionamiento la Unidad Especial de Investigación incluyendo un pronto fortalecimiento de las unidades de investigación de fiscalía en zonas rurales.
- La reforma al Sistema de Alerta Temprana (SAT) de la Defensoría, incluyendo el fortalecimiento al sistema de información de Personerías y articularlo con el Sistema de Respuesta Rápida para los 160 municipios priorizados, en un instrumento jurídico que garantice su sostenibilidad financiera y normativa en el tiempo.
- El fortalecimiento del Protocolo de Seguridad para el Esfuerzo Conjunto de Sustitución de Cultivos Ilícitos.
- Implementación de la Política Pública de Prevención de Violaciones a los DDHH y DIH.

En segundo lugar, es necesario **tramitar las prioridades de implementación normativa, legislativa y administrativa** pendientes que son necesarias para sustentar algunos de los principales instrumentos requeridos por el Acuerdo. De especial importancia son: los Actos Legislativo por el cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz y por el cual se adopta una reforma política y electoral; el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz; los Proyecto de Ley que regulan el servicio público de adecuación de tierras, se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se regula el sistema nacional de catastro multipropósito; el proyecto de ley que modifica la Ley 152 de 1994 y, entre otros, el proyecto de ley que desarrolla un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras de coca. Sin la aprobación de estas normas se pone en riesgo la seguridad jurídica del proceso de implementación y varias de las áreas realmente importantes para la sostenibilidad de



la paz podrían colapsar por “efecto cascada negativa”. En el Anexo B se detallan las principales normas pendientes.

#### *Avances y dificultades de logros necesarios a mediano plazo*

Se ha identificado un total de 118 disposiciones que requieren niveles de implementación altos en el mediano plazo, antes de las primeras elecciones post-acuerdo de paz. Hasta el 31 de agosto de 2017, 21 disposiciones (18%) ya se han implementado plenamente, otras 2 (2%) están en camino de implementarse plenamente; 21 (18%) tienen una implementación mínima; y 74 (63%) no han arrancado aún en su implementación. (Gráfico 4, arriba). El nivel de implementación efectiva es aún bajo. Se necesita un mayor progreso en algunas áreas clave fundamentales para la etapa actual de la implementación.

En primer lugar, la **reincorporación política, social y económica de los excombatientes**. Es necesario dar respuestas programáticas de inmediato al conjunto de la población que está en proceso de reincorporación, acelerando las medidas estratégicas y programáticas como el Programa de Reincorporación, el despliegue de la Unidad Técnica para la Reincorporación, facilitar y dar sostenibilidad a la operatividad de ECOMUN y a proyectos de reincorporación colectiva, así como el funcionamiento regular de los Consejos Regionales de Reincorporación. Más allá del debate político sobre el modelo de reincorporación, al día de hoy es indispensable tener en marcha respuestas de diversa naturaleza, colectivas, híbridas e individuales, que atiendan las necesidades diferenciadas de los diversos grupos que conforman el conjunto de la población que participa en este proceso. Es necesario, definir y aterrizar la oferta programática del Estado para la población en proceso de reincorporación con urgencia, atendiendo las necesidades diferenciadas de los y las excombatientes y las impuestas por el contexto de los diversos territorios en donde ocurre esta dinámica. Es necesario definir y concretar los programas colectivos y rurales para la reincorporación, dotarlos de recursos, involucrando a las FARC en el proceso, así como clarificar la situación jurídica de los ETCR (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación).

El proceso de dejación de armas ha sido exitoso. Para consolidar este esfuerzo, se requiere:

- un proceso exitoso de reincorporación,
- con medidas de seguridad y garantías para los ex combatientes y los actores sociales clave
- claridad en los mecanismos de justicia transicional en proceso de aprobación, y
- terminar exitosamente el proceso de amnistía y liberación de prisioneros.

La experiencia comparada también muestra que, si no se alcanzan estos objetivos en el tránsito del corto al mediano plazo, sucede que la incertidumbre de los excombatientes se incrementa y la violencia puede resurgir por múltiples vías -sobre todo en contextos territoriales en donde hay presión y grandes incentivos de otros actores armados ilegales y de bandas criminales. La paz se vuelve mucho más frágil y la implementación en su conjunto se ve amenazada.

En este tránsito también es necesario avanzar de forma más robusta y apegándose a los propósitos del acuerdo de paz en el desarrollo de las múltiples **medidas para reformar el sistema**



*electoral* y enriquecer la calidad de la participación, incluidas las garantías para la oposición y el establecimiento de las circunscripciones especiales. También es relevante el desarrollo de **las Garantías y Promoción de la Participación Ciudadana y para la Movilización y la Protesta Social**, la puesta en marcha del **Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia**, así como las medidas para garantizar la participación efectiva de las mujeres, las comunidades étnicas y la población en las zonas más afectadas por el conflicto, incluidas las víctimas.

*Avances y dificultades de logros necesarios a largo plazo*

El resto de las disposiciones, 246, son para obtener logros en el largo plazo y dependen en buena medida de que se consolide la implementación de las medidas de logro a corto y mediano plazo y que se inicien varias de ellas. A la fecha, el 30% de las disposiciones en esta categoría están en alguna etapa de implementación. Solo el 2% se ha cumplido plenamente, el 4% tienen un nivel de implementación intermedio en camino de completarse y el 24% (60 disposiciones) tienen un nivel mínimo de implementación (Gráfico 4)

Aunque los logros efectivos de las reformas políticas con impacto a largo plazo pueden tomar muchos años, la falta de progreso efectivo en temas relacionados con el uso de la tierra, el desarrollo económico, la reforma rural, y la coordinación de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito es preocupante. Es natural que en esta etapa haya poca actividad, sin embargo, es fundamental el inicio y logro de progresos tempranos en estas áreas sustantivas. Muchos estudios muestran que los niveles de desarrollo económico están fuertemente asociados con un menor riesgo de recurrencia del conflicto armado.<sup>119</sup> Para prevenir la emergencia de diferentes formas de violencia en Colombia se necesitan mayores avances en las cuestiones consideradas como la raíz del conflicto: el acceso y uso de la tierra y el desarrollo económico y social en los territorios más afectados por la pobreza, las economías ilegales, la violencia armada y la debilidad institucional.

Los procesos de implementación son muy frágiles. No atender estos temas puede llevar a bloqueos o al colapso de la paz o que se pierda la confianza entre las partes y de la sociedad colombiana en general. Hay bases fuertes, pero hay que solidificar sus cimientos y empezar a construir la casa de la paz. Es necesario atender las señales de alerta indicadas y focalizar en la implementación de las disposiciones que le apuntan a logros de mediano y largo plazo para afianzar los procesos de transformación que permitan una paz sostenible y de calidad para Colombia.



#### 4. ANEXOS

- A. Resumen de la Matriz del Acuerdo de Paz de Colombia. Listado de Temas y Subtemas
- B. Implementación Normativa:
  - a. Iniciativas legislativas actualmente en el Congreso
  - b. Iniciativas legislativas aprobadas
  - c. Decretos con fuerza de ley expedidos
  - d. Gráfica sobre decretos emitidos en uso de las facultades excepcionales
  - e. Decretos Ordinarios que desarrollan el Acuerdo Final (No expedidos en uso de facultades extraordinarias)
- C. Implementación Normativa. Control de Constitucionalidad
- D. Gráficos de Avance de la Implementación Normativa
- E. Mecanismos de Seguridad y Protección
- F. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
- G. El Proceso de Paz en Términos Comparativos





**Anexo A: Resumen de la Matriz del Acuerdo de Paz de Colombia. Listado de Temas y Subtemas.**

ACUERDO 1: HACIA UN NUEVO CAMPO COLOMBIANO: REFORMA RURAL INTEGRAL					
# TEMA	TEMA	# SUBTEMA	SUBTEMA	SECCIÓN	# DISPOSICIONES
1	Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva	1	Fondo de Tierras para la RRI	1.1.1	3
		2	Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra (subsidio, crédito especial para compra, asignación de derechos de uso)	1.1.2	4
		3	Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad	1.1.5	3
		4	Mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso, nueva jurisdicción agraria y fortalecimiento de la producción alimentaria	1.1.8	4
		5	Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito (Catastro Multipropósito)	1.1.9	5
		6	Cierre de la frontera agrícola, vocación de la tierra, ordenamiento territorial y protección ambiental	1.1.10	3
		7	Zonas de Reserva Campesina (ZRC)	1.1.10	1
2	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	8	PDET y Planes de acción para la transformación regional	1.2	5
3	Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral	9	Infraestructura vial (vías terciarias)	1.3.1.1	2
		10	Infraestructura de riego	1.3.1.2	5
		11	Infraestructura eléctrica y de conectividad	1.3.1.3	4
		12	Desarrollo social: Salud rural	1.3.2.1	4
		13	Desarrollo social: Educación rural	1.3.2.2	11



		14	Desarrollo social: Vivienda y agua potable	1.3.2.3	4
		15	Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingreso. Mercadeo.	1.3.3	17
		16	Formalización laboral y protección social	1.3.3.5	12
		17	Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	1.3.4	6



ACUERDO 2: PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR PAZ					
# TEMA	TEMA	# SUBTEMA	SUBTEMA	SECTION	# DISPOSICIONES
4	Derechos y garantías para la oposición y la participación política (incluidas garantías de seguridad)	18	Estatuto de garantías para el ejercicio de la oposición política (Estatuto de la Oposición)	2.1.1.1	2
		20	Garantías de seguridad y protección para el ejercicio de la política: Garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores(as) de derechos humanos	2.1.2.2	10
5	Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diversos niveles y temas	21	Garantías y promoción de la participación ciudadana para los movimientos y organizaciones sociales	2.2.1	11
		22	Garantías para la movilización y la protesta social	2.2.2	6
		23	Participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales	2.2.3	4
		24	Garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad (Consejos Nacionales y Territoriales de Reconciliación y Convivencia)	2.2.4	7
		25	Control y veeduría ciudadana	2.2.5	6
		26	Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa	2.2.6	15
	Medidas para promover mayor participación en la	27	Pluralismo político: medidas de acceso al sistema y la competencia política en condiciones de igualdad	2.3.1	3



6	política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	28	Promoción de la participación electoral, reforma del régimen y de la organización electoral.	2.3.2 y 2.3.4	4
		29	Promoción de la transparencia en los procesos electorales y para la asignación de pauta oficial	2.3.3 y 2.3.3.2	11
		30	Promoción de una cultura política democrática y participativa	2.3.5	4
		31	Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono (Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz)	2.3.6	4
		32	Promoción de la participación política y ciudadana de la mujer en el marco del Acuerdo Final	2.3.7	3
		33	Creación de un espacio de comunicación para dar acceso a medios a los partidos y movimientos políticos	2.3.8	2





ACUERDO 3: FIN DEL CONFLICTO					
# TEMA	TEMA	# SUBTEMA	SUBTEMA	SECTION	# DISPOSICIONES
7	Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas	34	Mecanismo de monitoreo y verificación (MMV)	3.1.2 y 3.1.3	12
		35	Acantonamiento de Tropas para el Cese al Fuego (Zonas Veredales)	3.1.4.1	15
		36	Dejación de las armas	3.1.7	8
8	Reincorporación socio-política de las FARC-EP a la vida civil (en lo económico, social y político) de acuerdo a sus intereses	37	Reincorporación política	3.2.1	13
		38	Reincorporación económica y social	3.2.2	20
		39	Consejo Nacional de Reincorporación	3.2.2.3	2
		40	Reincorporación para menores de edad	3.2.2.5	3
9	Garantías seguridad para la reincorporación política y socio-económica "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas	41	Compromiso con Estado de Derecho, Derechos Humanos y DIH. Pacto Político Nacional	3.4.1; 3.4.2 y 3.4.12	1
		42	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad	3.4.3	12
		43	Unidad especial de investigación para el desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, integración del Cuerpo Élite y garantías para el ejercicio de la función de fiscal, jueces y otros servidores/as públicos	3.4.4; 3.4.5 y 3.4.6	9
		44	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)	3.4.7	22
		45	Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Promotores/as Comunitarios de Paz y	3.4.7 y 3.4.8	7



	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”		Convivencia, Protocolo de Protección para Territorios Rurales, programa de fortalecimiento de la denuncia, Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata)		
		46	Mecanismo nacional de supervisión e inspección territorial a los servicios de vigilancia y seguridad privada	3.4.10	5
		47	Medidas de prevención y lucha contra la corrupción	3.4.11	6
10	Acción Integral contra las Minas Antipersonal	48	Acción Integral contra las Minas Antipersonal	4.1.3	2



Acuerdo 4: Solución al Problema de las Drogas Ilícitas					
# TEMA	TEMA	# SUBTEMA	SUBTEMA	SECTION	# DISPOSICIONES
11	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 dichos cultivos	49	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) integrado a la Reforma Rural Integral	4.1.3	20
		50	Construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA)	4.1.3.5	12
12	Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública	51	Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	4.2	16
13	Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos	52	Judicialización efectiva	4.3.1	3
		53	Estrategia contra los activos involucrados en el narcotráfico y el lavado de activos y control de insumos	4.3.2; 4.3.2.1 Y 4.3.3	5
		54	Estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico	4.3.4	4
		55	Conferencia internacional sobre la política de lucha contra las drogas	4.3.5	3





<b>Acuerdo 5: 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</b>					
<b># TEMA</b>	<b>TEMA</b>	<b># SUBTEMA</b>	<b>SUBTEMA</b>	<b>SECTIO N</b>	<b># DISPOSICIONES</b>
14	VERDAD: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	56	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición	5.1.1.1	14
		57	Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UPBD)	5.1.1.2	13
15	JUSTICIA: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	58	Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)	5.1.2	37
16	REPARACIÓN: Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición	59	Actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva y acciones concretas de contribución a la reparación	5.1.3.1 y 5.1.3.2	3
		60	Reparación Colectiva: Medidas de Reparación Integral para la Construcción de Paz	5.1.3.3	2
		61	Rehabilitación psicosocial	5.1.3.4	2
		62	Procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento y reparación de víctimas en el exterior	5.1.3.5	2
		63	Medidas sobre restitución de tierras	5.1.3.6	2
		64	Fortalecimiento de la Política de atención y reparación integral a víctimas	5.1.3.7	7
17	GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: Compromiso con la promoción, el	65	Promoción de una cultura del respeto de los derechos humanos	5.1.4 y 5.2	2
		19	Fortalecimiento de los	5.2.2	2



	respeto y la garantía de los derechos humanos		mecanismos de protección de la labor que desempeñan los defensores de DDHH y sus organizaciones		
		66	Prevención y protección de los derechos humanos	5.2.3	2

Acuerdo 6. Implementación, verificación y refrendación					
# TEMA	TEMA	# SUBTEMA	SUBTEMA	SECTION	# DISPOSICIONES
18	Mecanismos de implementación y verificación	67	CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación; Plan Marco de Implementación y otras medidas para contribuir a garantizar la implementación, la participación, el seguimiento y la transparencia de la misma.	6.1	11
		71	Sistema Integrado de Información y medidas de transparencia para la implementación.	6.1.3 y 6.1.5	5
		68	Prioridades de implementación normativa e implementación prioritaria	6.1.9	30
		69	Capítulo Étnico	6.2	13
		70	Componente Internacional de Verificación de la CSIVI (CIV)	6.3	4
		72	Acompañamiento Internacional en la Implementación	6.3.3; 6.3.5 y 6.4	14
		73	Pedagogía, difusión y comunicación de los acuerdos.	6.5	7
		74	Refrendación	6.6	1





**Anexo B: Implementación Normativa**

<b>A. <u>Iniciativas legislativas actualmente en Congreso</u></b>
<p>1. Proyecto de Acto Legislativo No. 04 de 2017 Senado. "Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el <b>monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado.</b>"</p>
<p>2. Proyecto de Acto Legislativo No. 05 de 2017 Senado. "Por medio del cual se crean <b>16 circunscripciones transitorias especiales de Paz</b> para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026."</p>
<p>3. Proyecto de Acto Legislativo No. 012 de 2017 Cámara. "Por medio del cual se adopta una <b>reforma política y electoral</b> que permita la apertura democrática para la construcción de una paz estable y duradera."</p>
<p>4. Proyecto de Ley Estatutaria No. 06 de 2017 Senado – No. 13 de 2017 Cámara "Estatutaria de la <b>Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz</b>".</p>
<p>5. Proyecto de Ley No. 05 de 2017 Senado "Por la cual se regula el <b>servicio público de adecuación de tierras</b> y se dictan otras disposiciones."</p>
<p>6. Proyecto de Ley No. 04 de 2017 Senado. "por medio de la cual se crea el <b>Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria</b> y se dictan otras disposiciones."</p>
<p>7. Proyecto de Ley No. 018 de 2017 Cámara – No. 009/2017 Senado "Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de <b>uso de baldíos en reservas forestales protectoras</b> – productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones."</p>
<p>8. Proyecto de Ley No. 019 de 2017 Cámara - No. 010 de 2017 Senado "Por la cual se regula el <b>sistema nacional catastral multipropósito.</b>"</p>
<p>9. Proyecto de ley orgánica No. 020 de 2017 Cámara - No. 011 de 2017 Senado "Por la cual se <b>modifica la ley 152 de 1994.</b>"</p>
<p>10. Proyecto de Ley No. 12 de 2017 Senado - 021 de 2017 Cámara "Por la cual se <b>modifica parcialmente la Ley 996 de 2005</b>" (Ley de garantías).</p>
<p>11. Proyecto de Ley No. 13 de 2017 Senado - 022 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se desarrolla el <b>tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras</b>, de acuerdo con las disposiciones del artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."</p>



12. Proyecto de Ley No. 14 de 2017 Senado - 023 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se fortalecen la **investigación y judicialización de organizaciones criminales** y se adoptan medidas para su sujeción a la justicia.

**B. Iniciativas legislativas aprobadas**

1. Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones.”
2. Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.”
3. Acto Legislativo 03 de 2017 “Por medio del cual se regula parcialmente el componente de reincorporación política del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”
4. Acto Legislativo 04 de 2017 “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.”
5. Ley 1820 de 2016 “Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Amnistía, Indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.”
6. Ley orgánica 1830 de 2017 “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”
7. Proyecto de Ley Estatutaria No. 03 de 2017 Senado – No. 06 de 2017 Cámara “Por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las agrupaciones políticas independientes” (actualmente en control previo de constitucionalidad)
8. Ley 1865 de 2017 “Por medio de la cual se exceptúa a la Unidad Nacional de Protección de lo dispuesto en el artículo 92 de la ley 617 de 2000.”

**C. Decretos con fuerza de ley expedidos**



9. Decreto-ley 2204 de 2016 "Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio"
10. Decreto-ley 121 de 2017 "Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991"
11. Decreto-ley 154 de 2017 "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad"
12. Decreto-ley 248 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."
13. Decreto-ley 249 de 2017 "Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."
14. Decreto-ley 277 de 2017 "Por el cual se establece el procedimiento para la efectiva implementación de la Ley 1820 del 30 de diciembre de 2016: se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones."
15. Decreto-ley 298 de 2017 "Por el cual se excepta a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000."
16. Decreto-ley 588 de 2017 "Por el cual se organiza la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición"
17. Decreto-ley 589 de 2017 "Por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado"
18. Decreto-ley 671 de 2017 "Por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, se dictan otras disposiciones"
19. Decreto 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"
20. Decreto 700 de 2017 "Por el cual se precisa la posibilidad de interponer la acción de habeas corpus en casos de prolongación indebida de la privación de la libertad derivados de la no aplicación oportuna de la Ley 1820 de 2016 y el Decreto Ley 277 de 2017."
21. Decreto-ley 706 de 2017 "Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y se dictan otras disposiciones."
22. Decreto 775 de 2017 "Por la cual se dictan normas para que el Sistema de Defensa Técnica y



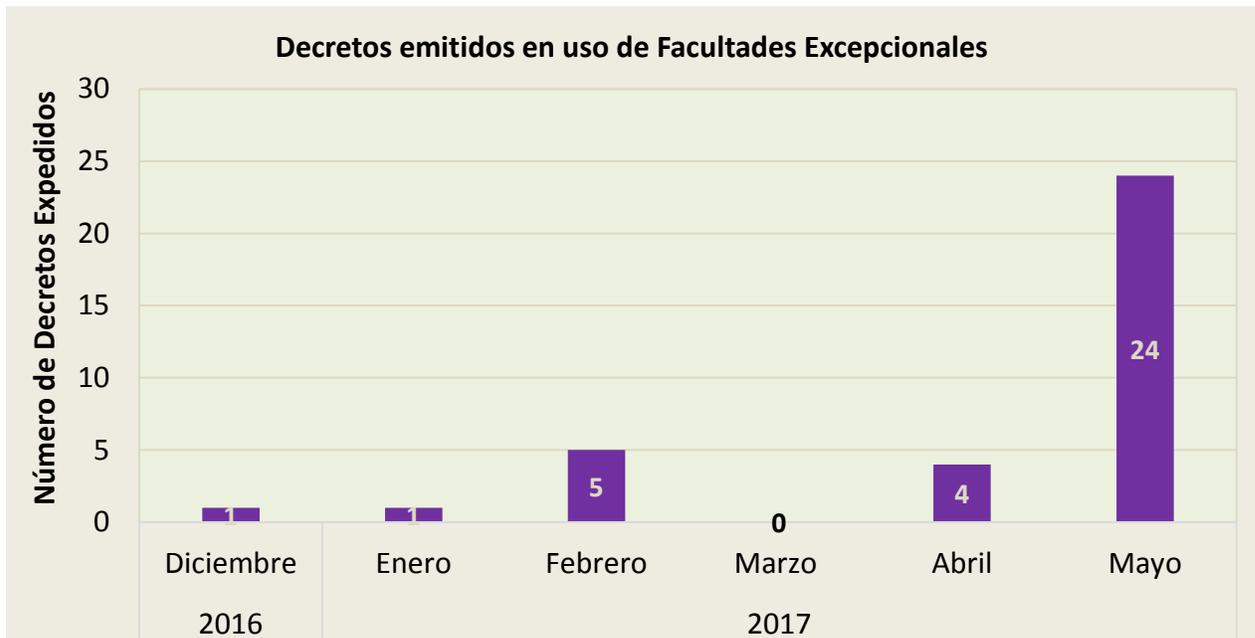
Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública, financiado por Fondetec preste servicios de defensa técnica a los miembros activos y retirados de la Fuerza Pública en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.”

23. Decreto-ley 831 de 2017 “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz.”
24. Decreto 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"
25. Decreto-ley 882 de 2017 “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.”
26. Decreto-ley 883 de 2017 “Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos.”
27. Decreto 884 de 2017 "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera."
28. Decreto-ley 885 de 2017 "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia."
29. Decreto 888 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura y se crean unos cargos en la planta de la Contraloría General de la República."
30. Decreto-ley 889 de 2017 "Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991."
31. Decreto-ley 890 de 2017 “Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.”
32. Decreto 891 de 2017 "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"
33. Decreto 892 de 2017 "Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)."
34. Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET."
35. Decreto 894 de 2017 "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable V Duradera."



36. Decreto-ley 895 de 2017 "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"
37. Decreto-ley 896 de 2017 "Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-"
38. Decreto-ley 897 "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones."
39. Decreto-ley 898 de 2017 "Por el cual se crea al interior de la Fiscalía General de la Nación la Unidad Especial de Investigación para el desmantelamiento de 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, en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se determinan lineamientos básicos para su conformación y, en consecuencia, se modifica parcialmente la estructura de la Fiscalía General de la Nación, la planta de cargos de la entidad y se dictan otras disposiciones."
40. Decreto-ley 899 de 2017 "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."
41. Decreto-ley 900 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones."
42. Decreto-ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras."
43. Decreto-ley 903 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones sobre la realización de un inventario de los bienes y activos a disposición de las FARC EP."

D. **Gráfica sobre decretos emitidos en uso de las facultades excepcionales**





**E. Decretos Ordinarios que desarrollan el Acuerdo Final (No expedidos en uso de facultades extraordinarias)**

<b>Decreto No.</b>	<b>Título</b>	<b>Fecha</b>
2001	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2017
2002	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2003	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2004	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2005	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2006	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2007	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2008	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2009	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2010	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2011	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2012	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2013	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2014	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2015	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2016	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2017	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2018	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2019	Por el cual se establece un Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2020	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2021	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y	12/07/2016



	se dictan otras disposiciones	
2022	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2023	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2024	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2025	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2026	Por el cual se establece un Punto Transitorio de Normalización (PTN) y se dictan otras disposiciones	12/07/2016
2027	Por el cual se crea el Consejo Nacional de Reincorporación	07/12/2016
1995	Por el cual se crea la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016.	07/12/2016
2052	Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias	16/12/2016
61	Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante el Consejo Nacional de Reincorporación	16/01/2017
62	Por el cual se designan los representantes del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	16/01/2017
134	"Por el cual se hace una delegación"	26/01/2017
150	Por el cual se establece una Zona Veredal Transitoria de Normalización (ZVTN) y se dictan otras disposiciones	01/02/2017
191	Por el cual se regulan aspectos relacionados con los bienes adquiridos por el Fondo de Programas Especiales para la Paz	03/02/2017
290	Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.2.7.3.1, se modifica el párrafo único y se adiciona el párrafo 2 al artículo 2.2.7.3.2, se adicionan los artículos 2.2.7.3.5 Y 2.2.7.3.6 Y se modifica el artículo 2.2.7.6.10, en el título 7 del libro 2 de la parte 2 del Decreto Único Reglamentario del sector TIC, Decreto 1078 de 2015"	22/02/2017
294	Por el cual se modifica los artículos 2.1.10.6.2. Y 2.1.10.6.8 del Capítulo 6 del Título 10 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social	22/02/2017
299	Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1, de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, en lo que hace referencia a un programa de protección	23/02/2017
300	Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección -UNP	23/02/2017
301	Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Nacional de Protección -UNP	23/02/2017
307	Por el cual se derogan algunos artículos del Decreto 1647 del 20 de octubre de 2016, "Por el cual se establecen los Puntos de Pre-agrupamiento Temporal como Zonas de Ubicación Temporal y se dictan otras disposiciones	24/02/2017
308	Por el cual se modifican parcialmente los decretos Nos. 2003,	24/02/2017



	2006,2011, 2012, 2013,2014,2015,2016,2017 Y 2024 del 7 de diciembre de 2016, que establecieron unas Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN-y unos Puntos Vereda les de Normalización -PTN-y se dictan otras disposiciones	
515	Por el cual se confía al Vicepresidente de la República unas funciones y encargos especiales	30/03/2017
348	Por el cual se adiciona el Decreto 1073 de 2015, en lo que respecta al establecimiento de los lineamientos de política pública en materia de gestión eficiente de la energía y entrega de excedentes de autogeneración a pequeña escala	01/03/2017
672	Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
673	Por el cual se modifica la remuneración de un empleo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
674	Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.	26/04/2017
600	Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5°. para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación	06/04/2017
585	"Por el cual se adiciona al Libro 2, Parte 2, Título 8, del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, un Capítulo 3A relacionado con el Consejo Nacional del Agua"	05/04/2017
587	"Por el cual se conforma el Comité de Escogencia para la selección de unos miembros del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR)"	05/04/2017
858	Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación	23/05/2017
861	Por el cual se designan los miembros del Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz (FCP)	23/05/2017
871	Por el cual se designa un representante del Gobierno nacional ante la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final	25/05/2017



901	"Por el cual se proroga la duración de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), establecidos por los Decretos 2000,2001,2002,2003,2004, 2005, 2006, 2007, 2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026 de 2016 y 150 de 2017."	29/05/2017
1274	"Por el cual se proroga la duración de las Zonas Veredales de Transitorias de Normalización -ZVTN- y unos Puntos Veredales de Normalización -PTN-, establecidos por los Decretos 2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007, 2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020, 2021,2022,2023,2024,2025 Y 2026 de 2016, y 150 de 2017, y se dictan otras disposiciones"	28/07/2017

**Anexo C: Implementación Normativa. Control de Constitucionalidad**

Norma estudiada	Control de constitucionalidad		
	MP	Sentencia	Decisión
Decreto-ley 2204 de 2016 "Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-160 de 2017	Inexequible
Decreto-ley 121 de 2017 "Por el cual se adiciona un capítulo transitorio al Decreto 2067 de 1991"	María Victoria Calle Correa	C-174 de 2017	Exequible, salvo núm. 3 Art. 8 declarado inexequible.
Decreto-ley 154 de 2017 "Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad"	Alberto Rojas Ríos	C - 224 de 2017	Exequible, bajo el entendido de que los particulares que participan en la comisión estarán sometidos al régimen de responsabilidad establecido para los servidores públicos.
Decreto-ley 248 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-253 de 2017	Exequible, salvo los incisos segundo y tercero, así como el parágrafo del artículo 1º declarados inexequibles.



para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”			
Decreto-ley 249 de 2017 “Por el cual se regula la contratación para la erradicación manual de cultivos ilícitos en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.”	Aquiles Arrieta Gómez	C-289 de 2017	Inexequible
Decreto-ley 298 de 2017 “Por el cual se excepta a la Unidad Nacional de Protección de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000.”	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-331 de 2017	Inexequible
Decreto 691 de 2017 "Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C-438 de 2017	Exequible
Ley orgánica 1830 de 2017 “Por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5 de 1992”	Gloria Stella Ortiz Delgado	C - 408 de 2017	Exequible
Decreto-ley 831 de 2017 “Por medio del cual se crea la visa de Residente Especial de Paz.”	Cristina Pardo Schlesinger	C-469 de 2017	Exequible
Decreto 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"	José Antonio Cepeda Amarís	C-644 de 2017	Exequible bajo el entendido que la autoridad ambiental competente debe avalar la realización de la mitigación del impacto ambiental causado, a través de la figura de pagos por servicios ambientales, con el fin de adelantar el seguimiento y monitoreo de las obligaciones impuestas en la respectiva autorización ambiental."
Decreto-ley 882 de 2017 “Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado.”	Carlos Libardo Bernal Pulido	C-607 de 2017	Exequible





Decreto-ley 883 de 2017 "Por el cual se modifica la Ley 1819 de 2016 para incluir a las empresas dedicadas a la minería ya la explotación de hidrocarburos en la forma de pago de obras por impuestos."	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C – 516 de 17	Exequible
Decreto 884 de 2017 "Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"	Diana Constanza Fajardo Rivera	C-565 de 2017	Exequible
Decreto-ley 885 de 2017 "Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia"	Carlos Libardo Bernal Pulido	C-608 de 2017	Exequible
Decreto-ley 889 de 2017 "Por el cual se adiciona un artículo transitorio al Decreto 2067 de 1991."	Alberto Rojas Ríos	C-492 de 2017	Exequible
Decreto-ley 890 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural."	Alejandro Linares Cantillo	C-570 de 2017	Exequible, con excepción del artículo 9 parágrafo 1o inciso segundo y parágrafo 2o inciso segundo que se declaran inexecutable. Igualmente declarar la exequibilidad de la parte final del inciso quinto del artículo 9º en el entendido de que cuando actúe como operador la entidad que postule el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta deberá hacerlo en términos o condiciones equivalentes a los exigidos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural."
Decreto 891 de 2017 "Por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF, desvinculados de las FARC-EP en virtud del Acuerdo Final para la	Iván Humberto Escruce Mayolo	C – 541 de 2017	Exequible





Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera"			
Decreto 892 de 2017 "Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"	Gloria Stella Ortiz Delgado	C – 535 de 2017	Exequible a excepción del inciso segundo del artículo 1º que se declara exequible en el entendido de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.
Decreto 894 de 2017 "Por el cual se dictan normas en materia de empleo público con el fin de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable V Duradera."	Cristina Pardo Schlesinger	C – 527 de 2017	Exequible con excepción de: (i) artículo 1 se declara exequible en el entendido de que la capacitación de los servidores públicos nombrados en provisionalidad se utilizará para la implementación del Acuerdo de Paz, dando prelación a los municipios priorizados por el Gobierno Nacional; (ii) del artículo 3 en el entendido de que la desconcentración debe ser interna y se refiere a elementos operativos o logísticos, bajo la dirección y orientación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, para la implementación del Acuerdo de Paz; y de que la facultad de delegar deberá hacerse mediante convenio y sólo para la ejecución y la implementación, no para labores de orientación ni de diseño; (iii) del artículo 5º. El cual se declara exequible en el entendido que su aplicación se ha de hacer de forma concurrente y coordinada con las entidades municipales, en lo de su competencia; (iv) de las expresiones "o darlo por terminado, cuando no se cuente con las disponibilidades y



			apropiaciones para financiar el empleo de carácter temporal, como consecuencia de los ajustes a los montos aprobados para su financiación” contenidas en el artículo 6º y las expresiones “y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias” contenidas en el artículo 8º, que se declaran inexequibles.
Decreto-ley 895 de 2017 "Por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política"	Iván Humberto Escruceña Mayolo	C-555 de 2017	Exequible
Decreto-ley 896 de 2017 ""Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS"	Alberto Rojas Ríos	C-493 de 2017	Exequible
Decreto-ley 897 de 2017 "Por el cual se modifica la estructura de la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas y se dictan otras disposiciones."	Carlos Libardo Bernal Pulido	C – 554 de 2017	Exequible
Decreto-ley 899 de 2017 "Por el cual se establecen medidas e instrumentos para la reincorporación económica y social colectiva e individual de los integrantes de las FARC-EP conforme al Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016."	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-569 de 2017	Exequible. Inexequibles: Art. 17, numeral 13 expresión “lisiados” y artículo 4 inciso 3, la expresión “La Superintendencia Nacional de Economía Solidaria y la Cámara de Comercio de Bogotá no podrán rechazar el registro ni la inscripción por ningún motivo formal o de contenido”.
Decreto-ley 900 de 2017 "Por el cual se adiciona el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, a su vez modificado por el artículo 1 de la Ley 1779 de 2016 y se dictan otras disposiciones."	Antonio José Lizarazo Ocampo	C-518 de 2017	Exequible
Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y	Luis Guillermo Guerrero Pérez	C-630 de 2017	Exequible



duradera.” (Estabilidad y Seguridad Jurídica al Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC).			
---	--	--	--

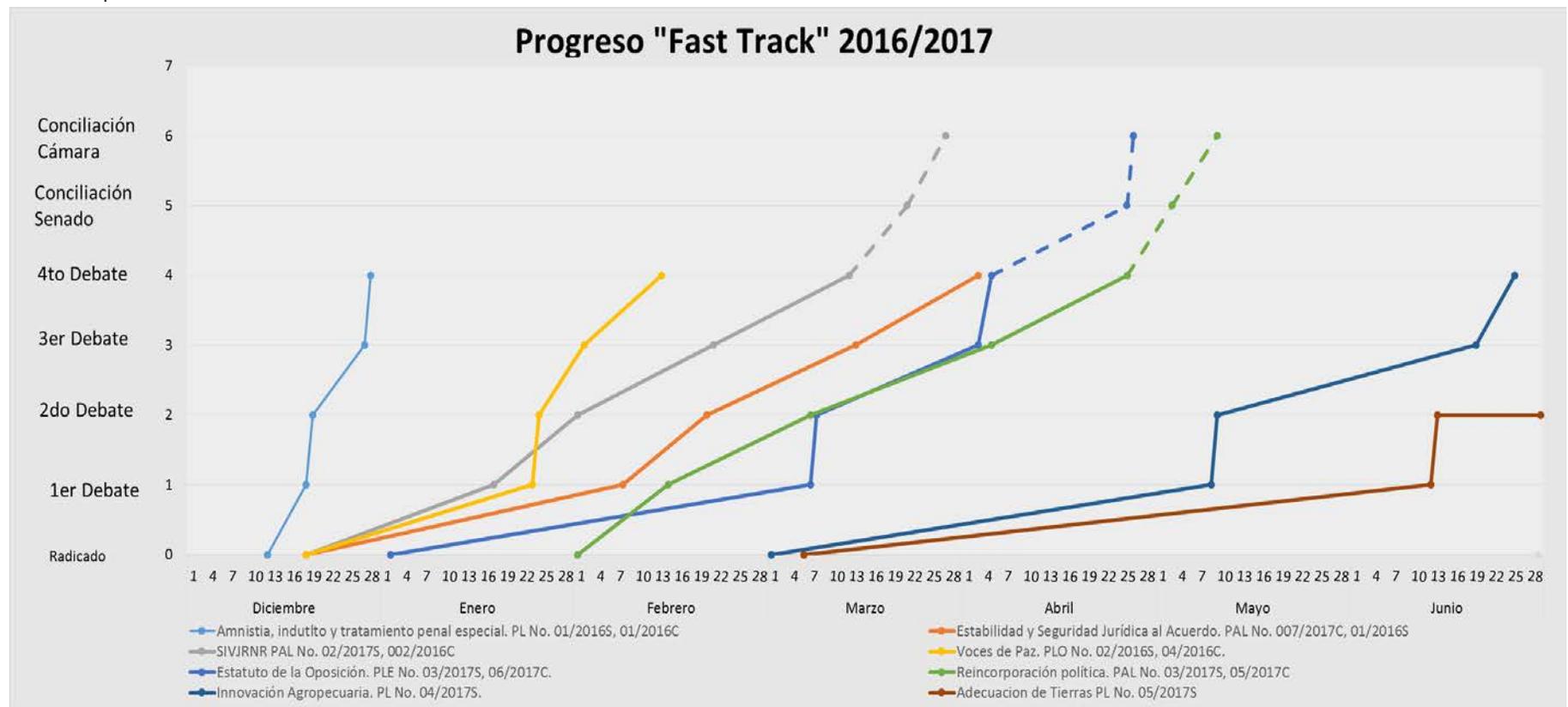


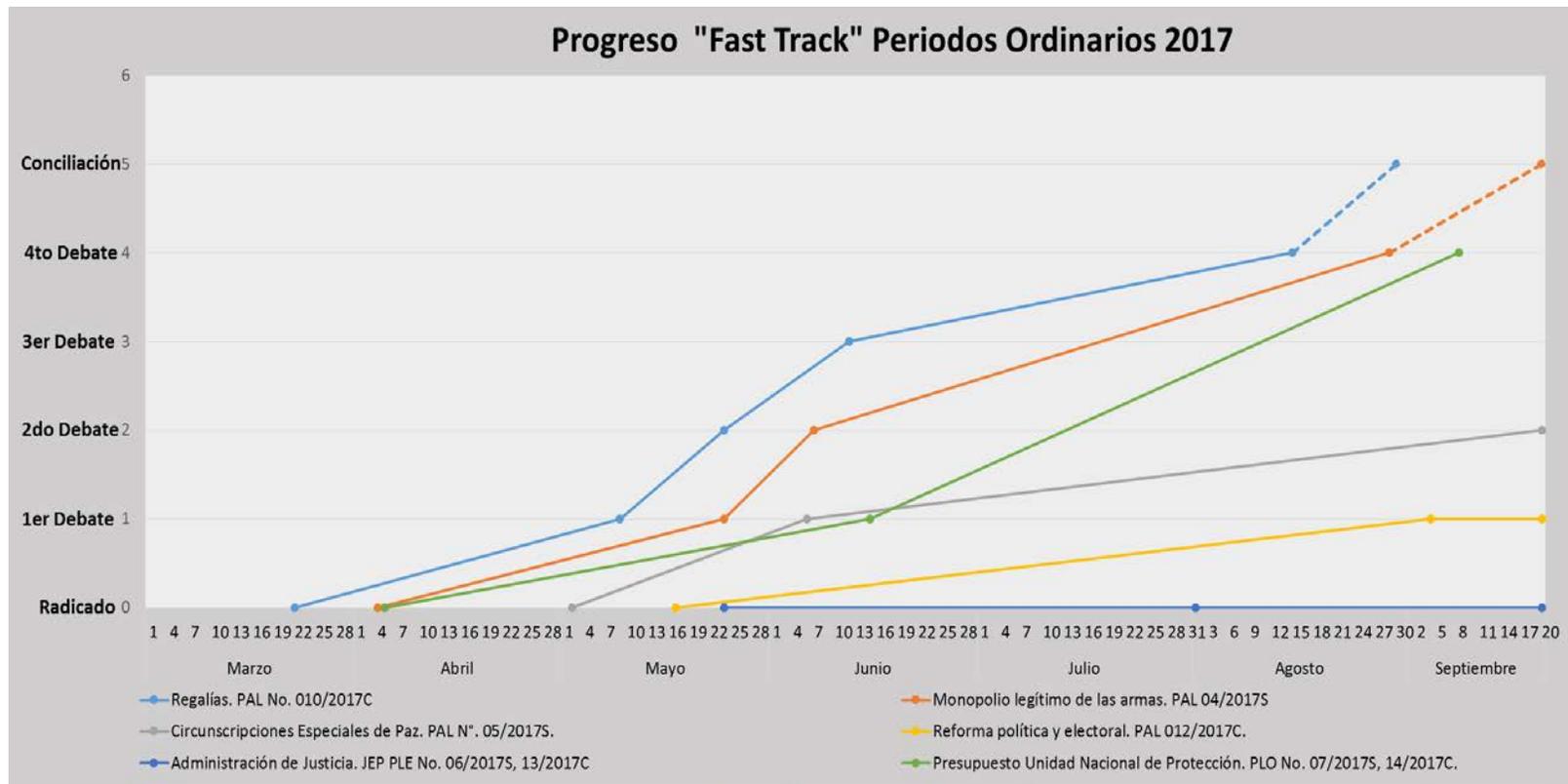
**Implementación Normativa**

Las siguientes gráficas evidencian el ritmo de avance de los proyectos de ley o acto legislativo en el Congreso.

Cada proyecto inicia en el eje horizontal en el momento en el que fue radicado, y se muestra su avance en el tiempo. Así, cuando hay una línea casi horizontal u horizontal, muestra que el proyecto estuvo estancado durante ese periodo. Por el contrario, si el proyecto ha sido tramitado rápidamente en el Congreso, su representación gráfica tenderá a la verticalidad.

Las líneas punteadas muestran el avance en los casos en los cuales fueron necesarios debates de conciliación.







Anexo E: Medidas y mecanismos de Seguridad y/o Protección

#	Acuerdo	INSTANCIA	PAM	Medida de Seguridad y/o Protección	Entidad responsable	Estado de Avance
1	3,4	Pacto Político	260	El Gobierno Nacional y el nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, se comprometen a promover un Pacto Político Nacional, y desde las regiones, con los partidos y movimientos políticos, los gremios, las organizaciones de mujeres y de población LGBTI, las fuerzas vivas de la Nación, la sociedad organizada y las comunidades en los territorios, sindicatos, el Consejo Nacional Gremial y los diferentes gremios económicos, los propietarios y directivos de los medios de comunicación, las iglesias, confesiones religiosas. Este <b>Pacto Político Nacional</b> que deberá ser promovido desde las regiones y sobre todo en las más afectadas por el fenómeno, busca hacer efectivo el compromiso de todos los colombianos/as para que nunca más, se utilicen las armas en la política, ni se promuevan organizaciones violentas como el paramilitarismo	Gobierno Nacional & FARC	En el primer Congreso Nacional de Paz, en el que se suscribió el Pacto Nacional Por La Vida y La Paz, Colombia País con Nuevo Rumbo, se constituye como punto de partida, para continuar tejiendo una agenda común, del orden regional, nacional e internacional; que ayude a dar fin al uso de las armas en la política y se dé fin al paramilitarismo. Una vez constituido el partido de las FARC en octubre. se conformó una comisión técnica entre gobierno y FARC con el objeto de construir una metodología.



2	3,4	Pacto Político	317	<b>Incorporación a la constitución de la prohibición</b> de la promoción, organización, financiación o empleo oficial o privado de estructuras paramilitares y el Gobierno Nacional en coordinación con la rama judicial, presentará un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones antes señaladas [organizaciones criminales incluyendo aquellas que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo."	Congreso & Corte Constitucional	Acto Legislativo 04 de 2017 aprobado por Senado, pendiente de revisión de constitucionalidad por la CC. Es Prioridad de Implementación Normativa.
2	3,4	Cuerpo Elite	284	<b>Cuerpo Élite en la Policía Nacional</b> con enfoque multidimensional.	Policía Nacional	Se creó el Cuerpo Élite de la Policía. Lo integran 1.088 hombres encargados de enfrentar a las redes de crimen organizado, apoyar las labores de consolidación territorial y priorizar la seguridad de los líderes sociales. A su mando quedó el director de la Dirección de Investigación de la Policía, general Jorge Luis Vargas. En junio se puso en marcha el Cuerpo Élite de Policía y los Planes piloto de desmantelamiento de bandas criminales en Buenaventura y Tumaco. Falta despliegue a otras zonas.



3	3,4	SISEP	100 y 109	<b>Despliegue Preventivo de Seguridad</b>	Ministerio Defensa	de	Actualmente hay cerca de 80.000 hombres desplegados en 160 municipios priorizados como parte de las UBICAR, la UNIPPEP, y Ejército. Están recobrando territorio. Sin embargo, dadas las amenazas en materia de seguridad de parte de otros grupos armados ilegales, las comunidades, líderes, miembros de las FARC-EP y los mismos actores en terreno han manifestado que este despliegue es insuficiente.
4	3,4	SISEP	288	<b>Plan Estratégico de Seguridad y Protección</b> medidas materiales e inmateriales (incluye campaña contra la estigmatización) –	Mesa Técnica de Seguridad & Protección		El Plan debe terminar de elaborarse centrándose en las medidas inmateriales que complementan las medidas materiales.
5	3,4	SISEP	286	<b>Programa de Protección Integral</b> , integrantes del nuevo partido o movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, sedes y actividades, y antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores.	DAPRE/UNIPPEP/UNP		Se debe reglamentar para cubrir a toda la población objetivo, asegurando recursos para la fase actual que cubre a cerca de 14,000 miembros de las FARC, en un contexto de dispersión fuera de las ETCRs. La Unipep está cubriendo parte de la responsabilidad de la UNP. En marcha cubre un número reducido de integrantes de FARC
6	3,4	SISEP	296	Las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, tendrán <b>presunción de riesgo extraordinario</b> de acuerdo a criterios razonables presentados por sus representantes ante la Mesa Técnica.	UNP		Si bien hay una reglamentación general, cada individuo requiere evaluación individual de riesgo para poder ajustar su esquema de seguridad. Hay un retraso en dichas evaluaciones para varios miembros de las FARC-EP, familiares y antiguos miembros de FARC-EP.
7	3,4	SISEP	294	<b>Cuerpo Mixto de Seguridad y Protección</b> (Inicio con la capacitación de 300 de los 1,200 miembros esperados. No	UNP		Parcialmente en marcha. De 1,200 miembros aproximadamente 300 están en ejercicio.



				tiene recursos asegurados)		
8	3,4	SISEP	298	<b>Formación en Autoprotección</b> (liderada por UNP debe ponerse en marcha)	UNP	No ha iniciado formalmente.
9	3,4	SISEP	105 115	<b>Comité Impulso investigaciones</b> de casos por delitos contra quienes ejercen política teniendo en cuenta a las mujeres y la población LGTBI	SISEP	Se mencionan 2 comités de impulso. No es claro que estén en funcionamiento, y quienes conforman dicho comité para cada disposición.
10	2.1.2.2	Garantías para Defensores y Líderes(as)	108	[Crear un] <b>Sistema de Alertas Tempranas</b> [para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanas]	Defensoría del Pueblo (Ministerio Público)	Existe un documento borrador. Es importante que 1) la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior resuelvan cuanto antes el tema de la autonomía del SAT y 2) el Ministerio de Hacienda otorgue los recursos necesarios para garantizar la presencia regional de la Defensoría de manera que el SAT pueda operar de manera descentralizada. Es deseable que el resto del Ministerio Público (Personerías y Procuraduría) validen la propuesta para ver cómo se articulan.
11	2.1.2.2	Garantías para Defensores y Líderes(as)	112	Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos	Ministerio del Interior	Ministerio del Interior lidera, el Programa. Debe elaborarse y consultarse con defensores y defensoras de DDHH. Ministerio de Hacienda debe asegurar recursos a la UNP y Ministerio del Interior para asegurar su operatividad.
12	3,4	Programa de Seguridad & Protección para las Comunidades y territorios	299	<b>Programa Integral de seguridad y protección para las comunidades</b> y organizaciones en los territorios	Ministerio del Interior	La propuesta borrador del Ministerio del Interior está en 80% de avance y piensa presentarse en noviembre para validación de comunidades. El decreto requiere armonización con el espíritu del acuerdo para brindar garantías de seguridad a las comunidades y territorios de acuerdo con instrumentos de protección que
13	3,4	las Comunidades y territorios	300	<b>Promotores Comunitarios de Paz y Convivencia</b>	Ministerio de Justicia y del Interior	de acuerdo para brindar garantías de seguridad a las comunidades y territorios de acuerdo con instrumentos de protección que
14	3,4		301	<b>Protocolo Especial de Protección para las comunidades rurales</b> que	Ministerio del Interior	



				fueron afectadas por el conflicto.		han funcionado previamente en articulación con la institucionalidad. Debe incluir consultas con guardia indígena, cimarrona.
15	3,4		302	<b>Programa de Fortalecimiento de la capacidad de denuncia</b> de las organizaciones de derechos humanos en los territorios rurales	Ministerio del Interior	
16	3.4.9		303	Nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida - <b>Comités Territoriales de Alerta para la Reacción Inmediata en los territorios.</b>	Defensoría del Pueblo (Ministerio Público)	Se ha avanzado con mecanismos como el SIRIE y Carpa Azul, pero falta articulación con Ministerio Público (defensoría y personerías municipales) con el Nuevo SAT en funcionamiento, así como con la Fiscalía para reforzar las medidas de judicialización efectiva.
17	3.4.9		305	<b>Nuevo Sistema de Prevención y Alerta para la reacción rápida</b> a la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales acuerdo	Defensoría del Pueblo (Ministerio Interior)	Existe un borrador, requiere aprobación de presupuesto y articulación con el resto de Ministerio Público (Procuraduría y Personerías Municipales) y Ministerio del interior.
18	5,2	Garantías de No Repetición	187	<b>Protocolo para la Protección Integral de defensores y defensoras de DDHHs</b> en contextos de ruralidad (Ministerio Interior, debe consultarse con defensores rurales)	Ministerio del Interior	No ha habido mención a avances sobre este protocolo, si bien es uno de los más necesarios.
19	5,2	Garantías de No Repetición	467	Creación de una <b>comisión asesora convocada por la Defensoría del Pueblo</b> 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 del Pueblo y representantes de las organizaciones de	Defensoría del Pueblo (Ministerio Público)	La comisión no ha sido creada ni convocada.



				derechos humanos acordarán su composición y funcionamiento.		
20	6,4	Prioridad de Implementación Normativa	515	<b>Protocolo de Seguridad</b> para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícitos.	Secretaria de Seguridad Presidencia de la República	Si bien es Prioridad de Implementación Normativa, administrativa y legislativa, no se conoce el documento que regula dicho Protocolo. Se sabe que hay reuniones periódicas de seguridad para evaluar acciones de sustitución. Un protocolo debidamente reglado facilitaría la articulación interinstitucional y brindaría garantías de seguridad necesarias en las acciones de sustitución diferenciadas de las de erradicación.



Etapa y fase	Objetivo	Avances
<b>Primera Etapa</b>	Construcción de confianza, la erradicación voluntaria de cultivos y el desarrollo de los primeros cultivos alternativos a la coca.	Duración prevista: 2 años.
<b>1. Acuerdos Comunitarios</b>	Las comunidades se comprometen a arrancar voluntariamente las matas de coca y no volver a participar en actividades relacionadas con la cadena del narcotráfico. El Gobierno se compromete a cesar la persecución legal contra los cultivadores, apoyar en lo inmediato la sobrevivencia económica de las familias, apoyar el desarrollo de actividades económicas que les permiten mantenerse durante la transición y generar condiciones de desarrollo, acceso, comercialización e infraestructura en los territorios afectados.	44 acuerdos Voluntarios comunitarios en 13 departamentos que pueden alcanzar hasta 70.000 hectáreas y 91.000 familias.
<b>2. Acuerdos Individuales</b>	El programa adelanta una caracterización de las familias y personas productoras, cosechadoras o no cultivadoras que viven en esas comunidades que entran individualmente a hacer parte del programa, así mismo se establece el tamaño y ubicación georreferenciada de los cultivos declarados. Con estas comunidades se establece el <b>Plan de Acción Inmediato PAI</b> , que incluye pagos directos de subsidios, apoyo económico y técnico a proyectos productivos, medidas de bienestar para las comunidades y cronogramas de ejecución establecidos con las comunidades.	24.953 familias con 21.115 hectáreas.
<b>3. Erradicación voluntaria</b>	Una vez recibido el primer subsidio directo, las familias arrancan por sí mismas las hectáreas de coca, lo que es verificado por la UNODC de las Naciones Unidas. El Gobierno espera que para inicios de 2018 se supere la meta de 50.000 Has.	6.313 hectáreas por 7.581 familias.
<b>Segunda Etapa</b>	El objetivo es la sustitución de los cultivos y transformación territorial, incluyendo recoger las primeras cosechas y comercialización de los productos de sustitución. Comienza con la construcción participativa de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, PISDA. Los cuales se construyen con la participación de las comunidades y los actores territoriales. Se articulan con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional, PATR.	No tenemos reporte de comienzo de esta etapa. Duración: 2 a 4 años.
<b>Tercera Etapa</b>	El objetivo es la estabilización e inserción económica de los territorios, la integración definitiva de las comunidades en circuitos económicos regionales, nacionales y globales y la transformación social, económica, física y cultural de los territorios. En esta etapa continua y profundiza la transición económica, el acompañamiento sostenido hasta que las nuevas economías se establezcan definitivamente. Es necesario que las obras contenidas en el PISDA se ejecuten pero también que se resuelvan temas de comercialización, creación de valor agregado y acceso a mercados.	Duración entre 4 y 10 años.

**Anexo F:**  
**Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito**



## **Anexo G: Comparación de la implementación del Acuerdo de Colombia con otros acuerdos de paz comprensivos**

Un valor agregado de la Matriz de Acuerdos de Paz (PAM por sus siglas en inglés -Peace Accords Matrix-) es la capacidad de comparar el proceso de implementación en Colombia con la implementación de otros 34 acuerdos de paz anteriores en momentos similares. En este documento concluimos que, hasta ahora, la comparación de los ritmos de implementación favorece al Acuerdo de Colombia con respecto a otros procesos de paz exitosos. Observamos que el Acuerdo de Colombia está adelantado con respecto a muchos acuerdos anteriores en la implementación de ciertas áreas de su contenido.

A los efectos de este análisis, agrupamos las 558 disposiciones del Acuerdo Final de Colombia en las categorías más relevantes de PAM. Así, obtenemos 31 áreas de comparación entre el Acuerdo de Colombia y los acuerdos generales anteriores.

La tabla en la página siguiente muestra las 31 áreas de contenido comparativo identificadas en el Acuerdo de Colombia. Se señala allí, si la implementación en estas 31 áreas se encuentra por encima o por debajo del nivel promedio de implementación observado -en las mismas áreas de contenido- en los otros acuerdos de paz. La longitud de las barras azules en la tabla, representan en qué grado el Acuerdo de Colombia superó el ritmo promedio de implementación en las mismas áreas de contenido en otros acuerdos. La longitud de las barras rojas refleja en qué grado el Acuerdo de Colombia está retrasado con respecto a los procesos de implementación de otros acuerdos de paz generales.



**TABLA Implementación colombiana vs Procesos de acuerdos de paz anteriores por área**

Disposiciones Colombianas	Variación**			Media de Colombia a los 9 meses	Media PAM a los 8.4 meses	Diferencia
	Por debajo	Promedio	Por encima			
Amnistía				88.9	63.3	25.6
Cese al fuego				100.0	70.0	30.0
Derechos de la infancia				0.0	53.3	-53.3
Administración civil				25.0	22.0	3.0
Reforma Constitucional				100.0	54.3	45.7
Descentralización				2.8	30.0	-27.2
Desmovilización				100.0	36.0	64.0
Calendario detallado				83.3	55.3	28.0
Desarme				81.8	33.3	48.5
Resolución de conflictos				100.0	61.3	38.7
Apoyo de donantes				100.0	38.7	61.3
Desarrollo económico				15.7	26.0	-10.3
Reforma educativa				6.7	28.7	-22.0
Reforma electoral				31.1	41.0	-9.9
Derechos Humanos				12.7	28.3	-15.6
Desplazados internos				0.0	31.7	-31.7
Reforma judicial				100.0	33.3	66.7
Poder legislativo				16.7	40.0	-23.3
Reforma de medios de comunicación				5.1	28.0	-22.9
Derechos de las minorías				28.2	33.3	-5.1
Recursos naturales				33.3	20.0	13.3
Grupos paramilitares				16.1	54.0	-37.9
Reforma policial				63.3	19.3	44.0
Coparticipación				100.0	45.0	55.0
Liberación de prisioneros				66.7	63.3	3.3
Mecanismo de ratificación				100.0	70.3	29.7
Reintegración				58.9	29.3	29.6
Reparación				20.0	16.7	3.3
Verdad/Reconciliación				15.6	19.3	-3.8
Mecanismo de verificación				43.9	60.0	-16.1
Derechos de la mujer				16.7	23.7	-7.0

\*\* grafica basada en los valores dentro de la columna "Diferencia"

Los porcentajes y patrones presentados en la tabla sugieren que, a los nueve meses de implementación, en muchas áreas, el Acuerdo Final de Colombia está bastante más avanzado que otros acuerdos. Se han logrado avances en muchos de los objetivos a corto plazo relacionados con el fin del conflicto, pero en otras áreas de contenido, el ritmo de implementación del Acuerdo de Colombia se encuentra por debajo del promedio.



Para ilustrar este enfoque, considere por ejemplo la primera categoría de la tabla: Amnistía. El Acuerdo de Colombia contiene seis disposiciones dentro de esta categoría. Las puntuaciones ordinales que la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc adjudica a estas seis disposiciones son: 3:3:3:2:2:3, lo que da una puntuación media de 2,66 sobre 3, u 88,9 por ciento. Esta puntuación aparece en la columna titulada *Media de Colombia*.

Una vez que calculamos la media colombiana para Amnistía, comparamos esa puntuación con la media para amnistía en 19 Acuerdos de Paz Generales en la base de datos PAM que contenían amnistía, y que son codificados anualmente. De los 19 acuerdos de paz en la base de datos PAM que contemplan amnistía, la puntuación media para amnistía al final del año uno (o aproximadamente 8,4 meses) es el 63,3 por ciento, y aparece en la columna titulada *media de PAM*.<sup>120</sup> Por lo tanto, la implementación de la Amnistía en el Acuerdo de Colombia está 25,6 puntos porcentuales más adelantada que en acuerdos anteriores.

La tabla presenta los cálculos de esta diferencia entre la *media colombiana* y la *media PAM* para las 31 áreas. Estos cálculos aparecen en la columna *Diferencia* y proporcionan los valores para la columna *Variación*. Si seleccionamos todos los valores positivos y negativos en la columna *Diferencia* y tomamos el promedio, obtenemos un valor acumulativo mayor que el 10 por ciento, que indica cuanto más avanzado está el Acuerdo de Colombia con respecto a los acuerdos de paz generales anteriores, aproximadamente en el mismo período de tiempo.

Hasta ahora, el Acuerdo de Colombia supera el ritmo de implementación de acuerdos anteriores en seis áreas principales: Reforma Constitucional, Desmovilización, Desarme, Apoyo de Donantes, Acuerdos Transitorios de Poder Compartido, y Reforma Judicial. Por otro lado, la implementación del Acuerdo de Colombia está progresando a un ritmo por debajo de procesos anteriores en las categorías de Derechos de la Infancia, Descentralización, Reforma Educativa, Reforma del Poder Legislativo, Reforma de los Medios de Comunicación, Personas Internamente Desplazadas y Grupos Paramilitares. A medida que el proceso de implementación pase de objetivos a corto plazo a objetivos a mediano y largo plazo, se percibirán más las fallas en estas categorías.

En Colombia, la estrategia de reformas constitucionales y legislativas «aceleradas» ha permitido a quienes toman las decisiones avanzar rápidamente a pesar de las impugnaciones judiciales, alcanzando un ritmo de implementación que excede el ritmo alcanzado por acuerdos de paz anteriores en esta área. En contraste, en Camboya y Sierra Leona la aprobación de medidas de reforma constitucional tardó dos años. En el Acuerdo de Mindanao de 1996, la Ley de la República no fue aprobada hasta 2001 (5 años).



La desmovilización y la dejación de armas en Colombia fueron completadas a buen ritmo, aún si se las compara con otros casos como El Salvador, Guatemala y Mozambique, que suelen considerarse modelos exitosos de desmovilización en los informes de la ONU y en los artículos académicos.<sup>121</sup> Las 26 zonas establecidas en el Acuerdo de Paz de Colombia fueron habitadas por excombatientes dentro de los tres meses de iniciado el proceso, a pesar de los retrasos para cumplir con la adecuación de los espacios. El Mecanismo de Verificación de la ONU para la desmovilización en Colombia comenzó a trabajar un día después de la firma del acuerdo de paz. El 28 de enero, los miembros de las FARC comenzaron a ingresar a las zonas veredales. Después de solo tres meses, el 70 por ciento de los combatientes activos de las FARC estaban en las zonas veredales. En contraste, en El Salvador se tardó unos 10 meses para que el FMLN alcanzara un nivel del 60 por ciento de concentración de sus fuerzas en los espacios de desmovilización. En Guatemala, los combatientes de la URNG no comenzaron la desmovilización hasta cinco meses después de la firma del acuerdo.<sup>122</sup> En Mozambique, 14 meses después de la firma del acuerdo, solo el 20 por ciento de los miembros de la RENAMO estaban en los puntos de concentración.<sup>123</sup>

Con respecto a la dejación de armas y la cantidad específica de armas entregadas en Colombia, la relación que vemos —un arma por combatiente, o una razón de 1:1— es mayor que cualquier proceso que se conozca. En Tayikistán, solo el 30 por ciento de los combatientes entregaron armas después de un año. En Irlanda del Norte, el desarme demoró años. En Nepal, solo el 18 por ciento de los combatientes registrados entregaron armas. En Guatemala, se registraron 3000 combatientes (URNG) y se recolectaron un total de 1.824 armas.

En el área de apoyo de donantes, el Acuerdo de Colombia estipula el acompañamiento de más de 40 entidades internacionales para la implementación de diferentes secciones del Acuerdo. El Gobierno de Colombia solicitó este acompañamiento inmediatamente, y cada una de las entidades internacionales ha aceptado públicamente y se ha comprometido a desempeñar la función correspondiente.

También se han tomado medidas para establecer observadores de las FARC en ambas cámaras del Congreso y cuota de representación para las FARC en 10 escaños del Congreso. Otros acuerdos tienen arreglos mucho más amplios de poder transicional compartido. En Tayikistán, por ejemplo, los rebeldes de la UTO recibirían el 30 por ciento de los cargos ejecutivos y el 25 por ciento de los puestos en la Comisión Electoral Central, pero llevó años cumplir aunque sea parcialmente con los nombramientos y los procedimientos de verificación.

En Colombia, en varias áreas de implementación del contenido se está progresando a un ritmo inferior al de procesos anteriores. Comparativamente hablando, se han alcanzado niveles de



implementación más bajos en el contenido dentro de las categorías: Derechos de la Infancia, Descentralización, Reforma Educativa, Reforma del Poder Legislativo, Reforma de los Medios, Personas Desplazadas Internas, y Grupos Paramilitares.

En algunas áreas este retraso se puede atribuir a un comienzo lento, con frecuencia en combinación con un lenguaje en el Acuerdo que no proporciona un objetivo o plazo específico para lo que se debe hacer y que debe suplir el Plan Marco de Implementación. En otras áreas, el retraso se puede atribuir a la marcada complejidad del Acuerdo de Colombia en el área de contenido respectiva.

El Acuerdo de Colombia dispone que el gobierno lleve a cabo campañas para erradicar inmediatamente las peores formas de trabajo infantil. Colombia ya tiene en vigor leyes y programas que abordan este tema, y no se han reportado medidas programáticas adicionales.

En el Acuerdo Final de Colombia, las reformas de descentralización están contenidas en 12 disposiciones separadas que en su mayor parte requieren desarrollo de capacidades y procesos consultivos a nivel local. Las reformas de descentralización avanzan lentamente en casi todos los acuerdos de paz. En Colombia, hasta ahora solo se ha iniciado uno de 12 procesos.

Las reformas educativas en el Acuerdo Final de Colombia abarcan 15 disposiciones diferentes que tratan el desarrollo de capacidades, plan de estudios, igualdad de género, subsidios, e infraestructura. En solo tres de estas disposiciones se ha iniciado la implementación. En el Acuerdo Final de Mindanao (1996), la reforma educativa fue mucho más amplia que en Colombia, con 32 artículos separados sobre el tema.

La reforma del poder legislativo en el Acuerdo Final de Colombia dispone que el gobierno cree 16 Circunscripciones Transitorias de Paz con representación en la Cámara de Representantes durante un período de transición de dos años. Constituye un proyecto a gran escala que actualmente está en sus primeras etapas.

Hay 13 disposiciones que exigen reformas de los medios de comunicación referentes a ampliar el acceso a los medios alternativos en las áreas rurales y las campañas de concienciación pública. Solo dos de ellas han sido iniciadas y mínimamente implementadas.

Tres de las disposiciones del Acuerdo tratan sobre las personas internamente desplazadas y hacen referencia a la rehabilitación económica y a la restitución de las tierras. A la fecha no se ha reportado información al respecto. Se ha observado poco progreso o ninguno en muchas de las



disposiciones importantes a mediano y largo plazo que tratan la reforma de la tierra y el desarrollo rural.

Por último, el Acuerdo Final de Colombia contiene 29 disposiciones que tratan sobre los grupos paramilitares. Difiere de los acuerdos anteriores por la cantidad y la complejidad de dichas disposiciones. En la mayoría de los acuerdos anteriores, las disposiciones sobre los paramilitares eran más limitadas y simplemente requerían que participaran en el proceso de desmovilización. En Colombia, estas 29 disposiciones crean instituciones nuevas tales como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Unidad Especial de Investigación, así como reformas legales y constitucionales para dismantelar las estructuras paramilitares. Ocho de las 29 disposiciones están iniciadas; dos están totalmente implementadas (reformas legales) y dos se encuentran en una etapa intermedia de implementación.

Para concluir este análisis, observamos que el ritmo de implementación en Colombia se encuentra más adelantado que el ritmo de implementación registrado en otros acuerdos de paz en algunas áreas y más atrasado en otras. El progreso ha sido mayor que el promedio para muchos objetivos a corto plazo relacionados con el fin del conflicto, pero el ritmo de implementación ha sido más lento en las áreas de contenido a mediano y largo plazo. Sin embargo, haciendo un balance y considerando las 31 áreas de comparación relevantes, concluimos que la implementación del Acuerdo Final de Colombia se encuentra aproximadamente un 10 por ciento más adelantada que otros procesos anteriores de implementación, en la marca de los nueve meses.





## Referencias

<sup>1</sup> El apoyo técnico al componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) será responsabilidad del Instituto Kroc, con las siguientes responsabilidades: el Instituto Kroc:

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

Las actividades de acompañamiento internacional y los informes de los componentes temáticos, serán tenidos en cuenta como un insumo para asegurar el seguimiento objetivo al cumplimiento de la implementación de los acuerdos. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 212.

<sup>2</sup> "Peace Accords Matrix," Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, recuperado noviembre 08, 2017, <https://peaceaccords.nd.edu/accord/accra-peace-agreement>.

<sup>3</sup> De acuerdo con el Protocolo recibido por Kroc de la CSIVI: "El modelo de evaluación y seguimiento podrá contar con insumos que provengan de diversas fuentes a partir de alianzas y convenios de apoyo y colaboración con actores a nivel internacional, nacional y locales, dentro de los que se encuentran los siguientes:

- Sistemas de información del gobierno (entre ellos el Sistema Integrado de Información de que trata el punto 6.1.5) y de las demás entidades responsables de la implementación del acuerdo de paz.
- Las diferentes instancias de las ramas judicial y legislativa del Estado,
- Los organismos de control del Estado.
- Las FARC- EP mientras surte el proceso de dejación de armas y posteriormente el partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, así como el centro de pensamiento y formación política de esta organización (3.2.2.2.)
- Las organizaciones, países y agencias que hacen parte de los componentes temáticos de acompañamiento a la implementación de los acuerdos.
- Actores internacionales con responsabilidades o con conocimiento de los temas específicos de la implementación como las instancias de acompañamiento internacional estipuladas en el punto 6.4.2, así como el Mecanismo tripartito de Monitoreo y Verificación del Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Misión Política de verificación de Naciones Unidas en Colombia y otros instrumentos que se puedan definir en el futuro de manera conjunta entre la CSIVI y el Instituto Kroc.
- La MAPP-OEA.
- Las organizaciones sociales, de mujeres, religiosas, Universidades, ONG, organizaciones de derechos humanos, Centros de Investigación, Observatorios y demás organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional, nacional y regional que realicen seguimiento a la implementación de los acuerdos de manera independiente.
- Fuentes públicas de información que incluya medios de comunicación oficiales y comunitarios, informes, estudios y todo tipo de publicaciones especializadas.
- Otros proyectos liderados por el Instituto Kroc tales como Matriz de Acuerdos de Paz -PAM, el Proyecto Barómetro y demás análisis comparativos de experiencias internacionales.
- Sector privado, empresas y gremios.
- Mecanismos e instituciones establecidos en los acuerdos de paz como instrumentos de participación, consulta, deliberación y diálogo y otros mecanismos e instituciones que puedan surgir durante la implementación.
- Fuentes públicas y abiertas de información: monitoreo de prensa y redes sociales, encuestas, estudios de percepción, etc.
- Otros actores relevantes al nivel comunitario, local o nacional que puedan aportar información de calidad y/o valorar información remitida, así como mejorar el análisis realizado por el Instituto Kroc.
- Los informes de la OACNUDH.

<sup>4</sup> Brechas en la implementación: compromisos que no se han cumplido o que tienen un avance limitado, y que de implementarse pueden acelerar y facilitar la implementación de otras disposiciones del Acuerdo y el avance en la efectividad de la implementación.

<sup>5</sup> Grupo de Trabajo de Género en la Paz (GPAZ). *Segundo informe de seguimiento a la participación de las mujeres en la institucionalidad de la transición*. 2017.

<sup>6</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 55.

<sup>7</sup> *Ibid.*, 196.



<sup>8</sup> "Infografía: Así van las mujeres en el Fast Track." Infografía. *Kienyke*, julio 5, 2017. <https://www.kienyke.com/politica/mujeres-en-fast-track-infografia>.

<sup>9</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia. *Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz*. Bogotá, 2017.

<sup>10</sup> En las ETCR de: Carrizal (Remedios), Llano Grande (Dabeiba), Filipinas (Araucaria), Los Monos, (Caldono), Monterredondo (Miranda), El Carmen (La Montañita), Mira Valle (San Vicente del Caguán), El Gallo (Tierra Alta), Colinas (San José del Guaviare), Policarpa (Betania), La Variante (Tumaco), Ponderos (Fonseca), El Ceral (Buenos Aires). Defensoría del Pueblo de Colombia. *Informe Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación: Reincorporación para la paz*. Bogotá, 2017.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Madhav Joshi, SungYong Lee, y Roger Mac Ginty, "Built-in Safeguards and the Implementation of Civil War Peace Accords," *International Interactions* 43, no.6 (2017): 994-1018.

<sup>13</sup> Madhav Joshi, Erik Melander, y J. Michael Quinn, "Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-Accord Elections," *Journal of Conflict Resolution* 61, no.1 (2017): 4-28.

<sup>14</sup> Eric Keels, "Electoral Reforms and Peace Duration Following Negotiated Settlements," *International Interactions* (2017): 1-26; Madhav Joshi, Erik Melander, y J. Michael Quinn, "Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-Accord Elections," *Journal of Conflict Resolution* 61, no.1 (2017): 4-28.

<sup>15</sup> Mecanismo de Monitoreo y Verificación. *Informe de Cierre de Actividades del Mecanismo de Monitoreo y verificación*. Bogotá, 2017.

<sup>16</sup> El periodo con mayor número de solicitud de verificación de incidentes es del 7 de diciembre al 7 de enero con 73 solicitudes (Segundo Informe del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Bogotá, 7 de enero de 2017), seguido del periodo del 7 de febrero a 7 de marzo con 41 incidentes (Cuarto Informe del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, Bogotá, 13 de marzo de 2017).

<sup>17</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Informe del Secretario General sobre la Misión de las Naciones Unidas en Colombia*. 2017.

<sup>18</sup> "El desarme de las FARC y otros procesos en Colombia y el mundo," Fundación Ideas para la Paz, agosto 1, 2017, <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1552>

<sup>19</sup> "Peace Accords Matrix," Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, recuperado noviembre 08, 2017, <https://peaceaccords.nd.edu/accord/accra-peace-agreement>.

<sup>20</sup> Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI). *Lineamientos Componente de Acompañamiento Internacional* (2017), 2.

<sup>21</sup> *Ibid.*, 2-4.

<sup>22</sup> ONU Derechos Humanos. *Documento preliminar interno: Situación De Líderes y Líderesas Defensores (As) De Derechos Humanos 2017*. 2017; Defensoría del Pueblo de Colombia. *Informe de Riesgo 010-017 SAT*. 2017, 17; Somos Defensores. *Informe Semestral Enero – junio 2017*. Bogotá: Sistema de Información sobre Agresiones a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia-SIADDDH. 2017, 49.

<sup>23</sup> El Acto Legislativo 01 de 2016 creó instrumentos legales para facilitar y asegurar la implementación y desarrollos legales necesarios del Acuerdo Final. En este marco se crearon y pusieron en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz –conocido como "fast track"- y se otorgaron facultades excepcionales al Presidente de la República por un periodo de seis meses.

<sup>24</sup> Entre las iniciativas legislativas más polémicas se encuentran, el acto legislativo que da estabilidad jurídica al Acuerdo, el que creó el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición. "Acuerdos de paz: algo no va del todo bien," *Semana*, abril 15, 2017, <http://www.semana.com/nacion/articulo/comunidad-internacional-preocupada-por-implementacion-de-acuerdos-de-paz/521869>.

<sup>25</sup> Ojo a la Paz, Transito a la Paz, La Paz Querida, GPAZ, Cumbre Nacional Mujeres y Paz, Dejusticia, Comisión Colombiana de Juristas, CAJAR, CODHES.

<sup>26</sup> Durante estos 9 meses se han citado 3 audiencias públicas previas al inicio del debate en el Congreso: proyecto de Ley estatutaria (11 de septiembre); Proyecto de acto legislativo para el SIVJNRN (14 de febrero); y el proyecto de acto legislativo de estabilidad jurídica del acuerdo (25 de enero). La Corte Constitucional también ha llevado a cabo audiencias públicas para escuchar consideraciones de la sociedad civil, la academia y el Estado.

<sup>27</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Resolución 2201 de 2017* (Bogotá, 2017), [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resolucion\\_2201\\_ELECCIONES\\_CONGRESO.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Resolucion_2201_ELECCIONES_CONGRESO.pdf).

<sup>28</sup> "Arranca el Congreso de Nadie," *La Silla Vacía*, julio 20, 2017, <http://lasillavacia.com/historia/arranca-el-congreso-de-nadie-61776>; "Observando la Implementación del Acuerdo Boletín # 1," *Viva la Ciudadanía, Casa de la Mujer, et al*, agosto 14, 2017, <https://www.slideshare.net/Casa-la-boletn-observando-la-implementacin-del-acuerdo-de-paz>; "Observando la Implementación del Acuerdo Boletín # 2," *Viva la Ciudadanía, Casa de la Mujer, et al*, agosto 22, 2017, <http://viva.mailrelay-iv.es/campaign/5/1.html?t=555b46430d05530057110002060f52365a520203555e06070b5a030406075057504b1d5d>; "Observando la Implementación del Acuerdo Boletín # 7," *Viva la Ciudadanía, Casa de la Mujer, et al*, septiembre 25, 2017, <http://viva.mailrelay-iv.es/mailling/16162/9.html?t=5d5b424f5907055b5d4607545d5c02675c580e555751040008010700520708535111495900070007>

<sup>29</sup> Haciendo uso de ella se consultaron seis (6) iniciativas, en cinco (5) de las cuales se protocolizó la consulta. No obstante, la Mesa Permanente de Concertación ha presentado una serie de propuestas al Gobierno Nacional para la implementación del capítulo étnico. De las cuales, algunas aún no han sido incorporadas. Las iniciativas que fueron presentadas por el Gobierno para consulta previa, fueron las siguientes: Decreto Ley 870 de 2017 "Por el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación"; Decreto ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"; Proyecto de Ley por el cual se regula el Sistema Catastral Multipropósito; Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET". Mesa Permanente de Concertación con los Pueblos y Organizaciones Indígenas



(MPC), delegados y delegadas indígenas. *Balance Enero – Junio de 2017.* 2017. <https://mpcindigena.org/attachments/article/556/b~.pdf>.

Posteriormente, se protocolizó el proyecto de ley estatutaria de administración de justicia para la JEP. El Proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017 Senado “Por medio del cual se crean 16 circunscripciones transitorias especiales de Paz para la Cámara de Representantes en los periodos 2018-2022 y 2022-2026” fue sometido a consulta pero no se protocolizó.

<sup>30</sup> Ministerio del Interior, *Acta Espacio Nacional de Consulta. Consulta previa, concertación y protocolización del proyecto de ley estatutaria de la jurisdicción especial para la paz* (2017), [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/acta\\_consulta\\_previa\\_concertacion\\_y\\_protocolizacion\\_del\\_proyecto\\_de\\_ley\\_estatutaria\\_de\\_la\\_jurisdiccion\\_especial\\_para\\_la\\_paz.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/acta_consulta_previa_concertacion_y_protocolizacion_del_proyecto_de_ley_estatutaria_de_la_jurisdiccion_especial_para_la_paz.pdf).

<sup>31</sup> El Proyecto de Ley fue radicado el 1 de agosto, se llevó a cabo una Audiencia Pública el 11 de septiembre, y el 9 de octubre fue aprobado en primer debate por las Comisiones Conjuntas.

<sup>32</sup> Ley 1820 de 2016, 30 de diciembre. *Diario Oficial No. 50.102.*

<sup>33</sup> Cinco Decretos fueron expedidos 277 de 2017, 17 de febrero; 700 de 2017, 02 de mayo; 706 de 2017, 03 de mayo; 775 de 2017, 16 de mayo; 900 de 2017, 29 de mayo. Con el fin de sortear diversas dificultades para el otorgamiento de beneficios de la Ley 1820 de 2016, 30 de diciembre.

<sup>34</sup> Consejo Superior de la Judicatura, *Acuerdo No. PCSJA17-10663 “por el cual se adoptan unas medidas de descongestión para los Centros de Servicios y Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad”* (2017); “5.000 millones para activar la amnistía a presos de las FARC,” *El Colombiano*, marzo 29, 2017, <http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/gobierno-entregara-recursos-a-los-juces-para-que-den-las-ammistias-a-las-farc-KD6234792>; “Minjusticia anuncia \$5.000 millones para apoyo a jueces de ejecución de penas,” Ministerio de Justicia y del Derecho, recuperado abril 17, 2017, <http://minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMid/1271/ArticleID/2839/Minjusticia-anuncia-5000-millones-para-apoyo-a-juces-de-jejecuci243n-de-penas.aspx>

<sup>35</sup> Funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho, entrevistado agosto del 2017.

<sup>36</sup> Para septiembre de 2017 se habían suscrito el 91% de las actas de compromiso de miembros de las FARC-EP y 96% de miembros de la Fuerza Pública. Funcionario Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, entrevistado agosto del 2017.

<sup>37</sup> Funcionario Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, entrevistado agosto del 2017.

<sup>38</sup> Miembro de la Comisión de Impulso, Seguimiento y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Equipo técnico, entrevistado agosto del 2017.

<sup>39</sup> Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, *La Secretaría ejecutiva de la JEP acata la sentencia del Consejo de Estado. Comunicado Externo* (Bogotá, 2017), <http://cr00.epimg.net/descargables/2017/08/09/960b5bd27ffb74fc7a9658a8ca147afe.pdf>

<sup>40</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, *Sentencia. CP: Jaime Orlando Santofimio. Expediente: 25000232600020170002501. Referencia: Acción de Hábeas Corpus.*

<sup>41</sup> Nicolás Sánchez, “¿Por qué guerrilleros y militares están saliendo de las cárceles?” *El Espectador*, mayo 17, 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/pedagogia/por-que-guerrilleros-y-militares-están-saliendo-de-las-carceles>; “Libertad de Uscátegui atenta contra derechos de las víctimas,” *Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Humanidad Vigente*, mayo 8, 2017, <https://www.colectivodeabogados.org/?Libertad-de-Uscategui-atenta-contra-derechos-de-las-victimas>; “Intervención Ciudadana Decreto 706 de 2017,” Codhes, junio 2, 2017, [http://www.codhes.org/images/COMPARTIR\\_Int\\_D70617\\_Libertades.pdf](http://www.codhes.org/images/COMPARTIR_Int_D70617_Libertades.pdf)

<sup>42</sup> “Audiencia Pública Ley 1820/2016 y Decreto 277/2017,” *Corte Constitucional*, <https://www.youtube.com/watch?v=pVbGs8l7gnU>.

<sup>43</sup> Madhav Joshi, Erik Melander, y J. Michael Quinn, “Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-Accord Elections,” *Journal of Conflict Resolution* 61, no. 1 (2015): 4-28.

<sup>44</sup> “Peace Accords Matrix,” Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, recuperado noviembre 08, 2017, <https://peaceaccords.nd.edu/accord/accra-peace-agreement>.

<sup>45</sup> 1) Decreto 154 de 2017, 03 de febrero; 2) Decreto 299 de 2017, 23 de febrero; 3) Decretos 298, 300, 301 y 302 de 2017; 4) Decreto 895 de 2017, 29 de mayo; 5) Decreto 898 de 2017, 29 de mayo; 6) Decreto 1197 de 2017, 11 de julio; 7) Directiva Op. 021 MDN; 8) Acto legislativo 015 de 2017.

Adicionalmente, se encuentran en desarrollo PAL. Pacto Político Nacional; PAL 04 que incorpora a la Constitución la Prohibición al Paramilitarismo; PL Acogimiento a la justicia de organizaciones criminales: para radicarlo en Fast Track; PL: Estatuto Vigilancia y Seguridad privada; PL: Medidas para fortalecer la investigación y judicialización de organizaciones criminales. Y Mesa de trabajo para elaborar el Instrumento de prevención y monitoreo de las organizaciones criminales (Alertas tempranas).

<sup>46</sup> Decreto 154 de 2017, 03 de febrero; Decretos 298-302 de 2017, febrero; Decreto 895 -898 de 2017, mayo.

<sup>47</sup> Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC). *Reporte final, junio 30 de 2017. Monitor del Cese el Fuego Bilateral y de Hostilidades.* 2017. <http://blog.cerac.org.co/monitor-del-cese-el-fuego-bilateral-y-de-hostilidades-final>

<sup>48</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Ante continuidad de ataques contra las personas defensoras de derechos humanos en Colombia, Subsecretario General de Derechos Humanos urge a su efectiva protección* (Bogotá, Nueva York, 2017), <http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2017/comunicados2017.php3?cod=67&cat=104>

<sup>49</sup> Defensoría del Pueblo de Colombia. *Informe de Riesgo 010-017 Sistema de Alertas Tempranas SAT.* 30 de marzo de 2017

<sup>50</sup> Defensoría del Pueblo, *Base de registro de líderes sociales y comunitarios y defensores de derechos humanos asesinados en el periodo correspondiente al año 2016 y 2017, con corte al 30 de octubre, SISAT* (2017).

<sup>51</sup> OACNUDH. Comunicación recibida por correo electrónico sobre casos de homicidios de defensores de derechos humanos asesinados entre enero y 31 de octubre 2017.

<sup>52</sup> Felipe Sánchez, Coordinador de la Unidad de Análisis de Información, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, correo electrónico comentarios en Boletín 048. 27 de octubre de 2017



<sup>53</sup> Fundación Paz y Reconciliación, PARES. *Informe No 2: Cómo va la paz*. 2017,7. <http://www.pares.com.co/sin-categoria/ii-informe-como-va-la-paz/>

<sup>54</sup> Somos Defensores. *Sistema de Información sobre Homicidios a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia, SIADDHH enero – septiembre 2017*. Bogotá, 2017.

<sup>55</sup> Defensoría del Pueblo, *Base de registro de líderes sociales y comunitarios y defensores de derechos humanos asesinados en el periodo correspondiente al año 2016 y 2017, con corte al 30 de octubre, SISAT (2017)*.

<sup>56</sup> Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR). *Informe semestral de desplazamiento*. Bogotá, 2017.

<sup>57</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), y la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017*. Bogotá: Impresol, 2017, 46-47.

<sup>58</sup> Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, *Comunicado octubre 02 de 2017 (2017)*, <https://www.farc-ep.co/comunicado/estado-de-implementacion-de-acuerdos.html>

<sup>59</sup> Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común reportan afectaciones a la vida de 24 excombatientes, 1 preso y 11 familiares de integrantes de las FARC-EP. CSIVI FARC “Violaciones a derechos humanos a integrantes de FARC EP. Noviembre de 2016 a Octubre de 2017” Listado recibido el 20 de octubre de 2017.

<sup>60</sup> Cuerpo Élite de la Policía. *Boletín N° 048. Hechos de afectación contra líderes defensores de DD.HH. y actuación Institucional*, 9-10. 27 de octubre de 2017

<sup>61</sup> Decreto 299 de 2017, 23 de febrero.

<sup>62</sup> Joshua Mitrotti, Director de la Agencia de Reincorporación y Normalización, “Estado actual de la implementación del acuerdo sobre fin del conflicto: desafíos y propuestas,” (Intervención Congreso de la República de Colombia, Bogotá, octubre 2, 2017).

<sup>63</sup> Decreto 897 de 2017, 29 de mayo.

<sup>64</sup> Funcionario Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), entrevista 3 de octubre del 2017.

<sup>65</sup> *Reunión con la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, noviembre 1 de 2017*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> “Las Farc inician la conformación de la cooperativa ECOMUN”, *El Tiempo*, junio 29, 2017, <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/conformacion-de-la-cooperativa-ecomun-104078>

<sup>68</sup> Defensoría del Pueblo. *Informe de Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación. Visitas de campo a ETCR de Monterredondo, Buenos Aires y Caldon, septiembre 2017*. 2017.

<sup>69</sup> Eric Keels, "Electoral Reforms and Peace Duration Following Negotiated Settlements," *International Interactions* (2017): 1-26; Madhav Joshi, Erik Melander, y J. Michael Quinn, "Sequencing the Peace: How the Order of Peace Agreement Implementation Can Reduce the Destabilizing Effects of Post-Accord Elections," *Journal of Conflict Resolution* 61, no.1 (2017): 4-28.

<sup>70</sup> Congreso de la República de Colombia, *Audiencia Pública “Las garantías de las organizaciones y movimientos sociales para el ejercicio de los derechos a la participación, la protesta y la movilización social,”* septiembre 14 de 2017.

<sup>71</sup> “Observando la Implementación del Acuerdo Boletín # 8,” *Viva la Ciudadanía, Casa de la Mujer, et al*, octubre 3, 2017, <http://ail.ens.org.co/noticias/boletin-observando-la-implementacion-del-acuerdo-paz-8/>

<sup>72</sup> Decreto 870 de 2017, 25 de mayo.

<sup>73</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 20

<sup>74</sup> *Ibid.*,6.

<sup>75</sup> Agencia de Renovación del Territorio (ART). *Reporte de la Agencia de Renovación del Territorio*. Documento no publicado. 5 de Octubre de 2017.

<sup>76</sup> Se definieron más de 11.000 núcleos veredales que agrupan las veredas de 170 municipios del país en 16 territorios PDET. los PDET y la selección de municipios priorizados se establecieron mediante el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017.

<sup>77</sup> Las percepciones y valoraciones sobre el desarrollo de las pre asambleas de los PDET se basan en entrevistas realizadas a líderes sociales y organizaciones de diferentes territorios PDET, llevadas a cabo por el equipo del Kroc durante los meses de septiembre y octubre de 2017 y no pretenden ser exhaustivas ni definitivas sobre todo el proceso en los 16 territorios.

<sup>78</sup> Agencia de Renovación del Territorio (ART). *Reporte de la Agencia de Renovación del Territorio*. . Documento no publicado. 5 de Octubre de 2017.

<sup>79</sup> Colombia Compra Eficiente, Alta Consejería para las Regiones y Ministerio de Transporte, *Proyectos tipo técnicos y los documentos tipo para los Procesos de Contratación de la fase 2 y fase 3 del Proyecto de Vías Terciarias para la Paz y el Postconflicto*, <https://www.colombiacompra.gov.co/manuales-guias-y-documentos-tipo/vias-terciarias-para-la-paz-y-el-postconflicto>

<sup>80</sup> “Colombia busca ser ejemplo en desminado humanitario,” *El Espectador*, noviembre 28, 2016, <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-busca-ser-ejemplo-desminado-humanitario-articulo-667917>

<sup>81</sup> Si bien solo son dos disposiciones relacionado con la Acción Integral contra las Minas Antipersonal, se reconoce que se trata de un tema intrincadamente relacionado con todos los puntos del Acuerdo, especialmente lo acordado en los puntos 4 y 5 y lo que se acuerde en el punto de Reincorporación a la vida civil en cuanto a la participación de las FARC-EP en la acción contra minas. Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 67.

<sup>82</sup> Incluyendo m2 cancelados más m2 estimados de sospecha en los municipios liberados.

<sup>83</sup> Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), *Estadísticas principales sobre AICMA. Fecha de corte 31 de agosto de 2017*.



<sup>84</sup> “Humanicemos DH contribuirá a fortalecer operaciones de Desminado Humanitario en Colombia, afirma Director de Descontamina Colombia,” Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), recuperado agosto 11, 2017, <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/170811-HumanicemosDH-contribuira-a-fortalecer-operaciones-de-Desminado-en-Colombia.aspx>

<sup>85</sup> “Acreditación de organizaciones y certificación de personal, nuevos retos de la Educación en el Riesgo de Minas en Colombia,” Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), recuperado agosto 17, 2017, <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/170810-Acreditacion-de-organizaciones-y-certificacion-de-personal-nuevos-retos-de-ERM.aspx>; y “DAICMA, Se reforzarán medidas de coordinación en seguridad para facilitar el avance de las operaciones de Desminado Humanitario” Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), recuperado junio 14, 2017, <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/170614-Se-reforzaran-medidas-de-coordinacion-en-seguridad-para-facilitar-avance-de-operaciones-de-DH.aspx>

<sup>86</sup> Unidad Nacional de Víctimas, *Resolución 01392-2016 de la Unidad de Víctimas* (2016), <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-01392-de-2016/28700>; y Unidad Nacional de Víctimas, *Resolución 01281-2016 de la Unidad de Víctimas* (2016), <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/resolucion-01281-de-2016/28542>.

<sup>87</sup> Superintendencia Nacional de Salud, *Circular No. 0004. Instrucciones respecto a la ruta integral de atención en salud y rehabilitación funcional para las víctimas de minas antipersonal (MAP) y de municiones sin explotar (MUSE)* (2017), <https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/CircularesExterna/circular%20externa%20004%20de%202017.pdf>

<sup>88</sup> Mesa de Conversaciones, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017), 67.

<sup>89</sup> “Humanicemos DH contribuirá a fortalecer operaciones de Desminado Humanitario en Colombia, afirma Director de Descontamina Colombia,” Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (DAICMA), recuperado agosto 11, 2017, <http://www.accioncontraminas.gov.co/prensa/2017/Paginas/170811-HumanicemosDH-contribuira-a-fortalecer-operaciones-de-Desminado-en-Colombia.aspx>

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Oficial de Ayuda Popular Noruega (APN), entrevistado 9 de mayo de 2017.

<sup>92</sup> Oficial de Servicio de las Naciones Unidas para la Acción contra Minas (UNMAS), entrevistado 11 mayo 2017; Oficial de la Campaña Colombiana Contra Minas (CCCM), entrevistado 11 de mayo 2017; Oficial de Ayuda Popular Noruega (APN), entrevistado 9 de mayo 2017.

<sup>93</sup> “Norwegian People's Aid threatened in Colombia,” Ayuda Popular Noruega, recuperado junio 9, 2017, <http://www.npaid.org/content/view/full/23331>

<sup>94</sup> Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD) y Swisspeace. *Mine Action and Peace Mediation*. 2016.

<sup>95</sup> Caracol Radio “105.000 familias se comprometen con la sustitución de cultivos ilícitos” 12 de septiembre de 2017. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2017/09/12/nacional/1505242806\\_712171.html](http://caracol.com.co/radio/2017/09/12/nacional/1505242806_712171.html)

<sup>96</sup> “Ministerio de Justicia radicó proyecto de ley que beneficiaría a pequeños cultivadores de plantas ilícitas,” Ministerio de Justicia y del Derecho, recuperado octubre 24, 2017, <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3345/Ministro-de-Justicia-radicó-proyecto-de-ley-que-beneficiaría-a-pequeños-cultivadores-de-plantas-ilícitas.aspx>

<sup>97</sup> Las percepciones y valoraciones sobre el avance del Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), se basan en entrevistas realizadas por el equipo de Kroc líderes sociales, étnicos y funcionarios de la Institucionalidad y Cooperación Internacional durante los meses de septiembre y octubre de 2017 en varias regiones del país.

<sup>98</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, report by UNODC about crops in Colombia in 2016*. 2017. [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO\\_2017\\_WEB\\_baja.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf)

<sup>99</sup> “Hemos firmado acuerdos de sustitución con 24.953 familias: Eduardo Díaz.” *El Espectador*, septiembre 30, 2017, <http://colombia2020.elespectador.com/opinion/hemos-firmado-acuerdos-de-sustitucion-con-24953-familias-eduardo-diaz>

<sup>100</sup> UNODC, 2016. Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2016.

<https://www.unodc.org/colombia/es/press/2017/julio/informe-cultivos-2016.html>

<sup>101</sup> Arts. Transitorios 1, 2, 3, 5, 18 Acto Legislativo 01 de 2017. “Por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”

<sup>102</sup> Diana Arango, “Desafíos de la verdad y la justicia en la implementación del acuerdo de paz,” (Foro realizado por la Revista Semana y CODHES, Bogotá, 2017); Rodrigo Uprimny y Diana Güiza, “Reflexiones sobre la reforma constitucional que crea la Jurisdicción Especial para la Paz y regula el tratamiento especial a fuerza pública,” (Ponencia ante el Congreso, Bogotá, 2017), [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fin\\_name\\_recurso.909.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fin_name_recurso.909.pdf)

<sup>103</sup> Acto Legislativo 01, 04 de abril de 2017; Decreto Ley 588, 05 de abril de 2017; Decreto Ley 589, 05 de abril de 2017.

<sup>104</sup> Comunicado Conjunto #62 de la Mesa de Conversaciones (2015). Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documentos%20compartidos/2015/comunicado62octubre15VEsp.pdf> Recuperado el 30 de octubre de 2017.

<sup>105</sup> Gobierno de Colombia, Alta Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. *Informe anual de derechos humanos 2016*. [http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Documents/Informe%20Anual%20Derechos%20Humanos%202016\\_Final.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/Documents/Informe%20Anual%20Derechos%20Humanos%202016_Final.pdf)

<sup>106</sup> Bocas de Satinga (Nariño), Cimitarra (Santander), Vista Hermosa (Meta), Plata (Huila), Granada (Meta), Villavicencio (Meta), San José del Guaviare (Guaviare), La Macarena (Meta) y Yarumal (Antioquia). El Ministerio del Interior también diagnosticó dos cementerios (Cristo Rey y El Carmen), Jardines de Paz de San Sebastián, en La Plata (Huila).



<sup>107</sup> De acuerdo al Sistema de Información de Red de Desaparecidos Cadáveres (SIRDEC) aún no se ha podido establecer el total de personas desaparecidas forzosamente durante el conflicto armado en Colombia, la cifra oscilaría entre las 30.000 y las 60.000 personas.

<sup>108</sup> De acuerdo con las cifras del Registro Único de Víctimas, a octubre 2017, un total de 46.8167 personas han sido víctimas directas del delito de Desaparición Forzada, y 120.083 de manera indirecta. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General#> (Recuperado octubre 30 de 2017).

<sup>109</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia* (Bogotá: CNMH, 2016). <http://centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2016/hasta-encontrarlos/hasta-encontrarlos-drama-de-la-desaparicion-forzada-en-colombia.pdf>

<sup>110</sup> Comité de Escogencia, *Comunicado No. 12* (2017), [http://www.comitedeescogencia.com/resource/1504017034000/CE\\_comunicados/Anexo2\\_Comunicado2.pdf](http://www.comitedeescogencia.com/resource/1504017034000/CE_comunicados/Anexo2_Comunicado2.pdf); Noticias, Página web de la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción Especial para la Paz, <https://www.jepcolombia.org/Sala-de-Prensa/Paginas/default.aspx>

<sup>111</sup> Comité de Escogencia, *Comunicado No. 18 elegidos JEP UBPD* (2017), [http://www.comitedeescogencia.com/resource/1506728694000/CE\\_comunicados\\_3/COMUNICADO\\_18\\_LISTA\\_ELEGIDOS\\_JEP\\_UBPD.pdf](http://www.comitedeescogencia.com/resource/1506728694000/CE_comunicados_3/COMUNICADO_18_LISTA_ELEGIDOS_JEP_UBPD.pdf);

Comité de Escogencia, *Comunicado No. 22* (2017), [http://www.comitedeescogencia.com/resource/1508300603000/CE\\_comunicados\\_4/COMUNICADO\\_22\\_DIRECTOR\\_UIA.pdf](http://www.comitedeescogencia.com/resource/1508300603000/CE_comunicados_4/COMUNICADO_22_DIRECTOR_UIA.pdf)

<sup>112</sup> Decreto 1592 de 2017, 29 de septiembre.

<sup>113</sup> Everaldo Lamprea, "El experimento de la JEP y sus mecanismos innovadores para escoger magistrados," *El Espectador*, octubre, 2017, <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-experimento-de-la-jep-y-sus-mecanismos-innovadores-para-escoger-magistrados-articulo-715736>; "¿Cree que el comité de escogencia acertó con la elección de magistrados de la Justicia Especial para la paz?", *Noticias RCN*, septiembre, 2017, <http://www.noticiasrcn.com/videos/cree-el-comite-escogencia-acerto-eleccion-magistrados-justicia-especial-paz>

<sup>114</sup> Ministerio del Interior. *Grupo de Articulación Interna para la Política Pública de Víctimas del Conflicto Armado*. (mayo, 2017) Proceso Amplio de participación (Relatoría de Proceso Amplio de Participación para el fortalecimiento de la política de atención y reparación a víctimas)

<sup>115</sup> Dirección de Reparación Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, entrevistado septiembre de 2017.

<sup>116</sup> <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/acuerdo-de-paz-con-las-farc-es-el-mas-completo-del-mundo-43558>

<sup>117</sup> La base de datos de la Matriz de Acuerdos de Paz se puede encontrar aquí: <https://peaceaccords.nd.edu> Para los interesados en elementos técnicos, pueden consultar la "Peace Accords Matrix Implementation Dataset V.1.5. así como diversos artículos publicados en revistas especializadas de primer orden <https://peaceaccords.nd.edu/research>. En particular se puede leer el texto: <https://doi.org/10.1017/S0022250X19000012> Josh, Madhav, Jason Michael Quinn, and Patrick M. Regan. "Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012." *Journal of Peace Research* 52.4 (2015): 551–562.

<sup>118</sup> La base de datos de la Matriz de Acuerdos de Paz se puede encontrar aquí: <https://peaceaccords.nd.edu> Para los interesados en elementos técnicos, pueden consultar la "Peace Accords Matrix Implementation Dataset V.1.5. así como diversos artículos publicados en revistas especializadas de primer orden <https://peaceaccords.nd.edu/research>

<sup>119</sup> Collier, P., & Hoeffler, A. On the incidence of civil war in Africa. *Journal of conflict resolution*, 2002, vol. 46, no 1, p. 13-28.; Humphreys, M. Economics and violent conflict. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, February, 2003.

<sup>120</sup> Por lo tanto, la implementación de la Amnistía en el Acuerdo de Colombia está 25,6 puntos porcentuales más adelantada que en acuerdos anteriores. Para lograr validez comparativa, es mejor comparar el Acuerdo de Colombia con otros acuerdos lo más cercanamente posible al mismo período de implementación. Actualmente, nuestros datos sobre el Acuerdo de Colombia abarcan desde diciembre hasta el 30 de agosto de 2017, o nueve meses. Considerando todos los casos de PAM, el tiempo promedio entre la firma del acuerdo de paz general y el 31 de diciembre del año de la firma es de 8,4 meses. Por lo tanto, los períodos de tiempo seleccionados ofrecen una base precisa para comparar resultados en el promedio de las 31 categorías de los contenidos de los acuerdos de PAM.

<sup>121</sup> «Disarmament, Demobilization And Reintegration At Heart Of Peacekeeping Efforts, Secretary-General Tells Security Council, » <http://www.un.org/press/en/2000/20000323.sc6830.doc.html>

<sup>122</sup> «Informe del Secretario General sobre el grupo de observadores militares anexo a la MINUGUA,» Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (S/1997/432), 4 de junio de 1997.

<sup>123</sup> «Only 15% of Target Number of Troops Confined Days Before Deadline,» BBC Summary of World Broadcasts, 30 de diciembre de 1993.