

Serie Implementación

DOCUMENTO DE TRABAJO 13

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL
DURANTE LOS PRIMEROS 8 MESES DE GOBIERNO
DE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**

Bogotá, abril de 2019



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

ÍNDICE

Introducción

Punto 1 y 4

NI REFORMA RURAL INTEGRAL, NI SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

- 1.1. Ningún avance sustancial en normatividad ni en políticas o medidas públicas para la Reforma Rural Integral
- 1.2. El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS): avances comunitarios e incertidumbres
- 1.3. Retrocesos en la institucionalidad agraria: nuevos cuadros burocráticos sin experiencia y vinculados con intereses corporativos
- 1.4. Reforma Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo

Punto 2.

EL PACTO POR COLOMBIA: UN PACTO SIN DEMOCRACIA NI AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA

- 2.1. Apertura Democrática
- 2.2. Desarrollos normativos para la “apertura democrática”
- 2.3. El pacto por la legalidad sin una real participación política
- 2.4. Recrudescimiento de la situación de Derechos humanos y retrocesos en materia de garantías

Punto 3

LAS ENCRUCIJADAS DE LA REINCORPORACIÓN

Punto 5

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. ¿LAS VÍCTIMAS DESAFIADAS?

- 5.1. La Justicia Especial para la Paz
- 5.2. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV)
- 5.3. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)
- 5.4. Falta de desarrollo en los supuestos para la adecuación participativa de la política de atención y reparación integral a las Víctimas

Punto 6

IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL: ENTRE LA DESFINANCIACIÓN Y EL NO LUGAR DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

- 6.1. Acontecimientos de la implementación y la verificación del AFP

6.2. La financiación de la implementación del Acuerdo Final incumplimientos, distorsiones y déficit estructural en las fases temprana y tardía de la implementación?

6.3. La Paz Ausente. Prospectiva del proceso de implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022)

Enfoques Transversales

DESCONOCIMIENTO EN TRANSVERSALIDAD DE LOS ENFOQUES

7.1. Enfoque de género

7.2. Enfoque étnico

REFERENCIAS

SIGLAS

AFP: Acuerdo Final de Paz

ADR: Agencia de Desarrollo Rural

ANT: Agencia Nacional de Tierras

CEV: Comisión de Esclarecimiento de la Verdad

CNMH: Centro Nacional de Memoria Histórica

CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja

CNR: Consejo Nacional de Reincorporación

CNPRC: Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

COP: Colombian Peso (Peso Colombiano)

CSIVI: Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la implementación del Acuerdo Final

CTEP: Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz

DAPRE: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

DSCI: Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos

ECOMÚN: Economías Sociales del Común

ETCR: Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

IEANPE: Instancia Especial de Alto Nivel con pueblos Étnicos

JEP: Jurisdicción Especial para la Paz

FARC: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común

Fedepalma: Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite

MinHacienda: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

MEE: Misión Electoral Especial

MOE: Misión de Observación Electoral

MIDAS: Modelo Integrador de Atención a la Salud

NPR: Nuevos Puntos de Reincorporación

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PAO: Plan de Acción Oportuna

PGN: Presupuesto General de la Nación

PND : Plan Nacional de Desarrollo

PNIS: Programa Nacional Integral de Sustitución

SGR: Sistema General de Regalías

SISE: Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

SIVJRN: Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición.

RRI: Reforma Rural Integral

UBPD: Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas

URT: Unidad de Restitución de Tierras

Para el futuro de la construcción de la paz y de la implementación del Acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, es decir, para el futuro del conjunto de la sociedad colombiana, sería de extrema gravedad que no se incluyese en el PND un capítulo específico de la implementación.

Componente FARC - CSIVI & CEPDIPO (2019).

“La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz”.

Introducción

Transcurridos ocho (8) meses contados a partir de la instalación de la presidencia de Iván Duque Márquez, cronológicamente el segundo gobierno responsable de darle continuidad al proceso de implementación y a los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz (AFP) asumidos por el Estado colombiano, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) ofrece un análisis global sobre este proceso.

Este documento se concentra primordialmente en aspectos claves de la implementación. Desarrolla los elementos específicos de orden temático referidos a las dinámicas registradas por cada uno de los puntos, incluyendo los enfoques transversales, durante el proceso de implementación en los primeros ocho (8) meses del gobierno actual.

En medio de la actual coyuntura política, periodo en el cual transcurren diferentes procesos institucionales para la construcción de la Paz Estable y Duradera (v.g. sanción de la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz por parte del presidente I. Duque; diversas decisiones judiciales, tales como el caso de Jesús Santrich y la acreditación de exguerrilleros y exguerrilleras que aún permanecen en las cárceles; las garantías para el ejercicio de la actividad política en Colombia por parte de los miembros del partido político FARC y el asesinato sistemático de líderes y lideresas sociales, entre otras), se precisa un balance que ofrezca insumos y, a la vez, permita caracterizar las singularidades de la fase de implementación (tercer año) transcurridos los primeros ocho meses de la administración hoy vigente.

El seguimiento actualizado al proceso de Paz, simultáneamente y por contraste, servirá para identificar directa e indirectamente las trayectorias, sus continuidades y rupturas –preliminares, por ahora, pero que avanzan como tendencia– frente a la fase de implementación desarrollada por el anterior gobierno presidido por Juan Manuel Santos. Durante el periodo inmediatamente anterior (2016-2018), en todo caso, los resultados de la implementación temprana pueden caracterizarse por ser precarios en aspectos claves.

Al realizarse una valoración sistemática sobre el cumplimiento de la implementación del AFP ab origine, por un lado, se observan avances que en prospectiva resultan aún insuficientes; mientras tanto, y por otro lado, la tendencia de la implementación permite verificar distintos tipos de incumplimientos: desconocimiento del AFP sea por omisión o, inclusive, por la vía de la distorsión unilateral de lo pactado sobre asuntos, temas y dimensiones (producción legislativa, desarrollos institucionales y la misma implementación efectiva) que han venido afectando el proceso en su conjunto; sobre todo, introduciendo un alto grado de incertidumbre a la implementación, cuestionando su sostenibilidad temporal, jurídica, presupuestal, técnica y, en últimas, política.

Como lo muestran distintos procesos de paz alrededor del mundo, pero también teniendo presente el diseño, el sistema y los ritmos inéditos de la implementación del AFP en Colombia, los años por venir y la decidida actuación institucional desde el Estado son cruciales para el éxito de esta apuesta política histórica y, en últimas, del tránsito paulatino pero sostenido hacia una paz estable y duradera.

Si el proceso de implementación institucional del AFP tiende hacia su consolidación progresiva a través del cumplimiento de todo lo acordado o, por el contrario, el sendero de la implementación evoluciona erráticamente poniendo en creciente riesgo la fase del posacuerdo, es una interrogante decisiva a la que apunta este diagnóstico, cumplidos los ocho primeros meses del actual gobierno.

La valoración acerca de las calidades en la construcción de la paz y sus avances en Colombia resulta, entonces, fundamental. Es imprescindible examinar en paralelo los estancamientos y los “cuellos de botella” de la implementación, incluso reconociendo sus retrocesos, con el fin de alertar sobre las posibles desviaciones en torno a la hoja de ruta política que constituye el AFP y sus desarrollos y para que se corrija oportunamente el rumbo de las acciones institucionales, políticas y medidas públicas requeridas para tal propósito.

El análisis sobre la implementación durante los primeros ocho meses del gobierno de I. Duque (agosto 2018-abril 2019) permite caracterizar el momento actual de la implementación a partir de las siguientes tendencias:

- i. El seguimiento de las acciones implementadas sugiere que durante el periodo observado no existen sucesos significativos en lo referido a la producción normativa específica dentro de los diferentes puntos del AFP, ni tampoco en lo referido a los enfoques transversales. El dinamismo de los avances alcanzados resulta bastante limitado.
- ii. Mientras tanto, la falta de desarrollo de instrumentos jurídicos cruciales (varios de ellos rezagados y otros estancados por falta de reglamentación para que sean efectivos) tanto en temas puntuales como en cuestiones paradigmáticas, vale decir, por ejemplo, la ley estatutaria de la JEP o las controversias en torno a la detención arbitraria de Jesús Santrich y la acreditación de guerrilleros y guerrilleras encarcelados, hoy bajo responsabilidad del gobierno y –selectivamente– de varias entidades estatales, incluyendo el Congreso de la República, introducen apreciables grados de incertidumbre en el proceso de implementación en el corto y mediano plazos, restándole sostenibilidad y plausibilidad a los avances relativos hasta ahora logrados.
- iii. En medio del recambio y sucesión entre gobiernos (empalmes e inercias), los ajustes, desarrollos y adecuaciones institucionales requeridos por la fase subsiguiente de la implementación –además de revelarse en varios casos inexistentes, impidiendo su materialización en niveles organizacional y de políticas y medidas públicas– muestran ser selectivamente confusos, generalmente no sistemáticos y frecuentemente inarticulados cuando efectivamente se registran.

Por el momento, el tipo de ajustes institucionales vienen reduciéndose al nombramiento de nuevo personal directivo en las burocracias estatales actualmente existentes o en nuevas organizaciones claves creadas al margen del AFP (arquitectura de la implementación referidas a la Reforma Rural Integral y al proceso en general). Se trata de decisiones que vienen siendo cuestionadas a raíz de la falta de idoneidad e incompetencia profesionales de los designados, como también por incompatibilidades éticas insalvables (los casos de la directora de la Agencia Nacional de Tierras y del director del PAO son ilustrativos, en este sentido).

- iv. Las reformulaciones de funciones y responsabilidades de distintas entidades institucionales sectoriales claves para la implementación dejan de proteger, en primer término, la continuidad y, en segundo, la coherencia y la articulación paulatina que deberían mostrar para hacer frente al cumplimiento del AFP.

Por el contrario, los registros durante el periodo observado tienden a desconocer el AFP o, más grave aún, lo distorsionan unilateralmente a través de mecanismos que si bien no son inéditos sí resultan ser cada vez más recurrentes, tales como la “doble agenda” o las “agendas paralelas”, a través de la combinación de una retórica pública que afirma el respeto por el AFP y otra real/ efectiva –menos publicitada– que lo incumple. A esto se suman también distintos déficits en cuanto a la articulación institucional, como lo ilustra la evolución del proceso de reincorporación, más puntualmente en lo relacionado con los proyectos productivos colectivos.

- v. Más allá de las indefiniciones propias de los periodos de recambio gubernamental y de las burocracias públicas estatales, el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (bases, articulado y, especialmente, el Plan Plurianual de Inversiones), el cual se constituye en la bitácora de las acciones públicas institucionales del Estado para los próximos años, omite incluir un Capítulo especial para implementación del Acuerdo de Paz, desconociendo, en primer lugar,

el AFP y, luego, la producción legislativa y constitucional generada y prevista en función de la implementación. Este incumplimiento no sólo significa un riesgo de naturaleza técnica, sino que se configura como una de las mayores amenazas políticas actuales en contra el AFP y es un hecho que va en detrimento de la potencial implementación en el futuro.

Si el Congreso de la República aprobara la ley del PND tal y como ha sido presentada por el Gobierno de I. Duque, es decir, sin incluir el Capítulo especial para implementación del Acuerdo de Paz, ello no sólo significaría el desconocimiento explícito del AFP, sino que se activaría una distorsión estructural mayúscula para el proceso de implementación en lo inmediato y para el horizonte de mediano plazo (cuatrienio). Se comprometerían, además, la futura evolución de la implementación (tardía) y, desde luego, la consistencia, coherencia y congruencia a nivel formal (legal), institucional (organizacional) y material (implementación efectiva) del proceso hoy en curso, es decir, a través de la puesta en marcha de las políticas y medidas públicas referidas a los Puntos del AF y sus respectivos enfoques transversales, dejando definitivamente sin respaldo la construcción de la Paz estable y duradera¹.

1. En *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz* (CSIVI-FARC & Centro de Pensamiento y Diálogo Político 2019) se realiza un análisis amplio y en detalle sobre este particular.

Puntos 1 y 4

NI REFORMA RURAL INTEGRAL NI SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LOS CULTIVOS DE USO ILÍCITO

1.1 Reforma Rural Integral: mínimos desarrollos y larga lista de pendientes

El punto 1 no registra mayores cambios en la trayectoria de la implementación de la RRI durante lo corrido de este gobierno. Siete aspectos claves en este tema, lo ratifican:

1. En relación con el Fondo de Tierras el gobierno de Duque ha informado dos cifras desde que inició su periodo presidencial: en el balance presentado en octubre de 2018 se tenía que al 7 de septiembre de 2018 habían ingresado 528.824 ha al Fondo de Tierras, 303.876 correspondientes a baldíos y 224.947 al Fondo Nacional Agrario (Presidencia, 2018a), y en el balance de implementación publicado en marzo de 2019 se informa el ingreso de 314.000 ha, sin ser todavía claro si se trata del entrada efectiva de nuevas tierras, ni cuáles son las fuentes de origen de las mismas (Cancillería, 2019). Sin embargo, en materia de adjudicación a campesinas y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente no se registran avances, aunque el Decreto 902 de 2017 fijó las reglas para la identificación y registro de los beneficiarios del Fondo. Se hace prioritario agilizar los trámites para adelantar las reformas normativas necesarias para hacer más expeditos los mecanismos para dotar el Fondo de Tierras, especialmente en lo relacionado con la sustracción de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, y en general dinamizar la construcción e implementación del Plan de Zonificación Ambiental y el Catastro Multipropósito.
2. Por otra parte, en materia de formalización de tierras, en marzo de este año el Gobierno anunció la formalización de 1.064 predios que beneficiaron a 1.103 familias. Sin embargo, es importante diferenciar la formalización que tiene lugar en el marco del procedimiento único establecido en el Decreto 902 de 2017, que constituye un desarrollo normativo del Acuerdo de Paz, de la formalización ocurrida en desarrollo de los demás programas y estrategias de acceso a tierras de la Agencia Nacional de Tierras. En estimaciones del propio Gobierno, la formalización de 7.000.000 de hectáreas -meta establecida en el Acuerdo de Paz- en un periodo de 10 años asciende a \$14,7 billones de pesos. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras tiene una restricción presupuestal dada por el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el sector Agricultura de \$110 mil millones. Lo anterior implica que, aun utilizando todos los recursos dados por el MGMP, la ANT sólo podría formalizar 52.381 ha en 10 años. Lo anterior arroja una brecha anual de 647.619 ha (Cancillería, 2019).
3. Sigue pendiente la creación de la Jurisdicción Agraria y la reglamentación de otros mecanismos para la resolución de conflictos sobre la tenencia y uso de la tierra. Al inicio de la actual legislatura (20 de julio de 2018) fue radicado el proyecto de ley estatutaria que crea una Especialidad Agraria en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso-administrativa; sin embargo, no es claro si el Gobierno de Duque dará continuidad a su trámite. Frente a este tema el documento *Paz con Legalidad* (2018b) plantea únicamente la creación de una comisión de experiencias nacionales e internacionales que profundicen e ilustren la dirección que la política de largo plazo deberá tomar, sin que se asuma un compromiso claro. Por su parte, en relación a los mecanismos de resolución de conflictos el Gobierno anunció una alianza entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Comercio y Confecámaras para la creación de Centros de Conciliación en los Municipios PDET (Presidencia, 2018a), que corre el riesgo de instalar la lógica del derecho privado en la resolución de conflictos agrarios, en desconocimiento de la participación de las comunidades rurales y sus mecanismos propios como lo definió el Acuerdo de Paz. Ninguna de estas iniciativas gubernamentales ha sido discutida en el marco de la CSIVI.

4. Frente al Catastro Multipropósito el Gobierno de Duque anunció la radicación del Proyecto de Ley que crea el Sistema Nacional Catastral Multipropósito en 2019. Sin embargo, no es claro si el articulado respetará lo acordada en el marco de la CSIVI en 2017. Una de las preocupaciones centrales frente al Catastro Multipropósito es su financiación, especialmente atendiendo a que la mayoría de los municipios priorizados para PDET, en los cuales debería iniciar el catastro, pertenece a la Categoría 6, con presupuesto limitado. El Gobierno ha anunciado la solicitud y aprobación de un préstamo del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por USD 150 millones. Sin embargo, se registra una contradicción en las metas establecidas por el Gobierno, pues mientras en octubre de 2018 se afirmaba que para el cuatrienio el 60% (102 municipios) de los 170 municipios PDET tendrían catastro (Presidencia, 2018a), en marzo de 2019 se plantea que el Gobierno aseguró la financiación (los USD 150 millones) para para implementar el catastro multipropósito en 72 municipios, de los cuales 36 están en zonas PDET (Cancillería, 2019). Frente a esta discrepancia, es fundamental insistir en que se respeten los criterios de priorización territorial de la Reforma Rural Integral.
5. El componente de Zonificación Ambiental Participativa, acordado en el Punto 1.1.10 del Acuerdo de Paz, presenta pocos desarrollos. A nivel legislativo, la única iniciativa en trámite relacionada es el Proyecto de Ley 196 de 2018 sobre adjudicación de baldíos en Zonas de Reserva Forestal protectoras-productoras que introduce distintas modificaciones a la versión concertada en CSIVI, estando pendiente de realizar la discusión en plenaria del Senado, después de haber sido aprobada en comisiones y en plenaria de la Cámara de Representantes. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) ha avanzado en la construcción de las bases técnicas para la zonificación ambiental que permita delimitar la frontera agrícola, actualizar y, de ser necesario, ampliar el inventario de áreas de especial interés ambiental, y asegurar alternativas de desarrollo sostenible para las comunidades que colindan o habitan éstas áreas. Sin embargo, está pendiente la construcción del Plan de Zonificación Ambiental y su implementación, tarea central para la identificación de tierras destinadas a dotar el Fondo de Tierras. Tampoco se registran avances en el impulso y fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) ni de sus planes de desarrollo, figura priorizada por el Acuerdo de Paz para el acceso a tierras y reconocida como alternativa de permanencia del campesinado en el territorio en armonía con la naturaleza.
6. En relación a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se registra como avance la suscripción de los 16 Pactos de Acción para la Transformación Regional (PATR) a febrero de 2019, 14 de ellos durante el Gobierno de Duque. No obstante, se mantiene la incertidumbre sobre la ejecución de los PATR, sus fuentes de financiación y la estrategia de articulación con otros instrumentos de planeación y ordenamiento. Los PDET no cuentan con un esquema de gobernanza que asegure la participación comunitaria en la fase de ejecución y evaluación de los PATR, ni los procesos de veeduría correspondientes. En el documento de Paz con Legalidad y en las bases del Plan Nacional de Desarrollo se anuncia la creación de una Hoja de Ruta Única que permita articular la implementación de los PDET, el Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), en concordancia con las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación; pero no quedan claridades sobre su operatividad.
7. Finalmente, preocupa el retraso en la formulación de los Planes Nacionales, pues sin su formulación la implementación de los PATR queda reducida a la ejecución de proyectos y programas en el marco de la oferta tradicional del Estado, que desconoce la concepción de integralidad de la Reforma Rural y su apuesta de transformación territorial a partir de un proceso de planeación de abajo hacia arriba con alcance subregional. Durante el gobierno de Santos sólo se avanzó en la formulación de 2 de los 16 planes nacionales, y está pendiente la puesta en marcha de los 14 planes restantes, así como conocer la forma en que serán articulados a la denominada Hoja de Ruta Única.

1.2. El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS): avances comunitarios e incertidumbres

Como parte integrante de la Reforma Rural Integral, el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) es el único componente del *Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas* que ha registrado avances en su implementación. Sin embargo, a la fecha no ha sido posible la ejecución armónica y simultánea de todos sus componentes debido a incumplimientos de distinto orden por parte del Gobierno, los cuales afectan la efectividad, eficiencia y sostenibilidad de las acciones de sustitución voluntaria hasta ahora logradas. Cinco aspectos claves en este tema, lo ratifican:

1. Aún se encuentra en vilo el trámite de la Ley de Tratamiento Penal Diferenciado, instrumento normativo esencial para asegurar la integralidad del PNIS y consolidar la confianza de los cultivadores y cultivadoras en el proceso. Aunque la expedición de esta ley se definió como una prioridad normativa para la fase de implementación temprana (primer año) hasta el momento no ha sido posible concertar su articulado ni se ha avanzado en el trámite legislativo. Con este propósito, el gobierno de Santos radicó en 2018 un proyecto de ley que restringía el alcance de este beneficio, sin incorporar el enfoque étnico ni de género. Por su parte, también en 2018, el Partido FARC radicó una iniciativa alternativa que busca asegurar el cumplimiento de lo acordado. En el documento *Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022*, presentado en 2018 por el Gobierno Duque, el tema se menciona una vez en el Objetivo Estratégico 2. Reducir las vulnerabilidades territoriales, pero sin mayores claridades persiste la inseguridad jurídica de las familias cultivadoras vinculadas al PNIS y las interesadas en participar del programa.
2. Hasta enero de 2019 se han firmado Acuerdos Colectivos en 56 municipios de 14 departamentos, que representan la vinculación de 99.097 familias beneficiarias del PNIS. Sin embargo, la implementación del PNIS se mantiene restringida a los municipios inicialmente priorizados, dejando por fuera a cientos de campesinos y campesinas cultivadoras que aspirarían ser parte del Programa. Además, en la mayoría de las regiones no se registran avances en la implementación de otros componentes del programa, como la formalización de tierras para cultivadores comprometidos con la sustitución, los PAI Comunitarios y los PISDA. Sumado a esto se registran otros incumplimientos en las obligaciones asumidas por el Gobierno Nacional referidas a los desembolsos, que han activado un proceso de movilización social de familias cultivadoras que exigen la continuidad del Programa y el cumplimiento de los compromisos gubernamentales asumidos. Este proceso movilizador se inició en febrero de 2019, sin que a la fecha haya respuestas por parte del gobierno.
3. La denominada *Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el Problema de las Drogas* representa la pérdida de centralidad del PNIS como parte de la estrategia integral frente al problema de las drogas ilícitas concebida en el Punto 4 del Acuerdo de Paz. La Ruta Futuro plantea seis estrategias para reducir los cultivos de uso ilícito, de las cuales sólo una se refiere a la sustitución y las cinco restantes mantienen un enfoque abiertamente coercitivo que no ofrece alternativas para los cultivadores. Si bien la *Ruta Futuro* hace referencia al PNIS (parte introductoria) durante el desarrollo de las estrategias de la política, el PNIS sólo se menciona en tres ocasiones, pero en ningún momento en consonancia con lo acordado en el Punto 4 del AFP como base para el diseño de una nueva política contra las drogas. En esta línea, el Consejero Presidencial para el Posconflicto, Emilio José Archila, ha afirmado que los cultivadores de hoja de coca son parte de una cadena criminal y que el PNIS no puede ser entendido como el único camino para la sustitución, posición contraria al Acuerdo de Paz que reconoció la necesidad de un nuevo abordaje de la política antidrogas que evite criminalizar los eslabones más débiles de la cadena: el cultivador y el consumidor.
4. El Decreto 179 de 2019 modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia (DAPRE) para armonizarla con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad 2018-2022*, eliminando la Dirección de Sustitución de Cultivos

Ilícitos (DSCI)². La desaparición de la DSCI aumenta la incertidumbre sobre la continuidad del PNIS y la posibilidad de ampliación de su cobertura a otros municipios afectados por la presencia de cultivos de uso ilícito, ya que lo deja sin la adscripción institucional definida en el Decreto Ley 896 de 2017 en cabeza de esta Dirección.

5. Finamente, sigue pendiente el diseño y activación del Protocolo de Seguridad para garantizar la vida de los líderes, lideresas y comunidades que participan del PNIS, así como la protección de los excombatientes que participan en el proceso, tal y como lo mandata el Acuerdo de Paz.

Los anteriores elementos ratifican y profundizan la “doble agenda” del Gobierno frente a los cultivos de uso ilícito –erradicación y sustitución voluntaria– heredada del gobierno de Santos, lo que se traduce en grados mayores de desconfianza por parte de las comunidades hacia una institucionalidad que propone trabajar por la “Paz con Legalidad”, pero no brinda los mecanismos adecuados para ello.

1.3. Retrocesos en la institucionalidad agraria: nuevos cuadros burocráticos sin experiencia y vinculados con intereses corporativos

Aunque durante la campaña presidencial, el presidente Duque se refirió a que la institucionalidad para el sector rural sería “*modernizada, despolitizada y enfocada hacia la provisión de bienes públicos y estabilidad jurídica*” (Duque 2018, Propuesta #109), la institucionalidad agraria viene siendo direccionada por personal sin experiencia para dirigir el rumbo de un sector tan determinante para la construcción de paz territorial. La conducción del sector ha sido entregada mayoritariamente a representantes de intereses corporativos, más puntualmente, pertenecientes a la agroindustria en Colombia, fundamentalmente al gremio de la palma de aceite. Cuatro ejemplos paradigmáticos de lo anterior lo constituyen:

1. En la Unidad de Restitución de Tierras (URT), entidad encargada de restituir la tierra a más de 8 millones de personas despojadas durante el conflicto social y armado, el gobierno actual designó a Andrés Augusto Castro Forero, quien se desempeñara en el pasado como Secretario General de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma).
2. En la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad que tiene a su cargo la gestión del Fondo de Tierras y la formalización de pequeños y medianos campesinos, fue nombrada Myriam Martínez Cárdenas, cuya experiencia está asociada al sector de las telecomunicaciones y, en todo caso, en tiempos recientes ejerció como aliada de la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma).
3. En la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo, la dirección de la entidad estará a cargo de Claudia Ortiz Rodríguez, designada por el presidente Duque a finales de 2018 pese a haberse probado su falta de experiencia y formación para asumir las responsabilidades del cargo, sin mencionar además sus posturas públicas y de estigmatización contra opositores al gobierno y liderazgos sociales.
4. En la Agencia de Renovación del Territorio (ART) se ratificó como Director General a Juan Carlos Zambrano Arciniegas, quien fuera director de Estructuración de Proyectos de la Agencia durante el gobierno anterior.

1.4. Reforma Rural Integral (incluido el PNIS) y el Plan Nacional de Desarrollo

Las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) desconocen abiertamente el Acuerdo de Paz, al punto de desnaturalizar y tergiversar su contenido mediante la inclusión de medidas contrarias a lo acordado.

1. El PND no hace mención alguna del Fondo de Tierras, componente determinante para las aspiraciones de democratización de la tierra y que desapareció también en el Informe de Gestión de

2. La DSCI había sido creada por el Decreto 672 de 2017 como parte de la Consejería Presidencial para el Posconflicto, denominada ahora Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

la Agencia Nacional de Tierras, entidad responsable de su operatividad. En su lugar avanza una visión productivista, que omite de la problemática rural la inequitativa distribución de la tierra y el enfoque garantista de derechos. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural es la línea estratégica del llamado Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos, que encarna la apuesta de crecimiento económico del PND, y está integrada por las estrategias de regularización de la propiedad; ordenamiento productivo, desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales; fortalecimiento de los sistemas de inocuidad alimentaria; admisibilidad sanitaria y el aprovechamiento de los mercados externos; provisión de bienes y servicios públicos; reforma de los instrumentos de crédito y manejo integral de los riesgos; generación de ingresos de los hogares rurales a partir de actividades no agropecuarias, y consolidación de la institucionalidad sectorial.

2. Asuntos esenciales de la Reforma Rural Integral (RRI) como la democratización del acceso a la tierra –priorizando a comunidades campesinas más afectadas por el abandono y el conflicto armado– a través del Fondo de Tierras y la formalización; el abordaje democrático de los problemas de uso y ordenamiento del suelo; los mecanismos de resolución de conflictos agrarios y la jurisdicción agraria; el catastro multipropósito; el plan de zonificación ambiental para el cierre de la frontera agraria, y los planes nacionales para la RRI, se “reemplazan” por estrategias enfocadas en la mejora de la productividad, las cuales resultan insuficientes e ineficientes frente a la necesidad de un abordaje integral y democrático del problema rural del país, como lo ha demostrado la historia de las políticas públicas del sector agropecuario que en las últimas décadas poco o nada han contribuido a resolver el conflicto agrario, raíz del más reciente ciclo de violencias que el Acuerdo de Paz busca cerrar.
3. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) sugieren desnaturalizarse. Por lo señalado en el PND, los PDET podrían transitar desde resultados de un proceso participativo de construcción de territorios integrados a las dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales del país como manifestación de la reparación del abandono, la estigmatización y la exclusión económica y política ocasionados por la guerra hacia la constitución de zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad, con lo cual se ratificaría el retorno de los esquemas de la antigua política de seguridad democrática de los dos períodos consecutivos del gobierno de Álvaro Uribe, y ello justamente sobre los territorios que fueran priorizados para la implementación del Acuerdo de Paz. Se esperaba que el PND recogiera las metas y prioridades establecidas en los PDET. Sin embargo, no es consistente la forma en que se incorporan estas prioridades, ni son coherentes las disponibilidades presupuestales que asegurarían su implementación.
4. El Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) se desliga de la Reforma Rural Integral. En las Bases del PND la sustitución de cultivos de uso ilícito se vincula de forma directa con la Línea Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos, que a su vez hace parte del Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia. Este vínculo explícito se retrotrae al antiguo enfoque de la política antidrogas que daba un tratamiento coercitivo a la siembra de cultivos, contrariando lo que el Acuerdo de Paz estipula: “la persistencia de los cultivos está ligada en parte a la existencia de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico” (Acuerdo Final, 2016).

Punto 2

EL PACTO POR COLOMBIA: UN PACTO SIN DEMOCRACIA NI AMPLIACIÓN DEMOCRÁTICA

2.1. Apertura Democrática

Para el caso de la apertura democrática, se advierte una serie de asuntos que permiten problematizar el compromiso del Gobierno con la construcción de una política de Estado para la consolidación de la paz.

La decisión tomada para responder al atentado del ELN en la Escuela de Cadetes de Policía General Santander en la ciudad de Bogotá dilucida su posición frente a la búsqueda de una solución política y negociada del conflicto interno armado y al lugar de la comunidad internacional en ese proceso.

Pese a que el Ejecutivo ha manifestado que no pretende destruir el Acuerdo de la Habana, sí ha insistido en la necesidad de realizar “ajustes” sustanciales. La pretensión de modificación de la JEP así lo demuestra.

2.2. Desarrollos normativos para la “apertura democrática”

Durante el primer semestre del gobierno del Centro Democrático, el cual se corresponde con la primera legislatura del año 2018, la iniciativa legislativa se concentró en la reforma política, la cual ya había sido anunciada en la posesión presidencial:

Y con el Congreso vamos a presentar una reforma política para eliminar el voto preferente, para que tengamos la democracia al interior de los partidos, para que tengamos un financiamiento público que garantiza siempre la transparencia (Presidencia de la República 2018).

En correspondencia con lo anunciado, el 8 de agosto de 2018, la ministra del Interior radicó ante el Senado el Proyecto de Acto Legislativo correspondiente.

La propuesta –en términos generales– desconocía los aportes y el intenso debate nacional del año anterior. Los artículos constitucionales objeto de reforma serían 107, 262 y 264, los cuales comprenden los siguientes asuntos:

- i. Creación de primarias abiertas y obligatorias como dispositivo para la definición de listas para las y los candidatos a las corporaciones públicas.
- ii. Las listas a elecciones de corporaciones públicas deberán estar compuestas en un 50% por mujeres sin obligación de lista cremallera.
- iii. Listas cerradas con democracia interna de partidos políticos (vinculada con las primarias).
- iv. Nuevo régimen de coaliciones.
- v. Autonomía técnica y financiera para el CNE, sin modificar su composición.

El carácter limitado de esta propuesta previene sobre el tipo de compromiso del gobierno de Duque con la implementación de lo acordado en el punto 2 y la democratización del régimen político al promover condiciones bastante limitadas para fortalecer el régimen de partidos sin tocar los problemas sensibles identificados por la Misión Electoral Especial, entre los cuales se destacan: clientelismo, corrupción, desconocimiento del costo real de las campañas, excesiva dependencia de los recursos de origen privado, débiles controles y sanciones para candidatos y partidos, partidización de la organización electoral, inexistencia de un régimen de adquisición progresiva de derechos, hermetismo democrático, entre otros asuntos (Misión Electoral Especial 2017).

El debate surtido en el Congreso al cierre del primer período de la legislatura condujo a la aprobación del articulado que deja de resolver los problemas señalados. Además, propicia condiciones que limitan la representatividad del pluralismo partidista y abre la puerta para que el 20% de la destinación presupuestal sea definido por las maquinarias electorales. La reforma política en discusión hoy en el Congreso contradice el espíritu consagrado en el AFP.

Debe señalarse que en tanto no se resuelvan los problemas relativos al sistema electoral colombiano no sería posible obtener resultados reales en la lucha contra la corrupción, un lineamiento de política que, según se promociona en los discursos presidenciales y partidarios, lideraría el presidente Iván Duque.

Entre otros desarrollos normativos que deberían desprenderse de la implementación del AF, se destacan:

- a. La inexistencia de una propuesta por parte del actual Gobierno para dinamizar la *Ley de garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales y el tratamiento de la protesta*. Las posiciones gubernamentales sobre estos temas caminan en contravía de lo acordado. Al respecto es ilustrativa la represión del ESMAD en el tratamiento de la protesta social; las caracterizaciones del ministro de Defensa frente a la movilización social y el asesinato de líderes y lideresas sociales, y la falta de garantías para la participación de las organizaciones y los movimientos sociales en asuntos fundamentales para la organización de la vida en comunidad, como lo evidencian las dificultades en la formulación de los PDET.
- b. El Acto legislativo de las *Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz* ratifica la falta de compromiso del Gobierno por materializar esta iniciativa. Por el contrario, las propuestas que este ha impulsado desnaturalizan el sentido reparador territorial con el que fue originalmente concebida esta iniciativa. Han sido las fuerzas políticas partidarias alternativas y las comprometidas con la paz las que insisten en lograr el reconocimiento de las 16 Curules de la Paz. A la fecha esta iniciativa no se encuentra activa, situación que contrasta con lo señalado por el Gobierno Nacional a través de la Consejería presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019) a propósito de sus compromisos con las víctimas y los territorios: “muy pronto luego de haber iniciado el cuatrienio, se formuló la política de ‘Paz con Legalidad’, demostrando el compromiso decidido del Gobierno de transformar los territorios más golpeados por la violencia y la pobreza; con una visión de largo plazo, focalizada en los derechos de las víctimas”. Las CETP son justamente una medida reparadora que ha sido rechazada por la actual administración.
- c. El único avance concreto, y que no es un resultado directo de la acción gubernamental, es la puesta en marcha del Estatuto de la oposición. En virtud de éste, la fórmula presidencial de Gustavo Petro y Ángela María Robledo ocupa una curul en Senado y otra en Cámara, y se ha dado participación en las mesas directivas de plenarias del Congreso de la República a líderes y lideresas de partidos declarados en oposición. Otras medidas asociadas con su presencia en medios masivos de comunicación no se han implementado por carencia de la reglamentación correspondiente. En diciembre, el CNE expidió Resolución N.º 3134 por medio de la cual se podría avanzar en asuntos referidos a registro, financiación y acceso a medios.

2.3. El pacto por la legalidad sin una real participación política

El *Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia*, incluido como uno de los pactos estructurales del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), sintetiza la política de participación ciudadana que pretende impulsar el actual Gobierno.

Entre sus propósitos se destaca la pretensión de diseñar una serie de dispositivos institucionales que permitan regular y gestionar “pacíficamente” los conflictos sociales, postulando la creación del Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales (SNGC). Otro de los objetivos se centra en la promoción de la participación ciudadana a través de veedurías sobre la gestión del Estado. En este sentido, la convivencia democrática se lograría: i) garantizando el imperio de la ley y la convivencia pacífica apoyados en una fuerte presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional; ii) restableciendo

la seguridad y la autoridad para recuperar la libertad, y iii) estableciendo una “alianza social” contra la corrupción.

Estos presupuestos no permiten dar respuesta a las demandas claves sobre la ampliación democrática sino, por el contrario, regular y definir qué tipo de conflictos y conflictividad estarían autorizados por el Estado para que sean, entonces, reconocidos socialmente. Tal interpretación no genera garantías suficientes para la expresión de diversas formas de conflictividad social no armada. Tampoco fortalece los espacios de participación de las organizaciones sociales ni de los movimientos políticos.

Es necesario señalar, además, que aquellos asuntos referidos a la promoción de la comunicación comunitaria, la planeación democrática y participativa, la política de reconciliación, entre otros (acordados en el numeral 2.2), no son contemplados por estos lineamientos de política. Igual sucede con las medidas de política que buscan la transparencia electoral, la promoción de la participación electoral y la democratización de la pauta oficial, consagrados en el punto 2.3. del AFP.

En síntesis, los ejes de política pública propuestos no se corresponden con la efectiva implementación del punto 2 del Acuerdo Final. Programas como el *Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes sociales, comunales, y periodistas* (Decreto 2137 de 2018) no articulan iniciativas puestas en marcha en virtud del AFP, como el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) (Decreto ley 895 de 2017).

Resulta importante destacar que los mismos informes producidos por el Gobierno actual para dar cuenta de su compromiso con la implementación no registran avance de ningún tipo en lo referido al punto 2.

2.4. Recrudescimiento de la situación de derechos humanos y retrocesos en materia de garantías

El Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP reconoció que las garantías de seguridad precisan el tránsito desde un concepto simple que entiende la seguridad en abstracto como la ausencia de “riesgos” hacia un entendimiento complejo, que incorpore en él la dignidad humana, la promoción y el respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos. Una nueva visión en el marco del fin de un conflicto social armado involucraría criterios mínimos en relación con la desactivación de las causas estructurantes de la confrontación. Las garantías de seguridad, así entendidas, deben mantener una coherencia con la adecuada implementación de los demás aspectos del Acuerdo relacionados con la tierra, la participación política, la reincorporación a la vida civil de los antiguos combatientes, la solución al problema de las drogas ilícitas y la satisfacción de los derechos de las víctimas.

Por su parte, el Gobierno de Duque ha insistido con la consolidación de medidas del orden militar y policial a través de la puesta en marcha de los planes “Victoria Plus” y “Escudo Democrático”, y las operaciones “Perseo”, “Agamenón” y “Horus”, entre otras. Todas estas iniciativas han demostrado ser inadecuadas para resolver el problema de inseguridad en los territorios y, por el contrario, vienen generado situaciones graves respecto a la violación de los derechos humanos de la ciudadanía, en general, y, en particular, de grupos en riesgo (líderes sociales, movimientos sociales y defensores/as de derechos humanos)³.

Ante la improvisación gubernamental, las condiciones de inseguridad han aumentado. Se evidencia una combinación de factores de riesgo tanto estructurales como coyunturales que han exacerbado los niveles y registros de la violencia, especialmente contra quienes ejercen la defensa de los derechos humanos en los ámbitos locales y regionales. La multiplicidad de actores responsables de las agresiones, diferenciados entre sí, responden a motivaciones y estructuras organizacionales que en la mayoría

3. Un análisis relativamente detallado sobre estos planes puede ampliarse en el capítulo: “Los planes militares y los riesgos para los líderes sociales, movimientos sociales y defensores/as de derechos humanos” en *¿Cuáles son los patrones?* (Comisión Colombiana de Juristas 2018: 217-246)

de los casos estrechan relaciones con actividades ilegales como el narcotráfico, la minería y la disputa por el control territorial de las zonas en las que históricamente se dio la presencia de la guerrilla de las FARC-EP antes de la dejación de armas.

La gravedad de esta situación ha sido advertida por diferentes pronunciamientos de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales e instituciones del Estado colombiano. La Defensoría del Pueblo (2018), por ejemplo, en varios informes evidencia el ejercicio generalizado de la violencia contra líderes y lideresas sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, hechos cuya mayor parte ha ocurrido en los departamentos de Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Córdoba, Norte de Santander y Chocó⁴. El informe *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*, por su parte, también ha corroborado los patrones y la sistematicidad de este despliegue de violencias contra esta población civil y su “naturaleza repetida, invariable y continua”, “sin que el Estado lleve a cabo acciones eficaces para detenerlas” (Comisión Colombiana de Juristas 2018: 235).

A partir de la firma del Acuerdo Final de Paz, organizaciones y plataformas nacionales defensoras de derechos humanos han registrado un total de 500 homicidios circa. Al culminar el primer mes del año 2019, el registro alcanzaba los dieciocho (18) asesinatos.

Este contexto de agudización de violencia sociopolítica, la vulneración para los y las excombatientes de las FARC-EP, hoy militantes del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, es llamativa, tal y como –entre otros– lo ha destacado la Misión Política de las Organización de las Naciones Unidas en Colombia.

La emisión del Decreto 2137 de 2018 “Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales, y periodistas” y el *Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas*, lejos de lograr su objetivo de “armonización institucional en materia de garantías de seguridad”, recrea nuevos escenarios que desconocen los esfuerzos y logros previos en materia de protección de defensoras y defensores, excluyendo los mandatos del Acuerdo de Paz y omitiendo de paso la participación de la sociedad civil. Ninguno de los instrumentos contribuye a la resolución del problema inminente del incremento de agresiones contra personas defensoras de DDHH.

El diagnóstico del cual se desprende la formulación del PAO se reduce exclusivamente a factores de ilegalidad. Mientras tanto las lideresas y los líderes defensores de derechos humanos insisten en que sus afectaciones también se encuentran vinculadas al actuar de empresas multinacionales y proyectos minero-energéticos, integradas en el marco legal. Bajo ese punto de vista, se requiere dejar de interpretar este fenómeno como una consecuencia exclusiva de la presencia de economías ilícitas en los territorios para entender que la victimización de personas defensoras de derechos humanos se encuentra vinculada simultáneamente con el cuestionamiento y desafío de un modelo económico y político, que va en contravía de los intereses y modos de vida elegidos por las comunidades en los territorios.

El PAO defendido por el Gobierno de Duque, bandera de la política pública de seguridad y garantías, no representa una herramienta idónea para solucionar el asesinato sistemático de personas defensoras de derechos humanos. Lejos de armonizar los desarrollos normativos del Acuerdo de Paz en la materia, el PAO termina desconociendo elementos centrales y omitiendo por completo la participación de la

4. La respuesta institucional a los Informes de Riesgo emitidos por esta entidad ha sido objeto de un fuerte debate. En comunicado emitido por la Defensoría el 8 de febrero de 2018, se señaló que contrario a lo afirmado por el Gobierno Nacional, el informe de riesgo 010 - 17 sobre violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, nunca fue elevado a la categoría de alerta temprana por el Ministro del Interior, conforme al protocolo establecido en desarrollo del Decreto 2890 de 2013, lo que constituyó una seria dificultad en relación a las medidas de prevención o protección que debieron ser adoptadas por el Estado (Defensoría del Pueblo, 2018). Adicionalmente, se reportaron casos de torturas, atentados, desaparición forzada y amenazas individuales y colectivas..

sociedad civil, repitiendo fórmulas pasadas, como la reingeniería de la Unidad Nacional de Protección o la promoción de un tipo de campañas contra la estigmatización, que siguen sin dar resultado⁵.

Complementariamente a las fallas en el diseño del PAO, la designación del general (r) Leonardo Alfonso Barrero Gordillo como director del PAO, resulta –por decir lo menos– desafortunada. El general Barrero ha sido vinculado con la desviación de las investigaciones en su contra por casos de ejecuciones extrajudiciales (ver Humans Right Watch, 2015: 82), la comisión de graves infracciones contra el DIH y violaciones de los derechos humanos durante su comandancia en la Brigada XVI del Ejército Nacional, así como con casos de corrupción al interior de dicha institución (*El Tiempo*, 2014).

A la fecha, el Gobierno de Duque no ha mostrado la decisión política para brindar las condiciones iniciales para el funcionamiento y fortalecimiento técnico y en personal que permitan articular y hacer seguimiento al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la Instancia de Alto nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y el Comité Técnico de los componentes de las medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y del protocolo de protección para territorios rurales, así como del Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia y la instancia Territorial para implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para las organizaciones y comunidades en los territorios⁶.

Por ello, no se registran avances en cuanto a los nombramientos y designaciones de los funcionarios que integran estos órganos creados en el marco de la implementación normativa del Acuerdo Final de Paz, situación que imposibilita su implementación material. Por su parte, la pedagogía en relación con la normativa vigente a favor tanto de los/as líderes/as sociales y defensores/as de Derechos Humanos como de las comunidades y los pueblos en los territorios es deficiente, dificultando la reivindicación de los derechos. A lo anterior se suma el desconocimiento de esta normatividad por parte de servidores públicos a nivel territorial (departamentos y municipios), situación que complejiza el cumplimiento de deberes constitucionales y legales.

Es posible afirmar, entonces, que el Estado colombiano está lejos de lograr el desarrollo de una concepción integral de la seguridad en los territorios que combine la acción integral de la Fuerza Pública con la presencia institucional orientada a la oferta amplia y suficiente de bienes y servicios que garanticen la vigencia de derechos fundamentales para las comunidades, especialmente para aquellas asentadas en las áreas rurales del país.

Finalmente, y si bien nueve (9) de las diez (10) curules obtenidas en virtud del Acuerdo Final han sido ocupadas por la dirigencia del nuevo partido político FARC, es preciso indicar las dificultades que en términos de garantías jurídicas han acompañado a este proceso. Mención especial merece la detención de Jesús Santrich, representante a la cámara por el departamento del Atlántico, quien se encuentra privado de la libertad desde hace más de un año.

Sin embargo, el Gobierno Nacional a través de la Cancillería (2019) insiste en que

El partido político FARC ocupa las curules que le corresponden, según el Acuerdo Final, en el Congreso de la República; y dicho partido podrá concurrir a las elecciones departamentales y municipales del próximo mes de octubre. En este propósito, se ha dispuesto un plan especial de protección para quienes se presenten como candidatos por dicho partido.

5. Comunicado público “El general (r) Leonardo Barrero, director del PAO, no es una persona idónea para ocupar este cargo”, suscrito por la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU), la Alianza de Organizaciones Sociales y afines, la Plataforma Colombiana de DDHH, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular, la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE). 28 de enero de 2019.

6. Decreto 660 de 2018, a través del cual se crea el Programa Integral de Seguridad y Protección para las organizaciones y comunidades en los territorios.

Punto 3

LAS ENCRUCIJADAS DE LA REINCORPORACIÓN

Durante el periodo observado, el proceso de reincorporación a la vida civil de las y los exintegrantes de las FARC-EP se caracteriza por la progresiva incertidumbre en cuanto a las garantías institucionales para su logro.

En distintas oportunidades, el actual Gobierno ha manifestado ambiguamente que estas se otorgarán “a todo aquel que esté genuinamente haciendo un tránsito a la reincorporación sobre la base de apostarle a la legalidad y la convivencia” y, simultáneamente, que “corregiremos a futuro muchas cosas que no están bien” (Duque 2018b).

Si bien el Gobierno viene asistiendo a la instancia del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), su presencia se registra a partir del mes de octubre de 2018, es decir, 2 meses después de la posesión de Duque como presidente de la República. Frente al gobierno anterior, la dinámica registrada en el CNR ha variado en vista del progreso de una agenda relativamente más expedita que se desarrolla de manera ejecutiva en lo atinente al tiempo destinado para cada sesión del CNR, lo cual puede interpretarse como un hecho positivo.

Hasta el mes de diciembre de 2018, el balance respecto a la evolución de los Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación (ETCR) y los Nuevos Puntos de Reincorporación (NPR) se debatía entre los avances logrados desde abajo y por las comunidades autónomamente (autogestión, articulación y alianzas territoriales para la convivencia, los proyectos productivos) y las dificultades técnicas, de gestión y en el acceso a los derechos fundamentales que la institucionalidad estatal y gubernamental ha venido cumpliendo erráticamente.

De una parte, i) la falta de articulación al interior de los CTR; ii) la inexistencia de planeación estratégica y planificación institucional a nivel territorial; iii) el desconocimiento por parte de los gobiernos de la “nueva geografía de la reincorporación”, además de que iv) la carencia de recursos en general, y en particular para garantizar la presencia de los delegados FARC en los territorios, impedía el pleno despliegue del proceso. De otra parte, se mantenían “barreras” que relajaban las garantías y condiciones de seguridad necesarias para el ejercicio de los derechos, entre ellos el de participación y los socioeconómicos, como i) el acceso a tierras, ii) la financiación para desarrollar las iniciativas de formulación y los proyectos productivos en relación con la comercialización, formación técnica en perspectiva cooperativa; y v) el mejoramiento de la infraestructura, principalmente: vías, servicios públicos domiciliarios básicos, etc. (CNR-FARC 2018).

La política trazada por el nuevo gobierno para el proceso de Reincorporación, Paz con Legalidad (ver Duque 2018c), encabezada por el Alto Consejero para la Estabilización, la Legalidad y la Convivencia (antes: Alta Consejería para el Posconflicto), Emilio Archila, ha respaldado aleatoriamente las instancias creadas para la implementación del Acuerdo Final, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la implementación (CSIVI) y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), dificultando que la trayectoria de ambas instancias pueda sincronizarse pensando en el futuro de la implementación.

Hasta el momento, las preocupaciones que se han expresado en torno a la evolución de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) han recibido una respuesta superficial –en la que prima la retórica– por parte del gobierno de I. Duque. Si bien se abrió la posibilidad de darles continuidad, reconociendo retrasos en la adecuación completa de sus instalaciones, las principales definiciones en este aspecto siguen sin materializarse en cumplimientos, especialmente, aquellas relativas a los criterios bajo los cuales se evaluaría la continuidad de los ETCR.

Entonces, a ocho meses del inicio del gobierno de Duque persisten y continúan sin resolverse los

problemas de fondo en temas claves de distintos órdenes, sin que exista una ruptura frente a la trayectoria desatada por el gobierno anterior. Al contrario.

En lo económico, por ejemplo, son cruciales temas como el abastecimiento que recibe la población en proceso de reincorporación en los ETCR, que finalizaría luego de dos años, y la no implementación de los proyectos productivos y el desmonte gradual del abastecimiento sujeto a la celeridad en la implementación de los mismos. En lo político, mientras, de una parte, poco o nada avanza el desmantelamiento de las estructuras paramilitares, se desvanecen, de otra, tanto las garantías para el ejercicio pleno de la participación política como aquellas socioeconómicas que lo sostendrían.

De hecho, los asuntos asociados a la seguridad en los propios ETCR y zonas aledañas es singularmente llamativo. Contrario a lo propuesto por el Decreto 660 de 2018, basado en un enfoque de pedagogías de paz, comunitario y de estrategia integral (prevención y protección) para la protección rural, se ha venido consolidando un enfoque diametralmente opuesto y que, además, consolida la versión de la Seguridad Nacional como orientación básica. Ello ha significado un incremento progresivo de la fuerza pública en estas zonas –en detrimento del AFP y la creación de las guardias (indígenas, campesinas y cimarronas)– y, entre otros efectos nocivos, ha promovido la estigmatización de exintegrantes de las FARC que no se encuentran en los ETCR. Complementariamente, los avances en materia de reconciliación son muy limitados. Todo ello, a pesar de que la falta de acciones, su correspondencia y articulación, así como las implicaciones derivadas, vienen siendo advertidas por el componente FARC en el marco del CNR.

El balance de los programas y planes sociales de reincorporación (Salud, Vivienda, por ejemplo) muestra que no se han generado decisiones claves. La capacitación con enfoque individual, alejada de la reincorporación colectiva prevista en el AFP, se ha limitado a la formación para la gestión y el mercado laboral, dejando de lado la formación en economía solidaria, inicialmente acordada. Otros aspectos relativos a este punto permiten complementar el panorama de la implementación del AFP en este ámbito, el cual registra problemáticas recurrentes y, en este momento del proceso, estructurales:

1. La oferta oficial se ha mantenido en que los proyectos productivos sean objeto de “acompañamiento” dentro de las etapas de diseño y formulación de propuestas, pero sin comprometerse lo suficiente con aquellos de carácter colectivo y alto valor agregado, proyectos en los cuales subsisten problemas frente a distintos requerimientos para su implementación. Mientras se plantea generar herramientas y protocolos para vincular los proyectos a las cadenas productivas y de comercialización, aún no se registran acciones estructurales, como mejoras en la infraestructura de las zonas donde se desarrollan, o la posibilidad de realizar compras públicas de los productos, situaciones que evidencian la falta de articulación con la implementación del punto 1 del Acuerdo Final⁷.
2. La falta del reconocimiento e institucionalización sistemáticos y la participación activa por parte de las Economías Sociales del Común (ECOMÚN) en los proyectos y en aspectos como la generación de ingresos para las personas en proceso de reincorporación, continúa problematizando la calidad de los compromisos asumidos por el Estado en el fortalecimiento administrativo y organizativo de ECOMÚN y sus organizaciones territoriales es aspectos cruciales como la asistencia técnica y jurídica.
3. Al día de hoy, en contraste y desde los hechos, no podría afirmarse que existen las garantías jurídicas y de seguridad suficientes para participar en el proceso. El asesinato de militantes del partido advierte, además, sobre las dificultades para participar debidamente en el próximo evento electoral de octubre de este año (2019). Los impactos concretos del PAO resultan problemáticos hasta el punto de que este ha sido rechazado por los defensores de DDHH en virtud del enfoque de seguridad que desarrolla.

7. El Decreto 756 del 2018 abre la posibilidad de adjudicar directamente tierras a asociaciones y organizaciones cooperativas.

Punto 5

SISTEMA INTEGRAL DE VERDAD, JUSTICIA, REPARACIÓN Y GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN. ¿LAS VÍCTIMAS DESAFIADAS?

5.1. La Justicia Especial para la Paz (JEP)

El Informe de Gestión Semestral suscrito por la Consejería Presidencial para la Consolidación y la Estabilización considera que “El Sistema de Justicia Transicional es parte de la rama dual del poder público. En esa medida, la principal garantía de parte del Gobierno es asegurar la independencia. Dentro de la obligación constitucional de colaboración armónica, hemos puesto nuestra buena voluntad al éxito de la jurisdicción” (Consejería Presidencial 2019: 2).

Desde los tiempos de la implementación normativa referida al punto 5, el AFP ha venido siendo alterado a través de distintas distorsiones, contrariando lo establecido por el punto 5: Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto. “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”, incluyendo Jurisdicción Especial para la Paz y Compromiso sobre Derechos Humanos.

Ejemplos ilustrativos de ello se constatan dentro del conjunto de los desarrollos normativos que han incorporado la eliminación de la responsabilidad por “cadena de mando” para los miembros de la Fuerza Pública o la exclusión de los casos de responsabilidad de terceros, así como varios temas sensibles para la puesta en marcha de la JEP. Estas situaciones incluso han suscitado preocupaciones por parte de distintos organismos internacionales, como la fiscalía de la Corte Penal Internacional (ver *Semana* 2018).

Dentro de esta trayectoria de las alteraciones y distorsiones del AFP se inscribe el “Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2018” que pretendía modificar –adicionando un nuevo articulado⁸– el Acto Legislativo 01 de 2017, impulsado por el partido Centro Democrático (iniciativa que, a la postre, fue archivada). Entre otras cuestiones, el proyecto de ley instaba a la creación de una Sala especial de juzgamiento para los miembros de la Fuerza Pública que decidieran “acogerse a la JEP” y que implicaba el nombramiento de, por lo menos, catorce 14 nuevos magistrados.

No obstante, y más allá, deben mencionarse otros aspectos:

- » La iniciativa pretendía eliminar la posibilidad que tiene el juez para interpretar y valorar probatoriamente si la sola confesión del compareciente se puede convertir en prueba suficiente para proferir una sentencia, obligándolo en todo caso, a disponer de otros medios de prueba adicionales a la confesión, cuestión que viola el principio de libertad interpretativa del juez en el proceso⁹.
- » Exigir la existencia de otras pruebas a la par de la confesión para determinar responsabilidad, como pretendía la propuesta, eliminaría de golpe, como ya se mencionó, la posibilidad

8. Redacciones contenidas en esa iniciativa, como: *Para los procesos ante la sección de no reconocimiento la sola confesión de quienes se sometan o quienes puedan ser llamados a comparecer ante la JEP, no podrá ser prueba suficiente para proferir sentencia en su contra. La información de quienes sean mencionados en la confesión, deberá ser contrastada con otras fuentes de información* y el mecanismo de elección de los “nuevos magistrados”, abiertamente contrario a aquel contemplado por la JEP permiten inferir la intención de incorporar a exmiembros de la Fuerza pública o exmagistrados de la Justicia Penal Militar en el sistema.

9. La consecuencia procesal es la eliminación de la posibilidad de interpretación y valoración probatoria que pueda hacer el juez dentro del proceso, al exigir la necesaria concurrencia de la confesión con otros elementos probatorios, cuestión por lo demás reglada por la doctrina jurídica que considera que en materia penal la afirmación sobre la comisión de un delito que adelanta un indiciado está revestida de la presunción de veracidad que se convertirá en certeza mediante el estudio crítico y analítico que soporte la convicción de la afirmación en el proceso valorativo que haga el juez de los demás medios probatorios, de existir. Así, no es la sola confesión como prueba la que determina la responsabilidad sino el justo estudio y análisis que adelanta el juez el que determinará si la confesión se convierte en medio suficiente para profesar de ella la verdad

de valoración de la confesión que pueda hacer el juez, por un lado, e incluso la extingue como posible verdad procesal.

- » Pretendía también que la información derivada de las confesiones debería ser contrastada con otras fuentes de información, con la intención de deslegitimar la verdad procesal que pueda sustraerse de las confesiones y las posibles implicaciones a terceros mencionados en estas. La valoración del grado de verdad procesal debe surgir del proceso analítico que adelante el juez y no de la exigencia de concurrencia probatoria, es decir, corresponde a este determinar si lo contenido dentro de las confesiones se convertirá en prueba suficiente, o si por el contrario se requerirá de otras que enriquezcan su juicio.

La propuesta, aunque fallida, recreaba también escenarios para la impunidad de los miembros de la fuerza pública, ocultando la posibilidad de conocer la verdad procesal del conflicto armado. Hechos de este talante revelan la voluntad política del gobierno y las intenciones actualmente vigentes por modificar aspectos sustanciales de la Justicia Especial, en contravía de lo acordado e, incluso, de diferentes estándares internacionales.

La tentativa más reciente de seguir alterando lo acordado respecto a la JEP se relaciona con las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley Estatutaria de Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz¹⁰. Las mismas intentan ser justificadas bajo el argumento de la inconveniencia política, cuestión que ha sido desmentida en el debate público nacional y, más recientemente, en el escenario de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, donde fueron rechazadas.

En la CSIVI, el componente FARC presentó el documento: “Constancia del componente FARC-CSIVI sobre las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP” (2019), en el cual señala a propósito de este asunto y de otras reformas constitucionales que se anuncian para modificar el Acuerdo Final:

- a. Que las objeciones son abiertamente inconstitucionales pues pretenden disfrazar la supuesta inconveniencia de ciertas normas con la controversia sobre la constitucionalidad ratificada por la Corte Constitucional en su sentencia C-080-18, y en diferentes sentencias que han declarado exequibles los actos legislativos 01 y 02 de 2017, incluyendo la expedida el 13 de marzo de 2019 sobre la ley de procedimiento de la JEP.
- b. Que las objeciones representan una violación flagrante del Acto Legislativo No. 2 de 2017, por cuanto implican cambios contrarios a los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.
- c. Que también constituyen una pretensión no sólo antijurídica sino también carente de lógica al pretender modificar los contenidos esenciales del Acuerdo Final unilateralmente, es decir, sin la participación de las partes que lo suscribieron. Si las dos partes lo suscribieron y en nombre del Estado lo han aprobado (además del Ejecutivo también el Congreso de la República y la propia Corte Constitucional); si, adicionalmente, el Acuerdo posee categoría de Acuerdo Especial, asumido como compromiso unilateral de Estado por parte de Colombia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, es absolutamente inadmisibles que lo pactado se pueda “deshacer” por una sola de las partes. Esta iniciativa gubernamental tampoco ha sido considerada en el marco de la CSIVI como instancia conjunta de las partes para verificar el proceso de implementación.
- d. Que las objeciones pretenden alterar el funcionamiento de la JEP para impedir el conocimiento de la verdad, cuya develación afecta los intereses de los agentes del Estado y de los grupos y personas privadas que estuvieron comprometidos con el conflicto que se quiso superar con el Acuerdo Final.
- e. Que introduciendo nuevos elementos afectan la seguridad jurídica para todos los comparecientes ante la JEP y, subsidiariamente, lesionan el debido proceso al cual se han sometido, ponen

10. A través de un discurso presidencial televisado el 10 de marzo de 2019, I. Duque objetó por “inconveniencia” el Artículo 7, el Inciso 8 del Artículo 6, el Literal J del Artículo 79, el Parágrafo 2 del Artículo 19, el Artículo 150 y el Artículo 153 del proyecto de ley.

innecesariamente en grave riesgo la implementación del Acuerdo de Paz al atentar contra uno de sus pilares por cuenta de una decisión presidencial que va mucho más allá de los artículos objetados, afectando a la totalidad de la ley al impedir su entrada en vigencia.

En un sentido análogo, tanto el Procurador General de la Nación como diferentes expertos en la materia (v. gr. la oenegé DEJUSTICIA) (*El Espectador*, 2019a) han realizado pronunciamientos que convergen con la postura recogida dentro del informe mayoritario de la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes que evaluó las objeciones del Presidente de la República. Precisamente, el informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz (2019: 26) consideró que:

(...) la mejor vía para avanzar en la implementación del Acuerdo Final, conforme al AL 2/2017, y respetar la separación de poderes, es rechazar las objeciones presidenciales e insistir en el PLE objetado, que fue debatido en democracia y surtió el procedimiento constitucional correspondiente.

Las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de Ley Estatutaria de la JEP carecen de base argumentativa tanto política como jurídica. Pueden entenderse entonces como una estrategia encaminada a socavar la seguridad jurídica de la jurisdicción especial, ya que cumplen el objetivo de obstruir la entrada en vigor del régimen jurídico necesario para el pleno desarrollo de sus funciones.

Esta controversia, en todo caso, es motivo de inquietud para la comunidad internacional. En su informe trimestral, el Secretario General de la ONU ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, recordó que: “En una declaración conjunta, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y el sistema de las Naciones Unidas en Colombia habían lamentado que, más de dos años después de la firma del Acuerdo Final, la Jurisdicción Especial para la Paz aún no contara con una Ley Estatutaria” (2019, p. 2).

Así las cosas, en lo corrido del periodo presidencial de I. Duque ha preponderado la intención de modificar los pocos avances en materia de implementación, particularmente lo concerniente a la JEP, buscando trastocar el núcleo central del AFP, lo que genera un grave riesgo de incertidumbre jurídica para sus comparecientes, y para las garantías y derechos de las víctimas.

5.2. Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV)

Una vez seleccionados los magistrados y culminado el periodo de alistamiento institucional que estableció el AFP para la puesta en marcha de esta entidad, en noviembre del año 2018, la CEV dio a conocer el documento de “lineamientos metodológicos”. Este instrumento, si bien dista de establecer una estructura metodológica para el quehacer de la Comisión como tal, en todo caso presenta una ruta de trabajo general, el cual, como producto de la construcción colectiva de los comisionados y comisionadas y sus respectivos asesores, en todo caso, perfila bases conceptuales, una estrategia de acción en el territorio a través de las *casas de la verdad* y un cronograma de trabajo.

Este instrumento también establece elementos para dinamizar los *encuentros de la verdad* como escenarios de esclarecimiento e identificación de aquellas experiencias exitosas de convivencia en los territorios para que puedan ser replicadas en perspectiva de avanzar en uno de los desafíos más importantes a cargo de la Comisión: aportar en la construcción de convivencia en los territorios y promover garantías de no repetición.

Más allá de la construcción de este primer marco de trabajo, del cual se espera una mayor cualificación por parte de la CEV, el inicio de labores de esta entidad, paralelo al inicio del gobierno de Iván Duque, hasta el momento parece no haber tenido la relevancia que se esperaría por parte de la nueva administración en relación con este hecho de la mayor significancia para el AFP.

Por un lado, en contravía del Decreto ley 588 de 2017 que crea la CEV y que la habilita para tener acceso a información reservada, el representante a la Cámara por el Partido Centro Democrático, Óscar Darío Pérez Pineda, presentó un proyecto de ley (hoy archivado a raíz de la controversia que se generó)

que pretendía prohibir a las entidades que conforman el SIVJNR acceder a información de carácter reservado de cualquiera índole relacionada con la “seguridad nacional”, así como a información personal sobre miembros de los servicios de inteligencia y contrainteligencia pertenecientes a las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos del Estado. Sobra decir que gran parte del éxito en el trabajo de la CEV depende de su posibilidad de tener acceso a todas las fuentes que permitan revelar y develar fehacientemente los hechos ocurridos durante el conflicto armado.

Vale la pena destacar, además, la controversia con ocasión del nombramiento de Darío Acevedo como director del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), entidad que realiza una labor crucial para el desarrollo de las funciones a cargo de la CEV. El nombramiento de Acevedo, precedido por dos situaciones análogas que fueron frustradas precisamente por cuestionamientos sobre el perfil inconveniente de los candidatos y, más puntualmente, por las posiciones controversiales (negacionistas) en relación al conflicto y las críticas infundadas frente al AFP, fue una vez más enérgicamente rechazada. Al menos, treinta y dos (32) líderes sociales y noventa y una (91) organizaciones sociales y de víctimas decidieron eventualmente retirar archivos del CNMH, aduciendo falta de garantías reales para su salvaguarda y buen uso (Bohórquez, 2019).

La relevante labor a cargo de la CEV en materia de esclarecimiento de la verdad, escenarios para la convivencia y la promoción de garantías para la no repetición del conflicto armado resulta ser una de las medidas de mayor peso en el Acuerdo Final para recrear un verdadero escenario transicional en perspectiva de la construcción de la Paz estable y duradera. En ese sentido, el respaldo a la CEV debe ser irrestricto y quedar fuera de toda discusión.

En materia del apoyo a las funciones de la Comisión, el Gobierno Nacional señaló en el Informe de Gestión Semestral de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación que el Consejero se reunió con el Presidente de la Comisión de la Verdad y asistió en nombre del Gobierno Nacional a la instalación de la Comisión de la Verdad en noviembre de 2018, participando en la entrega del “primer monumento construido con armas de FARC” (Consejería Presidencial 2019: 2).

Sin embargo, el compromiso del Gobierno en el impulso a la CEV y demás componentes del Sistema pareciera limitarse a este tipo de actos, pues las cifras presupuestales muestran la evidente desfinanciación de la nueva institucionalidad transicional: “A la JEP, a la Comisión de la Verdad y a la Unidad de Búsqueda de Desaparecidos les aprobaron un presupuesto para 2019 que es, respectivamente, un 28%, 40% y 68% menor al que pidieron para su funcionamiento” (*El Espectador*, 2019b). El conjunto del SIVJNR tendrá que replantear entonces sus objetivos, pues el amplísimo recorte significará la reducción de plantas de personal, la disminución y priorización de la presencia territorial, la urgente necesidad de buscar apoyo en otro tipo de organizaciones para el logro de sus objetivos e, incluso, la solicitud de apoyo financiero a entidades diferentes al Estado. Nuevamente queda en evidencia la falta de voluntad política del Gobierno central para impulsar la implementación y materialización del AFP.

5.3. Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)

El proceso especial de búsqueda de personas desaparecidas se inició con los Acuerdos de la Habana por solicitud de los familiares de las víctimas durante las visitas realizadas en el mes de agosto de 2014.

Desde ese momento, y según el documento *Informe y plan de trabajo Comisión Nacional de Desaparecidos FARC*, “gracias a la información suministrada por las FARC-EP, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) ha logrado la recuperación de treinta y un cuerpos (31), de los cuales trece (13) fueron identificados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y, posteriormente, entregados a sus familiares. La CICR cuenta con la información necesaria para la recuperación de diecinueve (19) cuerpos más.

En virtud del trabajo adelantado en diversos ETCR (mediante la aplicación del formato único diseñado en el marco del Proceso Especial de recolección de información estrictamente humanitaria), se ha continuado con el proceso en el cual la FARC ha entregado treinta y tres (33) casos más al CICR e informaciones sobre los sitios exactos de inhumación.

A pesar de que las medidas son de carácter bilateral y para todos los actores, las antiguas FARC-EP han sido las únicas que hasta el momento han entregado información para encontrar los cuerpos de personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado o, en su defecto, aportado información para contribuir en estos procesos.

Cabe señalar que en cada una de las antiguas Zonas Veredales, hoy Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, los excombatientes de las antiguas FARC-EP y los miembros de las estructuras de dirección organizaron y facilitaron la composición de los equipos territoriales, permitiendo las labores de pedagogía y formación para la búsqueda de desaparecidos.

En este escenario, en la primera reunión con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses se discutió la necesidad de establecer un mecanismo técnico que partiera de la experticia de las partes y facilitara la recolección humanitaria de información con la rigurosidad que exige la búsqueda de los desaparecidos. El Instituto de Medicina Legal allegó una propuesta inicial de formato de recolección de información.

Durante los días 3, 11 y 14 de agosto de 2018, la comisión encargada con delegados del Gobierno nacional impulsó los cuatro acuerdos, así:

- i) El Proceso Especial se concentraría en la búsqueda de información de cualquier desaparecido sin importar su condición de víctima de las FARC, víctima de agentes del Estado, víctima del conflicto, etc.
- ii) Por encima de todo, el Proceso Especial debería ser un proceso humanitario y técnico, en cuyo marco el CICR y el Instituto Nacional de Medicina Legal deben mantener un rol de apoyo técnico, actuando como garantes, y en el que la participación de las organizaciones de víctimas estaría enfocada en la recolección de información y la participación dentro de las mesas de trabajo.
- iii) El Proceso Especial debería tener, en principio, un carácter reservado y confidencial, contando con las medidas de seguridad necesarias para avanzar.
- iv) El Proceso Especial debería priorizar la recolección de información con los excombatientes de FARC ubicados en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), dada la oportunidad que representaba su presencia en tales espacios.

Producto de reuniones bilaterales con todas las partes involucradas, previa socialización y retroalimentación, se aprobó el documento metodológico por parte del Gobierno Nacional, la FARC, el CICR, el Instituto Nacional de Medicina Legal y las organizaciones sociales convocadas en el marco del mecanismo establecido.

La Oficina del Alto Comisionado para la Paz actuaría como articulador de las acciones con la FARC en los ETCR, haría seguimiento a lo acordado, participaría en la elaboración y entrega del informe final y buscaría los recursos necesarios para el desarrollo de actividades propias del Proceso Especial. No obstante, dichas acciones hasta el momento han sido suspendidas debido a que el nuevo Gobierno no les ha dado continuidad ni se han aportado los recursos necesarios para garantizar su ejecución (León, 2019, p.3).

Finalmente, en abril de 2019, la institucionalidad estatal no gubernamental, la Defensoría del Pueblo adopta la resolución que crea la Comisión asesora en Derechos Humanos prevista en el AFP en el punto 5.2: “Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos”, en su numeral 3 (Prevención y protección), con el propósito de realizar el seguimiento a la implementación en este aspecto crucial del Acuerdo, en relación con el Plan Nacional de Derechos Humanos, además de asesorar y hacer recomendaciones al Gobierno nacional y organizaciones del Estado en esta materia (*El Espectador*, 2019).

5.4. Falta de desarrollo en los supuestos para la adecuación participativa de la política de atención y reparación integral a las Víctimas

Uno de los pilares resultantes del proceso amplio de participación para la adecuación de la política de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto preveía la modificación de la Ley 1448 de 2011.

Pese a la construcción de propuestas normativas durante la fase final del anterior gobierno de J.M. Santos, ninguna de estas iniciativas fue llevada a trámite legislativo, lo que trajo como consecuencia la falta de concreción en las adecuaciones contempladas por el AF.

La persistencia de estos vacíos en el nivel normativo permite subrayar varios déficits, al respecto:

- i. La ‘no modificación’ del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011 implica, entre otros, un desconocimiento de postulados estructurantes del derecho internacional y un grave impacto humanitario que supone un trato desigual de las víctimas en el marco de un conflicto armado.

A través del “Principio de universalidad” se debe reconocer el mayor número posible de víctimas, considerando como criterio principal el daño sufrido directa o indirectamente con ocasión de las graves violaciones de los derechos humanos o infracciones del DIH en el marco temporal y material del conflicto armado interno. Por lo tanto, cualquier criterio que insinúe el reconocimiento de la condición de víctima con base en consideraciones de las calidades o estatus jurídicos de los victimarios o de las propias víctimas resulta contrario a la Constitución y al Acuerdo Final de Paz.

El Acuerdo Final considera expresamente a los *combatientes* y a sus familiares como sujetos de reconocimiento en calidad de víctimas. En consecuencia, los ubica como destinatarios de medidas de asistencia y reparación, en tanto el daño sea originado directa o indirectamente en graves violaciones de los derechos humanos o infracciones del DIH. Si este ajuste no se produce por vías legales, debería quedar definida la ruta y los instrumentos jurídicos que harían viables la adopción de medidas a favor de los excombatientes y sus familias en el marco del proceso de reincorporación.

Esta modificación daría cumplimiento a lo pactado en los puntos sobre víctimas en el exterior (subpunto 5.1.3.5.) y población rural victimizada (subpunto 1.1.3), que gozarán de los derechos, beneficios y prestaciones establecidos para las víctimas del conflicto (subpunto 3.2.2.5).

- ii. No ampliación de la vigencia de la ley: El periodo de diez (10) años establecido actualmente en la Ley 1448 de 2011 no solo es insuficiente para garantizar la asistencia y reparación del actual universo de víctimas, sino que resulta precario a la luz de las aspiraciones en materia de modificación.

Es indispensable sincronizar la vigencia de la ley con la implementación del Acuerdo –pues este último es el origen de las adecuaciones– en correspondencia con los quince (15) años de vigencia del Plan Marco de Implementación (PMI) y, por ello, una ampliación de la vigencia sea –por lo menos– hasta el año 2031.

- iii. No inclusión del principio de ‘no regresividad’. Teniendo en cuenta que han existido y podrán existir eventuales contradicciones y comprensiones diversas durante la implementación y aplicación de la Ley 1448 y sus modificaciones, se requiere que operadores jurídicos y el poder legislativo cuenten con pautas interpretativas explícitas que les permitan dar orden y claridad al contenido de los textos del Acuerdo Final para materializar las normas sobre víctimas a ser aplicadas en el marco de la implementación, respetando el sentido genuino dado por las partes firmantes. Debe garantizarse no propiciar nuevas “sub” reglamentaciones regresivas que contraríen los estándares de protección más amplios para las víctimas y que han sido reconocidos por el Acuerdo Final.

Contrario a lo establecido en el Acuerdo Final de Paz¹¹, dentro de los primeros ocho meses del gobierno de Duque se han venido promoviendo proyectos de reforma legislativa que pueden ser caracterizados como regresivos respecto de los derechos de las víctimas.

Se destaca de manera especial el proyecto de ley 131 de 2018 radicado por la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal (ver Congreso de la República de Colombia 2019). Esta propuesta plantea la introducción de, al menos, treinta (30) modificaciones a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011), iniciativa que pretende atentar contra esa norma de justicia transicional que ha sido aplicada en función de quienes durante las últimas tres décadas han sido despojados de sus predios o tuvieron que abandonarlos como consecuencia del conflicto armado.

11. Los aspectos concernientes a la restitución de tierras se encuentran anotados dentro del subpunto 5.1.3.6. “Medidas sobre restitución de Tierras” del AFP.

La propuesta de Cabal intenta modificar la naturaleza y el objetivo de la restitución y la reparación por un sistema de compensaciones y retornos que deja de establecer criterios claros, revirtiendo el derecho que asiste a las víctimas a la restitución y a la garantía de resarcimiento de las condiciones que tenían antes de ser victimizadas. Se insiste igualmente en cambiar el estándar de la “buena fe exenta de culpa”, que determina que un “opositor” debería demostrar durante el juicio que antes de comprar el predio reclamado realizó la debida diligencia de verificación de su pasado y de la condición del vendedor con el propósito de determinar si este se aprovechó o no del contexto del conflicto. El proyecto instala una ‘buena fe simple’ que no exige lo anterior. Así se sitúa a las víctimas y a los opositores en igualdad de condiciones, convirtiendo el proceso en uno de naturaleza ordinaria civil.

De otra parte, la ley establece que, si la víctima estuviera de acuerdo, una vez ocurrida la restitución, se podría recurrir a fórmulas de arrendamiento o contrato para que aquel opositor que hubiese demostrado la buena fe exenta de culpa pudiera seguir desarrollando proyectos económicos. La Corte Constitucional se pronunció al respecto y reiteró que ello sólo podría ocurrir con la venia de la víctima. El proyecto de ley pretende, entonces, eliminar los requisitos y dividir el derecho de propiedad y el derecho de uso, atribuyéndole este último a otra persona que no es la víctima. Se busca simultáneamente desestimar a las víctimas, excluyendo a los poseedores, figura que durante décadas proliferó en el país dada la informalidad en la posesión de la tierra.

El proyecto de Cabal plantea no reconocer posesiones en predios cuando tal posesión haya ocurrido de manera irregular, lo cual resulta abiertamente contrario a la ley, según la cual poseedores y tenedores pueden reclamar. Esto implicaría excluir a los campesinos que en las décadas de los años setenta y ochenta ocuparon bienes o latifundios. Incluso la legislación civil reconoce la posesión irregular, haciendo de esta propuesta una medida ampliamente regresiva.

Punto 6

IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL: ENTRE LA DESFINANCIACIÓN Y EL NO LUGAR DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

6.1. Acontecimientos recientes de la implementación y la verificación del AFP

Sin caracterizarlo estrictamente como un avance inédito, pero por tratarse de un evento emergente de especial importancia, el levantamiento de la suspensión provisional frente a las funciones de la CSIVI por parte del Consejo de Estado (2019) en relación con “la posibilidad de que el Gobierno y la FARC constaten el contenido de esos proyectos a través de la CSIVI” reintroduce grados de certidumbre al proceso de implementación¹².

Aunque se trata de una decisión estatal y no gubernamental, en todo caso, resarce las condiciones institucionales para el cumplimiento del AFP tal y como fueron inicialmente previstas y, en caso de que se materialice su continuidad en el corto y mediano plazos, la reinstalación en funciones y la prórroga de la CSIVI entre el gobierno de Duque y la FARC sería un instrumento fundamental que posibilitaría impulsar aspectos claves para la implementación, tal y como inauguralmente lo consagró el AFP, empezando por aquellos componentes rezagados y temas aún pendientes por definiciones (v.g. continuidad en el componente de verificación).

De la mano de la reestructuración institucional adelantada por el gobierno de Duque en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la cual ha implicado reformas dentro de la arquitectura de la implementación, la Secretaría técnica de la CSIVI se articula con la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (art. 19, decreto 179 de 2019) y no, como venía sucediendo en el anterior gobierno, a través de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

De otra parte, y en relación con la propuesta de reforma de la Ley 152 de 1994 que habilitaría la armonización del PMI con el PND, a pesar de que fue radicada en el abril de 2018 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se presentó ponencia ante la Comisión tercera de la Cámara de Representantes durante el mes de mayo, el trámite termina excluyendo varios artículos (5 a 7, 9 y 11 a 17) frente al proyecto acordado conjuntamente en el marco la CSIVI¹³. En el primer periodo de la legislatura que corresponde al gobierno de Iván Duque esta propuesta de reforma -crucial para la implementación- ha sido finalmente archivada al caducar su trámite legislativo.

6.2. La financiación del Acuerdo Final: incumplimientos, distorsiones y ¿déficit estructural en las fases temprana y tardía de la implementación?

Uno de los aspectos cruciales en los Acuerdos de Paz y en los procesos que apuntan hacia su materialización, tiene que ver con la dimensión de los recursos asignados para la implementación. Cuando se habla de recursos, necesariamente hay que referirse a sus múltiples tipos: económicos, políticos,

12. El Auto del 14 de febrero de 2019 proferido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección primera) del Consejo de Estado revoca “la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6º. del artículo 3º. del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016” (Consejo de Estado 2019).

13. Se designaron como coordinadores ponentes en la Comisión Tercera de la Cámara a Carlos Julio Bonilla y Jhon Jairo Cárdenas, y como ponentes a Germán Alcides Blanco y Carlos Alberto Cuenca. De acuerdo con los ponentes, los artículos excluidos provenientes de la iniciativa acordada en la CSIVI por los componentes del gobierno y la FARC, aunque tendrían relación con los objetivos del Acuerdo Final (numeral 2.2.6), no mostrarían carácter de urgencia en contraste con otras medidas contempladas en el proyecto de ley. Los ponentes consideraron que se debía simplificar el trámite con las medidas urgentes que correspondían con los artículos 1, 2, 3, 4, 8 y 10.

humanos, organizacionales, incluso, culturales. Lejos de pretender un enfoque que agote la discusión al ámbito de lo meramente económico, los recursos financieros se posicionan dentro del debate del AFP en Colombia como uno de los elementos críticos y de máxima importancia para comprender globalmente las trayectorias actuales y futuras en la construcción de la Paz estable y duradera.

Para analizar la financiación de la implementación de Acuerdo Final en los primeros ocho meses del gobierno Duque resulta necesario aproximarse tanto al Presupuesto General de la Nación (PGN) como al Presupuesto bianual del Sistema General de Regalías (SGR), fuentes de las cuales depende en gran medida la política pública relacionada con el AF.

En ambos casos, las decisiones tomadas por el gobierno actual sobre los instrumentos de la planeación presupuestal evidencian la disponibilidad deficitaria en cuanto a la destinación de los recursos asignados en función del Plan Marco de Implementación (PMI). La tesis que se viene reafirmando durante todo el proceso de implementación tanto en el mediano como en el corto plazos, especialmente, sugiere que la implementación se encuentra virtualmente desfinanciada.

En primer lugar y respecto al PGN, de acuerdo con lo aprobado por el Congreso de la República en la Ley 1940 de 2018, la asignación rastreada para la implementación del Acuerdo Final sería de COP\$1,63 billones distribuidos así: a) Reforma Rural Integral: COP\$723.408.852.436; b) Fin del Conflicto: COP\$385.096.252.803, y para el Punto correspondiente a Víctimas: COP\$530.217.676.022. A esta sumatoria se le podrían agregar COP\$0,9 billones adicionales, los cuales, de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, provienen de dicha cartera. Por lo tanto, en el escenario más optimista, la asignación presupuestal para la implementación del Acuerdo Final en el año 2019 podría acercarse a COP\$2,53 billones provenientes del PGN (CEPDIPO, 2019).

Esta cifra resulta preocupante, puesto que la desfinanciación total de la implementación, de acuerdo con lo establecido en el PMI y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, llegaría a COP\$6,125 billones, si se pretendiera alcanzar COP\$8,625 billones que deberían ser destinados para la implementación anual con base al PGN.

Aparte de la desfinanciación de la implementación que se evidencia en las cifras, se confirma simultáneamente el incumplimiento de los requisitos que fueron establecidos por el CONPES 3932 de 2018, instrumento técnico que ordenaba hacer explícitos los compromisos financieros relacionados con el PMI (CEPDIPO, 2019).

En segundo lugar, y en relación con el SGR, es necesario resaltar que este sistema tiene como característica principal la inestabilidad de los recursos.

Para el caso de la implementación del AFP, los rubros con menor fluctuación provienen del 7% de los ingresos del SGR y el 70% de los ingresos producidos por rendimientos financieros que se establecieron en el Acto Legislativo 04 de 2017. Las demás fuentes de financiación dependerán del (eventual y poco probable) esfuerzo fiscal que realicen las entidades territoriales para superar los pasivos pensionales (CEPDIPO 2018). Si bien los recursos de mayor estabilidad para la financiación del PMI provienen del SGR, estos resultan insuficientes para alcanzar el porcentaje de participación establecidos en este sistema. De acuerdo con el documento CONPES 3932 de 2018, el SGR debería aportar cada año un mínimo de COP\$1,2 billones entre 2017 y 2031. Sin embargo, la asignación proveniente de este sistema en el año 2017 registró una desfinanciación que ascendió a COP\$460.000 millones (CEPDIPO 2018).

De otra parte, las asignaciones del Presupuesto General de Regalías previstas con destino al Órgano Colegiado de Administración y Decisión PAZ (OCAD Paz)¹⁴ para el bienio 2017-2018 fueron alrededor de COP\$511.000 millones, lo que supone una brecha de COP\$1,8 billones en relación con lo establecido en el CONPES 3932 de 2018. En el Presupuesto del Sistema General de Regalías para el Bienio 1 (enero de 2019 a 31 de diciembre de 2020) la brecha es de COP\$600.000 millones (CEPDIPO 2018).

14. Según la definición del MinHacienda (2018), el OCAD PAZ es “el órgano del Sistema General de Regalías (SGR) responsable de viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión financiados con recursos de regalías, que contribuyan a la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. También es responsable de designar la entidad pública ejecutora de dichos proyectos y la instancia encargada de contratar la interventoría del mismo”.

Adicionalmente, se identifican graves problemas para que las solicitudes de financiamiento sean aprobadas. Entre los años 2017 y 2018 se recibieron 1.621 solicitudes de financiamiento por un valor de COP\$5,93 billones. Sin embargo, del total de los proyectos el 84% “no cumplió” con los requisitos de verificación exigidos, mientras que solo el 2% lo hizo (CEPDIPO, 2018).

6.3. La Paz Ausente. Prospectiva del proceso de implementación en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2022)¹⁵

Un análisis aparte merece la presentación por parte del gobierno de Duque del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022, denominado *Pacto por Colombia, pacto por la equidad* (febrero de 2019), especialmente por las implicaciones en materia de la virtual (des)financiación del proceso de implementación del AFP; pero también por las consecuencias que implicaría el PND en el contexto de las políticas públicas a partir del incumplimiento del AFP.

El PND desconoce, tanto en su parte general (Bases) como en el articulado (proyecto de ley) –más grave aún, en el Plan Plurianual de Inversiones– no sólo el AFP, el Plan Marco de Implementación y el conjunto de la producción normativa generada hasta el momento alrededor del proceso de implementación (Acto Legislativo 01 de 2016, CONPES 3932 de 2018, entre otros), sino que, simultáneamente, transgrede principios y referentes consagrados en el AFP y, en otros casos, sus contenidos y orientaciones se distorsionan, o simplemente se ignoran.

Por las implicaciones de orden político, pero también en el marco de las políticas públicas (técnico), este episodio podría sintetizarse a partir de algunas tesis básicas (ver CSIVI-FARC & Centro de Pensamiento y Diálogo Político 2019):

1. No es posible validar la existencia de un Capítulo Especial ni un Plan Plurianual de Inversiones en el PND 2018-2022. Para el futuro de la construcción de la paz y de la implementación del Acuerdo de paz este hecho es de extrema gravedad, y pone en riesgo la estabilidad del proceso en el corto y mediano plazos. El Pacto XI: “por la construcción de la Paz” mencionado por el PND, reafirma lo anterior.
2. Dejar de incluir los elementos del PMI en el PND problematiza el logro de objetivos de política pública y orientaciones en las intervenciones gubernamentales, tal y como lo ha ratificado el CONPES 3932. Pero, sobre todo, dificulta el componente de financiación, poniendo en riesgo la adecuada implementación. Por el contrario, el PND deja de articular el PMI con el Plan Plurianual Inversiones y, con ello, las partidas presupuestales que materializarán los compromisos establecidos. De allí que los recursos resulten insuficientes (COP\$37,1 billones para 4 años), cifras que si se analizan por componente (v.g. para RRI se deberían destinar COP\$31,67, mientras sólo se contemplan 24,9 billones; o para el PNIS se requieren asignaciones por \$COP2,5 billones, en tanto que el PND sólo refiere COP\$40.000 millones) anuncian brechas insalvables en términos de recursos y, desde luego, problematizan el cumplimiento de los objetivos esperados. El compromiso fiscal por parte del Gobierno, igualmente, resulta precario.
3. Las supuestas incorporaciones realizadas por el PND son parciales y, en varios casos, su introducción resulta muy problemática en vista de las modificaciones, alteraciones e, incluso, distorsiones del AFP. Una lectura del PND *vis a vis* el AFP previene sobre el desconocimiento de la integralidad, el carácter sistémico y la naturaleza holística del AFP. No obstante, y a pesar de los Salvamentos realizados por la FARC-CSIVI, lo contenido en el Plan Marco de Implementación se constituyó en la Hoja de Ruta diseñada, consensuada –y, finalmente, institucionalizada–, prevista en adelante para la implementación. El actual PND, en cambio, pretende sustituirla unilateralmente por una nueva Hoja de Ruta Única que simplifica el proceso de implementación y, por lo tanto, desconoce la construcción de la Paz en el sentido originalmente pactado.

15. Invitamos al lector a dirigirse al documento: La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz (2019), de autoría del componente CSI-VI-FARC y del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), donde encontrará un análisis detallado sobre este particular.

Enfoques Transversales

DESCONOCIMIENTO EN TRANSVERSALIDAD DE LOS ENFOQUES

7.1. Enfoque de género

El Acuerdo Final de paz estableció que el enfoque de género debería ser entendido y aplicado de manera transversal en su implementación.

Durante los ocho primeros meses del gobierno del presidente Duque, la voluntad política de la agenda programática para garantizar derechos de las mujeres en esta materia ha concretado acciones tales como la conformación del gabinete paritario, la centralización del tema en la vicepresidencia y los diálogos sostenidos con el movimiento de mujeres.

A pesar de lo anterior, no resultan claras las acciones gubernamentales en relación con la implementación del Acuerdo Final de Paz. En efecto, no es posible evidenciar logros efectivos ni desarrollo de aquellas medidas que están aún pendientes de implementación en cada uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Por ejemplo, a la fecha, se encuentran rezagadas tanto la creación del Fondo de tierras, que incorpora medidas diferenciadas para las mujeres, como la formulación de los PDET, los cuales simplemente se han limitado a registrar el número de las mujeres que participan y asisten sin contemplar la incorporación de sus agendas, mientras que en los Planes Nacionales ni siquiera se conocen sus contenidos.

En el punto 2, la implementación en relación con los derechos de las mujeres y el enfoque de género no ha tenido mayores avances. Igual situación se diagnostica en los puntos 3 y 4, con la excepción de los desarrollos observados en el CNR, que guardan relación con el CONPES 3931, y en la Mesa técnica de Género. Entre tanto, el punto 5 ha estado sujeto a las tensiones políticas frente al SVJRN, lo cual ha venido afectando los límites de la verdad y las reparaciones de las mujeres en función de los intereses de actores políticos como el Centro Democrático, partido de gobierno que insiste en impulsar una agenda legislativa para evitar el conocimiento de la verdad de actores estatales o paramilitares en el conflicto. Como se mencionó, a lo anterior se suma el asesinato de líderes y lideresas sociales que durante el año 2018 cobró la vida de más de 11 de ellas y en el año 2019 la de 3 mujeres, con la particularidad de que estas fueron reclamantes de tierras, sin que a la fecha exista una estrategia efectiva para proteger sus vidas.

Bajo este panorama, el enfoque de género en lo que respecta a la implementación del acuerdo de paz presenta grandes retos para el actual gobierno: en primer lugar, garantizar la integralidad de las medidas contenidas en cada uno de los puntos, normas y políticas públicas emitidas en la implementación temprana; en segundo lugar, promover los derechos consignados en el AFP en relación con la población LGBTI, y, en tercer lugar, fortalecer la participación de las mujeres en mecanismos como el Plan Nacional de Desarrollo a partir de componentes presupuestales claros e instancias de género para contribuir al seguimiento del enfoque en la implementación.

7.2. Enfoque étnico

Con respecto al enfoque étnico, el cual debe ser guía transversal de la implementación a través de medidas que involucren directamente los intereses de los pueblos y comunidades étnicas, no se consideró la función determinante que le consagra el AFP a la Instancia Especial de Alto Nivel con pueblos Étnicos (IEANPE), a la que hace referencia el literal f del punto 6.2.3, es decir, ser consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI.

Si bien se espera que dicha Instancia sea el cuerpo central de consulta y dinamice este enfoque, el rol reservado no ha podido materializarse adecuadamente en vista de las intermitencias de esa instancia y la falta de convocatoria y garantías para su funcionamiento efectivo. Este déficit se ha visto

reflejado en los territorios, dados los diversos cuestionamientos que han planteado los pueblos y comunidades étnicas principalmente en relación con su participación en la construcción de los PDET.

Mientras que el PMI contempló una “batería” de treinta y nueve (39) metas trazadoras correspondientes a noventa y ocho (98) indicadores con elementos específicos para la implementación del Acuerdo Final en relación con pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, raizales, negras, palenqueras y para el pueblo Rrom construidos por la IEANPE, las Bases del PND en el *Pacto XII por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom*, que incluye la línea *Construyendo paz: víctimas, reintegración, reincorporación y estabilización* parece orientarse desde una perspectiva que resulta ser ajena e insuficiente en relación con los significados, alcances y temporalidades en esta materia frente a lo definido por el PMI.

Dentro de estrategias puntuales establecidas por este capítulo en las Bases del PND, que, además no abarcan la complejidad del Acuerdo en materia étnica, se resalta el objetivo orientado hacia las apuestas étnicas en la RRI, asunto de principal interés para estos pueblos y que se limitaría a mencionar que las entidades deberán entregar un reporte desagregado por pertenencia étnica en el nuevo esquema integrado de seguimiento para la estabilización. Lo anterior desconoce por completo el significado y el enfoque sobre el quehacer estatal a la hora de diseñar, planear e implementar políticas públicas con y para las comunidades étnicas, más aún cuando de lo que se trata es de sentar las bases para la construcción de paz en los territorios.

Si bien la construcción de indicadores con enfoque étnico por parte de la IEANPE se constituye en una base fundamental para la implementación del Acuerdo en relación con estos pueblos, lo cierto es que los avances en esta materia durante el gobierno de Duque resultan precarios, especialmente en cuanto a la falta de disposición para atender los riesgos a que está sometida la vida de las lideresas y los líderes de los pueblos étnicos frente a los altos grados de vulnerabilidad y exposición que se derivan de la persistencia del conflicto armado en sus territorios.

Vale destacar que el desconocimiento de los acuerdos celebrados en el marco de la consulta previa al PND con los pueblos y comunidades étnicas, el incumplimiento de más de 1.500 acuerdos comprometidos con los últimos gobiernos y la exigencia de la implementación del Acuerdo Final, desata la Minga indígena liderada por el Consejo Regional Indígena del Cauca y respaldada por varios pueblos indígenas, comunidades campesinas y afrodescendientes del suroccidente del país y del Pacífico colombiano.

Al momento de elaboración de este informe, la Minga Indígena había provocado bloqueos de diversas vías, entre ellas, de la Panamericana, durante casi un mes. Los bloqueos se encuentran “en suspenso” bajo la condición que el presidente I. Duque acoja las reivindicaciones de los pueblos, ha generado una tensión social generalizada a partir de la débil disposición institucional, empezando por la falta de voluntad del presidente para atender a las comunidades en Minga, la dilación en las conversaciones a cargo de la ministra del Interior y la respuesta represiva por parte de la fuerza pública frente a los manifestantes. Lo anterior, lejos de disipar la fuerza de las movilizaciones ha llevado a un mayor respaldo a la Minga por parte de diversos sectores sociales. En todo caso, y a pesar de los múltiples obstáculos para adelantar los diálogos, se ha logrado consolidar un acuerdo parcial, que da cuenta de la contundencia de la movilización social y el malestar que los sectores populares expresan ante el estilo en el manejo político y los desempeños mostrados por el actual Gobierno.

Referencias

- » Bohórquez Contreras, Karen (2019). *Más de 30 líderes y 91 organizaciones retirarán archivos del Centro de Memoria*. RCN Radio (29 de febrero). URL <https://www.rcnradio.com/colombia/mas-de-30-lideres-y-91-organizaciones-retiraran-archivos-del-centro-de-memoria>
- » Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2018). *El sistema general de regalías y el Plan Marco de Implementación: entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial*, CEPDIPO, Documento de Trabajo 8.
- » Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2019). *La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019. La paz desfinanciada*, CEPDIPO, Documento de Trabajo 10.
- » Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2019a). *Elementos para el análisis del documento CONPES 3932 de 2018 sobre el Plan Marco de la Implementación*, CEPDIPO, Documento de Trabajo 9.
- » CNR-FARC. 2018. Conclusiones II Encuentro de Espacios Territoriales para la Capacitación y Reincorporación -ETCR- y Nuevos Puntos de Reincorporación - NPR. 5 y 6 de diciembre de 2018.
- » CSIVI-FARC (2019). *A propósito de las Objeciones Presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP* - Documento FARC-CSIVI. Revista Izquierda, 78 (1), 29-37. URL: https://www.revistaizquierda.com/images/easyblog_articles/1098/izqrd_no78_03_201_20190329-144951_1.pdf
- » CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). (2019). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz*. Bogotá: Gentes de Común.
- » Congreso de la República de Colombia (2017), Proyecto de Ley No. 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara. *Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz*. URL <https://www.comisionprimerasenado.com/proyectos-de-ley-en-tramite/171-proyecto-de-ley-estatutaria-no-08-de-2017-senado-016-de-2017-camara-estatutaria-de-la-administracion-de-justicia-en-la-jurisdiccion-especial-para-la-paz-procedimiento-legislativo-especial-para-la-paz>
- » Congreso de la República de Colombia (2019a). *Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*. URL <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2018%20-%202019/PL%20131-18%20Reforma%201448.pdf>
- » Congreso de la República de Colombia (2019b). Informe de rechazo de las objeciones presidenciales al proyecto de ley estatutaria 008/17 Senado- 016/17 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” e insistencia en el texto aprobado por la Corte Constitucional. URL https://docs.wixstatic.com/ugd/71c64b_a4e7dc1d4d184723a35e86b-05b9ef030.pdf
- » Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación (2019). Informe de gestión semestral (Agosto 2018 - Febrero de 2019). URL <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Documents/CP-Estabilizacion-Consolidacion-informe-gestion-6meses.pdf>
- » Consejo de Estado (2019). Auto por medio del cual *Se resuelve recurso de súplica interpuesto por la parte demandada contra la providencia proferida el 2 de marzo de 2018 que decretó la suspensión provisional de los efectos del numeral 6.o del artículo 3o del Decreto 1995 de 7 de diciembre de 2016*. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. URL <http://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/2019/02/AutoCSIVI.pdf>.
- » Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (26 de marzo 2019). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. *Informe del secretario General*. URL <https://colombia.unmissions>.

org/nota-de-prensa-informe-del-secretario-general-de-las-naciones-unidas-sobre-la-misi%C3%B3n-de-verificaci%C3%B3n

- » Decreto 895 (29 de mayo de 2017). Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. URL <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- » Decreto 660 (17 de abril de 2018). Programa Integral de Seguridad y Protección para las organizaciones y comunidades en los territorios. URL <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20660%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>
- » Defensoría del Pueblo (2018). Comunicado de prensa. URL <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7039/Comunicado-de-prensa-08-de-febrero-de-2018-Defensor%3%ADa-del-Pueblo-Ministro-del-Interior-alertas-tempranas.htm>
- » Duque, Iván (2018a). Palabras del Presidente en la sesión de la UNESCO en París. 13/11/2018. URL <https://www.youtube.com/watch?v=EwXF1uhMPO8>.
- » Duque, Iván (2018b). Palabras del Presidente Iván Duque en la sesión del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia. 11/12/2018. URL <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181211-Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-sesion-del-Consejo-Nacional-de-Paz-Reconciliacion-Y-Convivencia.aspx>.
- » Duque, I. (2018c). Agro. URL <https://www.ivandunque.com/propuestas/9/109/agro/la-institucionalidad-del-sector-rural-sera-modernizada,-despolitizada-y-enfocada-en-la-provision-de-bienes-publicos>
- » El Espectador (20 de marzo de 2019a). Objeciones a la JEP no son precedentes dicen la Procuraduría y Dejusticia. URL <https://bit.ly/2HyV6Ip>.
- » El Espectador (31 de marzo 2019b). Las consecuencias territoriales del recorte al sistema de justicia transicional. URL <https://bit.ly/2FOi8Jm>.
- » El Espectador (11 de abril 2019c). Defensoría crea la comisión asesora de DD.HH. suscrita en el Acuerdo de Paz. URL <https://bit.ly/2UxhQzI>.
- » El Tiempo (18 de febrero de 2014). Escándalo en Ejército tumba a seis generales de la República. URL <https://bit.ly/2MClMba>.
- » El Tiempo (20 de febrero de 2019). Si JEP no tiene un marco legal definido, CPI evaluará implicaciones. URL <https://bit.ly/2SfDsKW>.
- » Gobierno Nacional – FARC-EP (2016) [2018]. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá: Gentes del Común – Centro de Pensamiento y Diálogo Político – Centro de Cooperación para la Paz.
- » Human Rights Watch (2015). El rol de los altos mandos en falsos positivos: Evidencias de responsabilidad de generales y coroneles del Ejército colombiano por ejecuciones de civiles (23 de junio). URL <https://bit.ly/1NDJ7SL>.
- » León, John. (2019). Informe y Plan de Trabajo Comisión Nacional Desaparecidos FARC.
- » Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) (2019). “Sistema General de Regalías / OCAD Paz”. URL http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/portales/SGR/ocadpaz?_adf.ctrl-state=xf6meygf_4&_afLoop=1055919161811663#!.
- » Misión Electoral Especial (2017). Propuestas reforma político y electoral. URL <https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/04/Libro-Reformma-completo-2017-1-1.pdf>
- » MOVICE (28 de enero de 2019). Comunicado público, *El general (r) Leonardo Barrero, director del PAO, no es una persona idónea para ocupar este cargo*. URL <https://movimientodevictimas.org/el->

general-r-leonardo-barrero-director-del-pao-no-es-una-persona-idonea-para-ocupar-este-cargo/.

- » Presidencia de la República de Colombia (2018). El Pacto por Colombia / Discurso de Posesión del Presidente de la República, Iván Duque Márquez. URL <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/El-Pacto-por-COLOMBIA-Discurso-de-Posesion-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez.aspx>
- » Semana (11 de febrero de 2018). Corte Penal Internacional desapueba trato distinto a militares en la JEP. URL <https://bit.ly/2Z5iYZU>.

CEPDIPO ©