

La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque

Tendencia a la perfidia y simulación

CSIVI- FARC
Centro de Pensamiento y Diálogo Político



**La implementación del Acuerdo de paz
durante el gobierno de Iván Duque**
Tendencia a la perfidia y simulación

**La implementación del Acuerdo de paz
durante el gobierno de Iván Duque**
Tendencia a la perfidia y simulación

CSIVI – FARC
Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Bogotá, DC., septiembre de 2019

FARC-CSIVI

Rodrigo Granda (Ricardo Téllez)

Jairo Estrada Álvarez

Ronald Rojas (Ramiro Durán)

Acompañamiento Internacional

Tanja Nijmeier (Alexandra Nariño)

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Dirección académica

Jairo Estrada Álvarez

Consultores generales

Carolina Jiménez Martín

Víctor Manuel Moncayo Cruz

Andrés Felipe Mora Cortés

Jose Francisco Puello-Socarrás

Reforma Rural Integral

Diana Ximena Machuca Pérez

Sandra Paola Naranjo Aristizábal

Solución al problema de drogas ilícitas

Ana María González Suárez

Participación Política y Apertura Democrática

Laura Espinosa Macías

Reincorporación

Camilo Ernesto Rodríguez Mendieta

Edgar Camilo Rueda Navarro

Sindy Johana Torres Álvarez

Garantías de seguridad y SIVJRNR

Lizeth Lorena Montero Piedrahíta

Alejandro Pantoja Ortiz

Implementación

Marcela Valencia Toro

Sergio Moreno Rubio

Enfoque de género

Laura Cardoza Alfonso

María Fernanda Velandia Toro

FARC-CSIVI – Centro de Pensamiento y Diálogo Político

*La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque
Tendencia a la perfidia y simulación*

Publicación de

Gentes del Común

CSIVI-FARC

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Diseño de portada

Diego Andrés Murillo

Diseño y diagramación

Diego Andrés Murillo

Preparación editorial

Jesús Gualdrón Sandoval

ISBN 978-958-56550-7-2

Impresión y encuadernación

Impresol Ediciones

Calle 78 No. 29B-44, Bogotá

Primera edición: Septiembre de 2019

Todo el contenido de esta publicación puede reproducirse libremente conservando sus créditos

Índice

| | |
|--|-----------|
| Siglas y Acrónimos..... | 13 |
| Índice de tablas | 15 |
| Presentación | 17 |
| Primera parte | |
| Configuraciones de la implementación | 21 |
| 1. Introducción..... | 21 |
| 2. Trazos de la tendencia a la consumación de la perfidia..... | 22 |
| 3. El recurso de la simulación..... | 27 |
| 4. Demostraciones de la simulación..... | 30 |
| 4.1. Reforma rural integral | 31 |
| 4.2. Participación política | 35 |
| 4.3. Reincorporación económica y social..... | 36 |
| 4.4. Garantías de seguridad | 38 |
| 4.5. Solución al problema de las drogas de uso ilícito..... | 40 |
| 4.6. Víctimas y Sistema Integral..... | 41 |
| 4.7. Acompañamiento Internacional..... | 43 |
| 4.8. Enfoque de género..... | 45 |
| Segunda parte | |
| Discurso y ejecutorias gubernamentales al desnudo..... | 49 |
| 1. Introducción | 49 |
| 2. Sobre la concepción de implementación del Gobierno..... | 50 |
| 2.1. La “Paz con legalidad” | 50 |
| 2.2. La institucionalidad del Acuerdo | 51 |
| 3. Sobre la Reforma Rural Integral..... | 53 |
| 3.1. La institucionalidad | 53 |
| 3.2. Desarrollo rural | 53 |
| 3.3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)..... | 59 |

| | |
|--|-----------|
| 4. Sobre La Reincorporación Política | 65 |
| 4.1. Participación en el Congreso | 65 |
| 4.2. Garantías de seguridad en elecciones | 66 |
| 4.3. Política general de protección de líderes | 68 |
| 4.4. Protección de quienes están en el proceso de reincorporación..... | 69 |
| 5. Reincorporación Económica y Social | 69 |
| 5.1. Salud | 69 |
| 5.2. Educación | 70 |
| 5.3. Vivienda..... | 72 |
| 5.4. Proyectos productivos..... | 71 |
| 6. Solución al problema de los cultivos de uso ilícito | 72 |
| 6.1. Institucionalidad..... | 72 |
| 6.2. Seguridad de líderes PNIS..... | 72 |
| 6.3. Desminado humanitario | 74 |
| 6.4. Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito..... | 75 |
| 7. Sobre las víctimas del conflicto | 78 |
| 8. Sobre la implementación y verificación | 80 |
| 8.1. La Hoja de Ruta Única..... | 80 |
| 8.2. Sobre el Plan Plurianual de inversiones. | 82 |
| 8.3. Sobre las metas incluidas en Plan Nacional de Desarrollo. | 83 |
| 9. Sobre el enfoque de género | 85 |
| 9.1. Institucionalidad..... | 85 |
| 9.2. Acceso a tierras | 87 |
| 9.3. Reincorporación | 87 |
| Tercera parte | |
| Interrogantes no resueltos..... | 91 |
| 1.Introducción | 91 |
| 2. Sobre la Reforma Rural Integral..... | 91 |
| 3. Sobre la participación y reincorporación políticas..... | 93 |
| 4. Sobre las garantías de seguridad..... | 94 |
| 5. Sobre la solución al problema de la drogas | 94 |
| 6. Sobre el SIVJRNP y derechos humanos | 95 |

| | |
|--|-----------|
| 7. Sobre la implementación y verificación | 96 |
| 8. Sobre el Enfoque de Género | 96 |
| Referencias | 99 |

Siglas y Acrónimos

| | |
|-------------|--|
| AFP | Acuerdo Final de Paz |
| ADR | Agencia de Desarrollo Rural |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| CEV | Comisión de Esclarecimiento de la Verdad |
| CPEC | Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación |
| 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 |
| PAO | Plan de Acción Oportuna |
| PGN | Presupuesto General de la Nación |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNIS | Programa Nacional Integral de Sustitución |
| PMI | Plan Marco de Implementación |
| PPI | Plan Plurianual de Inversiones |
| SGR | Sistema General de Regalías |

| | |
|---------|---|
| SISEP | Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política |
| SIVJRNR | 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 |

Índice de tablas

| | |
|---|-----------|
| Tabla N.º 1. Síntesis comparada del indicador PMI sobre formalización versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.) | 56 |
| Tabla N.º 2. Síntesis comparación de indicador de PMI sobre fondo de tierras versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez. | 57 |
| Tabla N.º 3. Síntesis comparación de indicador de PMI sobre formalización versus informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.... | 58 |
| Tabla N.º 4. Síntesis comparación de PMI en relación al SIVJRNR versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez. | 79 |
| Tabla N.º 5. Síntesis comparación de PMI en relación al tema de Derechos Humanos versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez. | 80 |
| Tabla N.º 6. Metas incluidas en el PND y observaciones a partir del Plan Marco de la Implementación. | 83 |

Presentación

El componente FARC de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político ponen a consideración de la opinión pública el presente análisis sobre el proceso de implementación durante el gobierno de Iván Duque Márquez.

El documento se ha elaborado considerando, por una parte, que la fase inicial de la implementación -tras la “implementación temprana” a la que se asistió durante el gobierno de Juan Manuel Santos-, ha entrado en una nueva etapa, en la que la prioridad otorgada a los desarrollos normativos (sin estar aún concluidos) ha cedido a los requerimientos derivados de los procesos de la planeación y las políticas públicas, así como de la financiación, incluyendo además los correspondientes ajustes institucionales para que éstos se puedan materializar efectivamente. Por la otra, teniendo en cuenta que, por la naturaleza del Acuerdo de paz y sus contenidos, la implementación se debe fundamentar en la atención del principio de integridad, el cual supone la sincronía y secuencialidad de las políticas, medidas y acciones por parte del Gobierno, si en realidad se trata de atender los compromisos asumidos por el Estado al firmar el Acuerdo.

En ese sentido, el análisis que se propone trasciende los enfoques que privilegian balances de la implementación en la forma de listas de chequeo, y particularmente aquellos que terminan proyectando una idea de progresión ascendente de

la implementación, sobre la que únicamente tendría sentido producir alertas en relación con problemáticas, contingencias o restricciones que puedan ralentizar el buen ritmo de los avances.

El Acuerdo de paz posee un sistema relativamente robusto de la implementación que resulta de los diseños contenidos en él, consistentes, entre otros, en el propósito de traducir todo su contenido al lenguaje de la planeación y la política pública, incluida la financiación. Lo anterior se materializó en el Plan Marco de Implementación, elaborado y aprobado por las Partes durante el gobierno anterior; a lo cual se agrega la existencia de un marco normativo derivado de los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017, respectivamente, así como del Documento CONPES 3932 de 2017.

Tomando como referencia todo ello, y a partir de la información disponible, el documento que aquí se presenta, se ha estructurado en tres partes:

En la *primera*, “Configuraciones de la implementación”, se propone una valoración general del proceso durante el gobierno actual, que se sustenta tanto en las formulaciones y los lineamientos de la política de paz y de implementación anunciadas por el Gobierno, como en sus ejecutorias durante lo corrido del mandato presidencial. El análisis ha identificado como rasgos principales, por un lado, una reinterpretación de facto del Acuerdo que, además de desconocer aspectos sustanciales de su espíritu y letra, busca -en una visión sesgada- reducirlo a un acuerdo para la reincorporación y a una suma de medidas y acciones dispersas, que, además de romper el principio de integralidad, pretenden someterlo a la política general concebida para el actual cuatrienio presidencial. No es un secreto que, para este gobierno, el Acuerdo es una especie de anomalía con la que está obligado a convivir por no tener la fuerza política para desconocerlo explícitamente (dadas las importantes resistencias políticas y sociales), por su propia naturaleza jurídica y por la fuerte presión de la comunidad internacional. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, son, por otro lado, constatables la tendencia a la consumación de la perfidia y la apelación al recurso de la simulación de la implementación.

En la *segunda parte*, “Discurso y ejecutorias gubernamentales al desnudo”, se somete a un escrutinio riguroso el “Informe de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para el periodo agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019”, que ha sido presentado a la opinión pública como la demostración no solo del compromiso del Gobierno de Duque con la implementación del

Acuerdo de paz, sino en términos de los avances significativos que se podrían registrar a la fecha de corte del señalado informe. Sobre la premisa de una sesgada concepción de la implementación, se realiza el análisis de cada una de las afirmaciones sostenidas en ese documento, lográndose constatar que en la mayoría de los casos no se ajustan en sentido estricto al estado real de proceso, pues abundan las medias verdades, las imprecisiones, las ambigüedades y hasta las falacias. Se muestra que -desde una visión aparentemente gerencial y técnica- se trata más bien de realizar una acomodación a las necesidades políticas del Gobierno. En este punto es preciso reiterar que, al hacer esta afirmación, nuestro referente de análisis se encuentra en los instrumentos con los que fue dotado el Acuerdo para realizarle seguimiento a la implementación.

Con miras a aproximar elementos para valoraciones más complejas sobre la implementación e identificar de manera más precisa la orientación real de las políticas gubernamentales en la materia, en la *tercera parte*, “Interrogantes no resueltos”, se proponen preguntas básicas por cada uno de los puntos del Acuerdo de paz, que el gobierno de Duque y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación le deberían responder a la opinión pública.

El documento “La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación”, aquí presentado, además de expresar la preocupación por el estado de la implementación, es al mismo tiempo un llamado a rodear y apoyar el Acuerdo de paz, devenido en bien común y garantía indiscutible para avanzar en transformaciones mínimas requeridas por la sociedad colombiana, si en verdad se piensa en el bienestar y el buen vivir del conjunto de la sociedad colombiana. Y desde luego, para enfrentar las resistencias sistémicas de variada índole que históricamente han impedido cualquier propósito de reforma, hoy expresadas explícitamente en el proyecto político que gobierna actualmente en el país.

Primera parte

Configuraciones de la implementación

1. Introducción

Esta parte del análisis parte de la consideración, por un lado, de que el gobierno de Iván Duque Márquez busca desarrollar un modelo gubernamental de paz en el que al tiempo que se propugna por una revisión de aspectos sustanciales del Acuerdo Final y se asiste a desarrollos muy parciales, focalizados y distorsionados o, incluso, al abierto incumplimiento, se configura una política de la simulación que proyecta ante la opinión pública nacional e internacional un supuesto compromiso irrestricto con la implementación de lo pactado. Por el otro, considera que, como consecuencia de ello, es evidente que la política y el accionar del Gobierno pretenden encauzarse tendencialmente por el camino de la consumación de la perfidia; es decir, del engaño producido por un Estado que, obligado a actuar de buena fe y a observar el derecho internacional, rompe su promesa, simula el cumplimiento y se oculta tras acciones y anuncios gubernamentales efectistas.

Este punto de partida busca ser desarrollado tomando como referencia tres tesis principales:

1. La “paz con legalidad” pregonada por el Gobierno constituye una modalidad sofisticada del incumplimiento. Sin necesidad de asumir explícitamente la pretensión de “hacer trizas” los acuerdos -expresada por los sectores más

extremistas de la derecha-, se procede a reinterpretarlos unilateralmente, limitarlos en sus alcances, despojarlos de su integralidad y potencial transformador y subordinarlos a los propósitos gubernamentales para el cuatrienio presidencial, los cuales no contemplan dentro de sus prioridades la consolidación de un proceso de construcción de paz estable y duradera.

2. En la política de planeación y presupuestación del gobierno de Iván Duque se encuentran ausentes los puntos claves establecidos en el Acuerdo de paz, el Plan Marco de Implementación (PMI) y el Documento CONPES 3932 de 2018 para garantizar una implementación efectiva de todo lo acordado, a pesar de que formalmente aparezcan incorporados algunos de ellos. En ese sentido, la “paz con legalidad” simula el cumplimiento de lo acordado. Bajo el argumento de una supuesta correspondencia con el espíritu del Acuerdo final, se incumplen sistemáticamente obligaciones constitucionales y legales.
3. La evidencia derivada del seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación indica que la política de “paz con legalidad” no se ajusta a los términos establecidos en el Acuerdo de paz y el PMI. Además de la reinterpretación *de facto* del Acuerdo y la ruptura de su integralidad, se aprecia un vaciamiento de su contenido territorial, reparador, participativo y democrático. Tal situación contraría las afirmaciones gubernamentales acerca de que “en cada uno de los puntos de la implementación del acuerdo que le corresponden al Gobierno ha habido una manifestación de cumplimiento, planeación seria, de largo plazo y ejecución acelerada y robusta”¹.

En lo que sigue, cada una de estas tesis será sustentada debidamente.

2. Trazos de la tendencia a la consumación de la perfidia

La “paz con legalidad” pregonada por el Gobierno constituye una modalidad sofisticada del incumplimiento del Acuerdo de paz. Sin necesidad de asumir explícitamente la pretensión de “hacer trizas” los acuerdos -expresada por los sectores más extremistas de la derecha., se procede a reinterpretarlos unilateralmente, limitarlos en sus alcances, despojarlos de su integralidad y potencial transformador y subordinarlos a los propósitos gubernamentales para el cua-

1. Emilio Archila (2019), Avanza la paz con legalidad. Recuperado en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/emilio-archila-penalosa/avanza-la-paz-con-legalidad-columna-de-emilio-j-archila-penalosa-399422>

trienio presidencial, los cuales no contemplan dentro de sus prioridades la consolidación de un proceso de construcción de paz estable y duradera.

Esta tesis se sustenta en los siguientes argumentos:

- 2.1. *La política de “paz con legalidad” del Gobierno concebida como la hoja de ruta para la “consolidación de una paz creíble en Colombia”, se sustenta en el desconocimiento de fundamentos esenciales del Acuerdo de paz, así como en su alteración y distorsión.* El presidente Iván Duque ha afirmado que “la paz se construye con legalidad” y que “la legalidad se construye con seguridad y justicia”. Asimismo, que la “seguridad garantiza o debe garantizar la ausencia de violencia” y que la justicia implica su aplicación objetiva sobre cualquier persona que trasgreda la ley². Esta comprensión de la paz limitada a la ausencia de violencia y al ejercicio efectivo de la ley conlleva una reformulación unilateral de los principios que orientan la política estatal de paz según los términos establecidos en el Acuerdo final. Y tiene como consecuencia una la implementación selectiva, dispersa o distorsionada de varios puntos del Acuerdo, restringida a aquellos que el Gobierno considera viables y acomodables a sus propósitos políticos.
- 2.2. *La política de “paz con legalidad” desconoce el carácter y el sentido de la transición contemplada en el Acuerdo, concebidos para sentar las bases de una construcción social del territorio (“paz con enfoque territorial”), sustentada, entre otros, en la presencia del Estado, el reconocimiento de las capacidades de las comunidades que lo habitan, la inclusión social y el fortalecimiento integral de la democracia.* En su lugar, se ha diseñado y puesto en marcha un proceso de “estabilización y consolidación” para las zonas más afectadas por la violencia, orientado bajo los preceptos de una versión remozada de la política de “seguridad democrática” que imperó durante los gobiernos de Uribe Vélez. De esta manera, el sentido de la transición y el reconocimiento de “los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral con participación de autoridades civiles”³, se viene sustituyendo por la estabilización territorial militarizada, soportada en la fuerza pública y la provisión precaria de bienes públicos por parte del Estado.

2. Frases del presidente Iván Duque destacadas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

3. *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Bogotá, 24 de noviembre de 2016. Ediciones Gentes del Común.

- 2.3. *El gobierno ha promovido el paralelismo institucional desdibujando la institucionalidad creada en virtud del Acuerdo Final para la construcción de la paz, y sustituyéndola por otra ajustada a sus propósitos de reducción y simplificación de lo convenido.* La “paz con legalidad” parte de una valoración de la institucionalidad existente que la define como “compleja, lo que exige modificaciones para simplificarla y hacerla más efectiva. La institucionalidad para la estabilización se desarrollará en dos niveles: institucionalidad nacional y lo concerniente a la Alta Consejería”⁴. Tal ajuste institucional ha tenido como consecuencia el desconocimiento de funciones y propósitos bajo los cuales fueron concebidas originalmente distintas instituciones claves para el acompañamiento de la implementación, como se evidenció, por ejemplo, en la “Cumbre de delegada(o)s no estatales de instancias derivadas del Acuerdo de paz”⁵.
- 2.4. *Lejos de honrar los compromisos del Estado, el Gobierno ha desatendido la agenda normativa pendiente para la implementación, en especial las prioridades indicadas en los numerales del Acuerdo Final 6.1.9 (prioridades para la implementación normativa) y 6.1.10 (respeto por lo establecido en el Acto Legislativo 01 de 2016), a lo cual se agrega la postura abiertamente contrapuesta al Acuerdo de paz promovida por el partido de gobierno. Se ha afirmado que solamente se impulsarán “los cambios legales en los que el Presidente cree”⁶. Como resultado de ello, se pretende que el marco normativo a incentivar deba privilegiar las acciones que contribuyan con la política de estabilización en los territorios bajo la ya señalada orientación gubernamental de seguridad.*
- 2.5. *Además de no dar continuidad a los desarrollos normativos pendientes, el Gobierno ha pretendido la revisión (regresiva) de aspectos sustanciales del Acuerdo, o ha contribuido al hundimiento en el Congreso de la República de iniciativas de la mayor importancia, como ha sido el caso de las objeciones a la JEP y de las circunscripciones especiales territoriales de paz, respectivamente. Las (fallidas) objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, por razones de “conveniencia para el país”, merecen*

4. Iván Duque (2018), Paz con legalidad. Recuperado en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

5. Declaración final de la “Cumbre de delegada(o)s no estatales de instancias derivadas del Acuerdo final de paz (2019), Bogotá, 5 de septiembre.

6. *Ibid.*

especial atención. Además de desconocer la jurisprudencia de la Corte Constitucional, comprendían el propósito de producir un golpe certero a los derechos de las víctimas del conflicto y de afectar la estabilidad del proceso al profundizar en la inseguridad jurídica. Por otra parte, en contraste con el discurso gubernamental a favor de los derechos de las víctimas, además de limitar objetivamente las condiciones del trabajo de las instituciones derivadas del Acuerdo en esta materia, la negativa gubernamental a apoyar las circunscripciones especiales territoriales de paz es una demostración de la ausencia de compromiso con la reparación en clave territorial. La pretensión (fallida) de modificación de la figura evidenció, además, los designios de instrumentalización política de un propósito de reforma que reviste la mayor importancia para avanzar también en el proceso de apertura democrática contemplado en el Acuerdo.

- 2.6. *En aspectos sensibles de la implementación, el Gobierno se ha caracterizado por la inacción, la insuficiente acción o la omisión, las cuales constituyen la expresión de otras de las modalidades del incumplimiento.* A pesar del discurso que afirma el compromiso con la construcción de paz y la implementación, el Gobierno no marca distancia alguna con las voces incendiarias, particularmente de integrantes de la bancada de partido de gobierno, el Centro Democrático, que en forma reiterada llaman al desconocimiento de los acuerdos, o que alientan con sus actuaciones el enrarecimiento del clima político y cultural del país. Por otra parte, como ejemplo muy significativo, se encuentra la no implementación en su integralidad del sistema de garantías de seguridad previsto en el 3.4. del Acuerdo, concebido como instrumento esencial para enfrentar la violencia política y el desmonte de estructuras de carácter paramilitar.
- 2.7. *La reincorporación política de los y las exintegrantes de las FARC-EP, así como el fortalecimiento del partido político surgido del Acuerdo de paz, se ha visto cuestionada en diversos momentos por afirmaciones, anuncios y actuaciones tanto del Presidente como de funcionarios del alto gobierno.* Aunque por razones políticas se tuvo que ceder en el argumento de apoyo a la reincorporación de las bases guerrilleras y castigo y prisión para la comandancia guerrillera, persiste la tesis de limitar la representación política en el Congreso de la República de excomandantes

guerrilleros a la solución de su situación jurídica por parte de la JEP y al cumplimiento de penas con restricción efectiva de la libertad.

- 2.8. *La política de reincorporación socioeconómica impulsada por el actual gobierno pretende transformar la naturaleza colectiva establecida en el Acuerdo de paz por una lógica individualista semejante a los programas de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) y sometida a los criterios propios de las políticas públicas para la población vulnerable.* De esta manera, el propósito de lograr una transición y reincorporación colectiva en comunidad en la perspectiva de fortalecer procesos cooperativos, de integración y reconciliación, entre otros, se ha desdibujado y busca ser remplazada por una política que fragmenta y somete en perspectiva a esta población a la ruta y la política social para población vulnerable. Esta afirmación se evidencia, por ejemplo, en la expedición unilateral, esto es, sin concertación con el Consejo Nacional de Reincorporación, de la resolución 3207 del 2018 para el trámite de proyectos productivos individuales, o en la promoción de procesos educativos usados regularmente en la política de reinserción, y que no están acordados en el CNR.
- 2.9. *La política de paz está desfinanciada y se encuentra maquillada por una “contabilidad creativa” que indica simulación en la asignación de los recursos, en principio insuficientes con los requerimientos de la implementación.* El análisis de los pocos recursos destinados muestra que hay una simulación antitécnica en la que cualquier acción gubernamental —incluso, estatal— se considera indiscriminadamente como parte del proceso de implementación y es contabilizada como tal. Se pretenden presentar como recursos propios de la implementación aquellos asignados al cumplimiento de las funciones misionales de instituciones que acompañan el proceso de paz, como son las carteras de Agricultura, Interior, Educación, entre otras. Ni siquiera la incorporación del “trazador presupuestal para la paz” logra superar la simulación a través de esa “contabilidad creativa”. En la medida en que no se encuentra disponible el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), no es posible hacer seguimiento contable del manejo presupuestal. Esta situación deja de observar criterios de consistencia, coherencia y congruencia frente al sistema de planeación diseñado por el Acuerdo Final y, especialmente, al derivado del Plan Marco de Implementación y el Documento CONPES 3932 de 2018.

3. El recurso de la simulación

En la política de planeación y presupuestación del gobierno de Iván Duque se encuentran ausentes los puntos claves establecidos en el Acuerdo de paz, el Plan Marco de Implementación (PMI) y el Documento CONPES 3932 de 2018 para garantizar una implementación efectiva de todo lo acordado, a pesar de que algunos de ellos aparezcan formalmente incorporados. En ese sentido, la “paz con legalidad” simula el cumplimiento de lo acordado. Bajo el argumento de una supuesta correspondencia con el espíritu del Acuerdo final, se incumplen sistemáticamente obligaciones constitucionales y legales.

Esta tesis se sustenta en los siguientes argumentos:

- 3.1. Los documentos de política de planeación de este gobierno no incorporan en sentido estricto lo establecido en el AF y en el PMI. Los cinco referentes de la política gubernamental, a saber: 1. la política de “paz con Legalidad”, 2. las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 3. el Plan Plurianual de Inversiones, 4. la Ley 1940 de 2018 de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2019 y 5. el proyecto de PGN 2020, no recogen los lineamientos, indicadores y montos presupuestales requeridos para garantizar una implementación efectiva del AF de una manera coherente, integral y estratégica.
- 3.2. *El Plan Nacional de Desarrollo deja de incorporar un capítulo específico de paz en los términos establecidos en el AF, el PMI y los Actos Legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017.* El Gobierno Nacional plantea una equivalencia entre el “Pacto por la Construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia y estabilización” y el “Plan cuatrienal de implementación de los acuerdos”. Sin embargo, dicho pacto no tiene como referente el acuerdo celebrado con las FARC-EP. De ahí, que no cumpla con los requisitos establecidos en el CONPES 3932 de 2018.
- 3.3 *La asignación de recursos y la definición de las fuentes indica que se está frente a una paz desfinanciada.* El Plan Plurianual de Inversiones y los recursos asignados en los presupuestos de 2019 y el proyecto para el 2020 reflejan el déficit estructural de los recursos destinados para el cumplimiento del proceso de implementación. De manera específica se observa que:
 - a) *La Reforma Rural Integral se encuentra desfinanciada en el PPI.* Se presenta un déficit de 18,4% al establecer que los recursos previstos para el cuatrienio ascenderán a 67%, en contraste con el porcentaje establecido en el PMI (85,4%). La concentración de los recursos en los rubros

de salud, educación y agua potable —que corresponden técnicamente al Sistema General de Participaciones— evidencian la inexistencia de algún esfuerzo fiscal en términos de recursos provenientes del PGN.

- b) *La Participación Política se encuentra desfinanciada en el PPI.* Los recursos asignados por el Gobierno son extremadamente limitados. La asignación de \$86 mil millones (0,23% del total del PPI) suspende en la práctica la planeación y presupuestación de este punto.
- c) *El Fin del Conflicto se encuentra desfinanciado en el PPI.* Se destina el 2% de los recursos totales del PPI. Esta asignación, además de ser exigua, no responde ni a lo establecido en el documento CONPES 3931 ni el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2018, los cuales establecieron que hasta 2026 los recursos ascenderían a \$2,5 billones. Dado que la mayoría de los compromisos fijados por el PMI en este punto se cumplirían en el año 2022, el mínimo de su asignación debió estar por el orden de \$1 billón.
- d) *La solución al problema de las drogas ilícitas se encuentra desfinanciada en el PPI, así se observe un aumento en la asignación de recursos en el proyecto de PGN 2020 respecto de la Ley 1940 de 2019.* En el presupuesto de 2019 se trata del punto que presenta la desfinanciación más preocupante. Mientras que el PMI estimaba el valor total de la implementación en \$8,3 billones, el PPI del Gobierno solamente le asigna \$43.000 millones. Durante este periodo de gobierno, la destinación debió alcanzar al menos \$2,5 billones. En el caso del proyecto de presupuesto 2020 se observa una asignación de \$1,3 billones, que corresponde a un aumento importante. No obstante, la mayor asignación se explica por la reorientación de la “política antidrogas” del Gobierno hacia la interdicción, la penalización y la salida represiva; no se articula con las acciones que se desprenden del Acuerdo Final, como la sustitución voluntaria o la política pública de salud para la atención integral al consumo.
- e) *El punto de Víctimas del Conflicto se encuentra desfinanciado en el PPI.* No existe coherencia respecto a lo establecido en el Acuerdo Final en este aspecto. El rubro de Justicia y Verdad tiene una asignación (precaria) de \$656.000 para el cuatrienio, como parte de la financiación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Según ese total, la asignación anualizada para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Uni-

dad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, ascendería a \$164.000 millones. Si se considera que en el PGN de 2019 se aprobaron \$456.606 millones por los mismos conceptos (lo cual demostraría necesidades de financiación anual superiores a las definidas en el PPI), surgen las preguntas sobre si mantendrá ese nivel de gasto en los años siguientes, o si en 2019 se gastó el 69,6% de lo previsto para el cuatrienio, o si se está frente a una situación de simulación presupuestal. En cualquier caso, la inconsistencia es cuando menos notoria.

- f) *Los enfoques transversales se encuentran desfinanciados.* Los recursos relacionados con los pactos por la equidad de los pueblos étnicos y las mujeres —que en el caso de ciertos componentes se asimilan a los enfoques transversales del Acuerdo Final— tampoco corresponden con la lógica de la transversalización establecida en el PMI.
- 3.4. La falta de recursos de financiamiento provenientes del Presupuesto General de la Nación se ha agravado si se tiene en cuenta el desfinanciamiento que se proyecta por cuenta del Sistema General de Regalías. Al evaluar el Plan Bienal de Regalías 2019-2020 es posible anticipar que el faltante de inversiones para la paz proveniente de esta fuente podría alcanzar \$2 billones.
- 3.5. *La financiación de la implementación en el proyecto de presupuesto 2020 con cargo exclusivo al PGN genera dudas y fortalece la tesis de la simulación.* Tal y como lo estableció el Documento CONPES 3932 de 2018, las fuentes de financiamiento incluyen el presupuesto nacional, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los recursos provenientes de la comunidad internacional, las entidades territoriales y el sector privado. ¿Significa esto que a los \$9,7 billones previstos por el PGN 2020 se le deben sumar recursos adicionales provenientes del Sistema General de Regalías, la comunidad internacional, las entidades territoriales y el sector privado? Esta pregunta advierte sobre las inconsistencias técnicas que deja la presupuestación definida para 2020, a no ser que se esté frente a la poco probable decisión política de la financiación de la implementación más allá de los montos anualizados contemplados en el PMI.
- 3.6. *El proyecto de PGN presentado por el Gobierno Nacional para el 2020 no permite rastrear nuevos recursos para la implementación del AF, mientras que los pocos destinados conducen a un riesgo de desfinanciamiento.* En las

proyecciones realizadas en el Presupuesto General de la Nación 2020 sobrepasa el peso mayúsculo del Sistema General de Participaciones, que indica que esta fuente puede ser usada como comodín de la financiación del gobierno central. Técnicamente, estos recursos no pueden ser contabilizados como recursos nuevos, tal y como se pretende. El proyecto de presupuesto destinado a la paz en el año 2020 por parte del Gobierno Nacional resulta insuficiente: únicamente representa el 33% de los \$29,2 billones que se requerirían para ejecutar el Plan Marco de Implementación, según estimaciones del componente FARC-CSIVI. Así las cosas, los recursos proyectados para 2020 no cumplen los mínimos establecidos y tampoco permiten cubrir los faltantes presupuestales de años anteriores, particularmente los correspondientes a los puntos 1 y 2, que ascienden a \$2,96 billones y a \$295,51 mil millones, respectivamente.

- 3.7. *No se ha expedido la Hoja de Ruta Unificada.* Este es el documento que debería orientar la implementación de la política de paz según los términos establecidos en el PND. La inexistencia de este instrumento de política que permitiría la articulación de todos los planes y programas vinculados con la paz ratifica la impronta antitécnica en la planeación gubernamental frente a la implementación del AF.

4. Demostraciones de la simulación

La evidencia derivada del seguimiento a los indicadores del Plan Marco de Implementación indica que la política de “paz con legalidad” no se ajusta a los términos establecidos en el Acuerdo de paz y el PMI. Además de la reinterpretación de facto del Acuerdo y la ruptura de su integralidad, se aprecia un vaciamiento de su contenido territorial, reparador, participativo y democrático. Tal situación contraría las afirmaciones gubernamentales acerca de que “en cada uno de los puntos de la implementación del acuerdo que le corresponden al Gobierno ha habido una manifestación de cumplimiento, planeación seria, de largo plazo y ejecución acelerada y robusta”⁷.

Cuando se examinan algunos de los detalles de cada uno de los puntos del Acuerdo, esta tesis adquiere mayor sustento.

7 Emilio Archila, *Ibíd.*

4.1. Reforma rural integral

- a) *La Política de tierras impulsada por el Gobierno Nacional transforma la concepción de la Reforma Rural Integral (RRI) establecida en el AF, distanciándose de sus propósitos dirigidos a la transformación estructural del campo colombiano. Se destacan, entre otros, cuatro asuntos:*
- i) *El énfasis en la productividad rural y del campo (emprendimiento, cadenas productivas, clústeres y empresarización) en detrimento de la atención a los sujetos sociales previstos por el punto 1 del AF.*
 - ii) *El énfasis en un ordenamiento productivo por encima del ordenamiento social de la propiedad, aunado a un debilitamiento de los instrumentos principales de acceso a la tierra, principalmente el Fondo de Tierras.*
 - iii) *La distorsión del enfoque territorial y participativo de los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET); en su lugar, el gobierno ha introducido una concepción ajustada a una versión remozada de la “seguridad democrática” con el propósito de intervenir los territorios.*
 - iv) *La omisión de la formulación y puesta en marcha de 14 de los 16 Planes Nacionales de la RRI pendientes de adopción, así como del Plan de electrificación que, a pesar de haber sido adoptado durante el gobierno anterior, ni siquiera se menciona en la planeación gubernamental del cuatrienio.*
- b) *Los objetivos perseguidos por el catastro multipropósito propuesto por el gobierno de Duque, según los términos establecidos en el CONPES 3958, no estimulan la desconcentración de la propiedad rural improductiva, ni regularizan con transparencia la propiedad de la tierra a la luz de la priorización de un enfoque de ordenamiento social de la propiedad en los términos establecidos en el AF, por el contrario, promueve un énfasis en el ordenamiento productivo. La propuesta busca más bien, entre otros: aumentar la inversión y la productividad en áreas rurales, contribuir a la eficiencia del mercado inmobiliario, garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información (minero, ambiental, empresarial, poblacional, etc.) e impulsar un aprovechamiento de todos los recursos productivos del territorio. Para avanzar en estos propósitos se adoptaron dos préstamos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se habilitó la privatiza-*

ción de la operación catastral y se estableció una ruta de descentralización del catastro en los municipios⁸. Es importante advertir que, en consideración a los estrechos tiempos propuestos para su implementación⁹, de no estar el proceso de gestión catastral estrictamente atado a los planes de ordenamiento social de la propiedad dados los antecedentes de conflicto por la tierra, su énfasis principalmente productivista puede contribuir al sostenimiento de situaciones irregulares de tenencia en el territorio. Aunado a lo anterior, preocupa el papel que pueden cobrar agentes privados en la operación catastral derivado del carácter estratégico de la información que se encuentra de por medio.

- c) *Se debilita el Fondo de Tierras y se reformula la unidad de medición. A la fecha no se ha entregado una sola hectárea derivada del fondo, tal como lo establece el PMI.* Según las bases del PND los avances se registrarán de acuerdo con los títulos formalizados y no en relación con las hectáreas entregadas, como lo planteaba el PMI. Este cambio imposibilitará el seguimiento de todas las fuentes del fondo, así como del tipo de beneficiarios. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC)¹⁰ manifiesta haber registrado 335 mil hectáreas (no es claro si estas solo obedecen a procesos de formalización o si provienen de otro tipo de fuentes) de los 3 millones de hectáreas que deben ser entregadas durante 11 años según el PMI. Sin embargo, no se hace referencia al hecho de que no se haya adjudicado una sola hectárea a pesar de que para lograr el cumplimiento anual se debería hacer entrega de por lo menos 272.727 hectáreas, según estimaciones basadas en una anualización aritmética.
- d) *Se presenta una distorsión en la meta de cumplimiento y limitado avance en materia de formalización de la pequeña y masiva propiedad.* Dentro de la meta de los 7 millones de hectáreas la CPEC incluye la formalización de todo tipo de beneficiarios. No obstante, se trata de una interpretación que distorsiona el Acuerdo Final y del PMI en tanto que dicha meta solo se concreta frente a la pequeña y la mediana propiedad. Por otra parte,

8 Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multi-propósito. Recuperado en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3958.pdf>

9 El CONPES establece metas que van desde el 5,68% de área del territorio nacional con información catastral actualizada a la fecha, hasta alcanzar el 60% en el 2022 y posteriormente el 100% en el año 2025.

10 Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación (2019b). Informe de gestión semestral (Agosto 2018 - Abril de 2019). URL <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2019/Documents/CP-Estabilizacion-Consolidacion-informe-gestion-6meses.pdf>

cuando el Gobierno hace referencia a la formalización de 73.465 hectáreas de pequeña y mediana propiedad que benefician a 6.009 familias, en realidad se trata de un registro insuficiente en relación con la meta mínima de cumplimiento, la cual debe ser durante los 9 años de, al menos, 777.777 hectáreas por año, asumiendo un promedio anual aritmético. En cuanto a la formalización de 28.933 hectáreas para mujeres rurales campesinas mediante “diversas vías de formalización” para un total de 2.788 beneficiarias, se deja sin especificar si ese resultado se enmarca dentro de la política de formalización contemplada con anterioridad al Acuerdo o con ocasión de este. En todo caso, previene sobre la falta de desagregación entre mujeres rurales y mujeres cabeza de familia, como lo indica el PMI.

- e) *Se modifica unilateralmente la concepción territorial, participativa y de transformación estructural del campo que orientó la creación de los PDET.* El gobierno de Duque define una lógica de securitización, estabilización y consolidación municipal que va en contravía del AF. El manejo dado por este gobierno plantea una ruptura con la estrategia de regionalización establecida en el AF; de ahí, que promueve la exposición de los resultados en términos de los 170 municipios y no de los 16 territorios priorizados. Las acciones priorizadas en el PND para la implementación de los PDET recuperan tan solo 11,94% de los indicadores establecidos en el PMI, elemento que indica el adelgazamiento de estas figuras. En el mismo sentido se valora la financiación. Los recursos son insuficientes (tan solo \$225.788 millones en la vigencia 2019) y se equiparan con los aportes de los privados a través de obras por Impuestos en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) (\$ 220.616 millones). Las intervenciones relacionadas con obras presentan un déficit de alrededor 70% en la atención de los 170 municipios priorizados. No existe claridad en cuanto a la financiación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). La Agencia de Renovación del Territorio (ART) se limita hasta el momento a anunciar la contratación de una consultoría para la definición de metodologías y la presentación de los proyectos correspondientes a cada PATR¹¹.
- f) *No han sido adoptados 14 de los 16 Planes Nacionales de la RRI que están pendientes de formulación.* El Plan Nacional de Vías para la Reintegración

11 Agencia de Renovación del Territorio (2019). *Informe de gestión 2018*. Bogotá: Colombia

que fuera adoptado por el gobierno anterior mediante la Resolución 3260 de 2018 fue acogido en las bases del PND, en las que además se priorizaron las zonas PDET. Por su parte, el Plan Nacional de Electrificación Rural adoptado mediante el Decreto 884 de 2017 no se ve recogido como tal en el PND, por lo que no es claro cómo será posible su impulso. Respecto de los demás planes pendientes de aprobación, se advierte un conjunto de acciones relacionadas con algunos de ellos, las cuales, además de estar desarticuladas entre sí, se orientan en su mayoría a la promoción de la economía comercial en detrimento del fortalecimiento de la economía campesina, familiar y comunitaria. En materia de adecuación de tierras, las metas del gobierno subordinan la financiación a través de priorizaciones de los Ocad-Paz, además de incentivar la iniciativa privada mediante las asociaciones público-privadas. En materia de salud, las bases y la ley del PND son ambiguas en cuanto al seguimiento de los indicadores del PMI. En Educación y Vivienda Rural los indicadores PMI parecieran diluirse junto con la política sectorial. También se advierte una tergiversación de los estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. La estrategia del gobierno se caracteriza por el aislamiento y la desnaturalización de los beneficiarios definidos en el Acuerdo Final a través de programas de empresarización o asociatividad, como ocurre con las propuestas dirigidas a las organizaciones de economía solidaria; la bancarización como única intervención en relación con el crédito, y la priorización de cadenas productivas que desconocen los modelos productivos campesinos, familiares y comunitarios. Estas medidas sugieren priorizar la atención de un solo tipo de productores bajo la lógica de los clústeres, a través del impulso a proyectos estratégicos agropecuarios y agroindustriales, así como del favorecimiento del negocio financiero por cuenta de los seguros de cosecha.

- g) *No se evidencia avance sustancial en la puesta en marcha de mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia que involucren mecanismos tradicionales y la participación de las comunidades.* El Gobierno ha anunciado la firma de un convenio entre MinJusticia, MinComercio y Confecámaras para “fortalecer las capacidades institucionales de las entidades a fin de facilitar el acceso a los mecanismos de resolución de conflictos en materia de tierras, principalmente uso y tenencia”. La información oficial publicitada, sin embargo, no permite identificar la intervención participativa de

las comunidades ni la recuperación de mecanismos tradicionales para la resolución de conflictos, según lo contempla el PMI. Tampoco se avanza en la formulación de la jurisdicción agraria.

- h) *Las bases del PND y el artículo 7 de la Ley del PND establecen acuerdos de usos del suelo entre autoridades ambientales, entidades públicas y población vulnerable, que habita zonas protegidas, los cuales no consolidan necesariamente derechos específicos frente a la tierra.* En ese sentido, la posibilidad del acceso a tierras prevista en el AF, en especial para las familias asentadas en zonas estratégicas, queda en estado de incertidumbre.

4.2. Participación política

- a) *El “Pacto por la Legalidad” propone una política de participación ciudadana basada en la regulación de los conflictos sociales y la convivencia pacífica, contrariando el sentido de la ampliación y garantías de participación para las organizaciones y los movimientos sociales establecidos en el AF.* Se proponen acciones como el Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales (SNGC) y el Plan de Acción Oportuna (PAO), los cuales no se articulan con mecanismos previstos por el Acuerdo para promover el fortalecimiento de la participación ciudadana y la transparencia en la política (puntos 2.2. y 2.3) o el SISEP.
- b) *Las garantías de seguridad para el ejercicio de la política se han diluido en programas paralelos al Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) mientras se agrava la situación de derechos humanos de los líderes y lideresas sociales.* La política del actual gobierno ha sido la expedición del PAO instrumento que lejos de lograr su objetivo de “armonización institucional en materia de garantías de seguridad”, ha incentivado nuevos escenarios que desconocen los esfuerzos y logros previos en materia de protección de defensoras y defensores, excluyendo los mandatos y desarrollos normativos del AF y omitiendo la participación de la sociedad civil. Pese al alarmante número de líderes y lideresas sociales y de exguerrilleros y exguerrilleras de las FARC-EP asesinados, el gobierno no logra establecer una ruta de atención efectiva.
- c) *El partido de la FARC enfrenta dificultades para materializar las garantías plenas para la reincorporación política.* El partido FARC no ha podido

ocupar plenamente las diez (10) curules que le otorga el Acuerdo Final. La detención y la ausencia de dos de sus congresistas electos impidió que el partido gozara plenamente en el primer año del derecho a la representación previsto por el AF. La curul vacía en el Senado solo fue ocupada en julio de 2019. Mientras que la curul de la Cámara se encuentra vacía y sin claridad sobre su posible reemplazo. Con todo, los parlamentarios de FARC participaron de las actividades ordinarias del Congreso destacándose por su compromiso y rigurosidad en el ejercicio de sus cargos.

- d) *El Proyecto de acto legislativo de Reforma política presentado por el Gobierno el día de su posesión no atendía las problemáticas más sensibles del sistema político señaladas por la Misión Electoral Especial.* La iniciativa gubernamental se enfocó en la creación de las primarias y la lista cerrada e ignoró asuntos referidos a la arquitectura electoral, financiación de campañas y partidos, así como a la adquisición progresiva de derechos, entre otros asuntos.
- e) *La construcción de la ley de participación ciudadana y garantías de protesta está paralizada, a pesar de existir avances sustanciales producto de los escenarios participativos creados por el AF.* Contrastan con esto las posiciones del Gobierno, expresadas por el ministro de Defensa, frente a la movilización social y el creciente asesinato de líderes y lideresas. También se proponen en la nueva legislatura (2019-2020) iniciativas legislativas que alertan sobre las garantías para el ejercicio de la movilización ciudadana y el derecho a la protesta.
- f) *El proyecto de PGN para 2020 no establece recursos adicionales para la implementación del Punto 2 distintos al presupuesto ordinario de las entidades.* La asignación de recursos totaliza \$14.487 millones, cifra que contrasta abruptamente con los \$286.666 millones anuales que debían ser asignados en correspondencia con el PMI. Es notorio que entidades que tienen asignados recursos para la paz no aparezcan como responsables de proyectos en el trazador “Construcción de Paz” del PGN, o que, como en el caso del Ministerio del Interior, la totalidad de los recursos asignados para la paz sean destinados para gastos de funcionamiento.

4.3. Reincorporación económica y social

- a) *El trámite los proyectos productivos colectivos para la reincorporación económica no se ha dado de manera expedita, lo cual dificulta avances sustanciales*

del proceso. De las 17 iniciativas aprobadas durante el gobierno anterior, 15 fueron sometidas a un proceso de revisión y “reprobación” por parte de la administración de Iván Duque, dilatando el inicio de actividades fundamentales para la estabilidad de la reincorporación. Además, de las 29 propuestas colectivas aprobadas hasta la fecha, solo 19 han recibido su desembolso respectivo. En todo caso, el universo de beneficiarios es muy limitado. Los proyectos aprobados cobijan 1.926 personas, que equivalen al 14% de la población en proceso de reincorporación, y los efectivamente desembolsados solo cubren un 9% de los y las excombatientes. En consideración a lo anterior, la perspectiva de normalización de la reincorporación socioeconómica para la gran mayoría es aún incierta.

- b) *El Gobierno no ha entregado ni titulado tierras a la población excombatiente que participa en el proceso de reincorporación.* La carencia de tierras es la principal dificultad para la planeación e implementación de proyectos productivos que permitan la reincorporación económica. De los proyectos para la reincorporación económica ya aprobados, cinco están paralizados por no contar con terrenos donde ejecutarse. Para resolver este problema, el CNR realizó una labor de identificar y postular predios, de la que surgieron 149 propuestas factibles. De estas solo se materializó una en Guaviare, que finalmente no se adjudicó. Con el nuevo Gobierno se estancó este proceso con el argumento de pérdida de expedientes o existencia de irregularidades en los mismos. Aunado a lo anterior, el gobierno no ha sido claro en señalar si existen recursos económicos disponibles para la compra de tierras a ser adjudicadas a la comunidad en proceso de reincorporación.
- c) *El Gobierno Nacional no ha creado los programas sociales previstos en el acuerdo de paz para atender los derechos fundamentales de la población en proceso de reincorporación.* Las instituciones del Estado no se han preparado para el proceso de reincorporación ni destinado los recursos y cobertura suficiente para brindar salud, educación, cultura y recreación a la población en proceso de reincorporación. No existe aún una ruta de acceso a la educación superior ni un plan de dotación de vivienda para los reincorporados. Tampoco se ha creado el programa para garantizar la reunificación familiar, que genere las condiciones para que las familias sean beneficiarias del proceso de reincorporación. En este sentido, no existe una oferta

diferenciada para los y las excombatientes, frente a dificultades específicas que tiene esta población.

- d) *Los consejos territoriales de reincorporación (CTR), instancias establecidas por el acuerdo de paz y formalizadas por el decreto 2027 de 2016, no cuentan con todo el personal para su correcto funcionamiento ni con los recursos básicos para resolver sus necesidades logísticas.* Estos escenarios son la garantía para la implementación en el orden territorial, en tanto brindan la posibilidad de articulación con las entidades territoriales con participación de la FARC.

4.4. Garantías de seguridad

- a) *La política de seguridad desconoce los elementos establecidos para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo.* Se pretende recrear ambientes de seguridad militarizada bajo la tesis del incremento de la capacidad de la Fuerza Pública para incidir en la regulación de las relaciones que tienen lugar especialmente en entornos rurales. Partiendo de un diagnóstico que ubica los fenómenos de ilegalidad de manera aislada respecto de sus causas económicas, políticas, sociales, ambientales y culturales, insiste en políticas cuya efectividad ha sido ampliamente debatida.
- b) *La política pública de seguridad desconoce el diseño institucional emanado del Acuerdo Final. No promueve la articulación ni la armonización institucionales, promoviendo un paralelismo.* Se ha venido consolidando la parálisis de las instancias de articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, mientras que los programas y medidas con enfoque diferencial carecen de una implementación material. Es el caso de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), cuyas funciones fueron suplantadas por la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), creado mediante el Decreto 2137 de 2018, el cual deroga tácitamente la CNGS al establecer una integración similar, eliminando la participación de la Procuraduría General de la Nación como máximo órgano de control y de las organizaciones de la sociedad civil a través de sus delegados. La CNGS convocada una única vez durante este periodo (30 de enero de 2019) no ha construido acuerdos que permitan hacer efectivo el cumplimiento de su mandato.

- c) *El fracaso del Gobierno en la implementación de una política de seguridad eficaz frente a las agresiones y asesinatos de líderes y lideresas sociales y defensores/as de derechos humanos.* Durante el primer año de gobierno del presidente Iván Duque se han registrado 236 homicidios de esta naturaleza¹². La postura gubernamental frente a estos crímenes se limita a reseñar la presunta responsabilidad de actores vinculados con el narcotráfico. La grave situación en materia de derechos humanos amerita esfuerzos que reconozcan la necesidad de llevar a su implementación material medidas de protección que reconozcan las particularidades territoriales y los enfoques diferenciales.
- d) *Las funciones de investigación asignadas a la Unidad Especial creada al interior de la Fiscalía General de la Nación se suscriben a una política de priorización centrada en un solo tipo de agresión, el homicidio, y para un periodo de tiempo estimado de dos años posteriores a la firma del AF.* El concepto de “esclarecimiento” se ha distorsionado, evitando referirse a la determinación de las causas y responsables, sino, más bien, haciendo énfasis en lograr avances en las investigaciones¹³.
- e) *La implementación material del Protocolo para la coordinación de acciones y garantías para la protesta pacífica y del decreto que reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para las organizaciones y comunidades en los territorios, se encuentra paralizada ya que no cuentan con una destinación presupuestal específica.* Algunas de las instancias de las que depende su impulso fueron formalmente instaladas. Sin embargo, el cumplimiento de sus funciones se mantiene en vilo.
- f) *El gobierno creó la Subdirección Especializada en la Unidad Nacional de Protección para brindar condiciones de seguridad a los excombatientes en proceso de reincorporación, pero se niega a crear el Programa de Protección Integral para las y los integrantes del partido FARC.* Esta decisión limita la protección a componentes de orden exclusivamente material (esquemas de protección física con hombres y mujeres armadas), sin que se disponga de herramientas jurídicas ni de un marco de política pública que viabilice la adopción de medidas inmateriales (políticas y de gestión) que contrarresten los ata-

12 Datos proporcionados por la Subcomisión de DDHH de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular para el período del 7 de agosto de 2018 al 4 de agosto de 2019.

13 Programa Somos Defensores. (2018). Informe “La Naranja Mecánica” Disponible en: <https://somosdefensores.org/2019/04/23/la-naranja-mecanica/>

ques y la estigmatización de la que son objeto. A la fecha, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común ha denunciado el homicidio de 150 excombatientes desde el inicio del proceso de dejación de armas.

4.5. Solución al problema de las drogas de uso ilícito

- a) *Durante el primer año de gobierno de Iván Duque se observa una distorsión de la solución al problema de las drogas ilícitas respecto a lo establecido en el punto 4 del Acuerdo Final, producto de una comprensión del problema de las drogas ilícitas a partir de los ejes de legalidad, seguridad nacional y estabilización. Propone una estrategia para la erradicación forzada y voluntaria mediante Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). Sin embargo, estas zonas desconocen criterios de priorización territorial expresados en los PDET y los PISDA.*
- b) *Aunque hay avances en la implementación del PNIS, este se ha visto subordinado a estrategias coercitivas de erradicación de cultivos ilícitos. Frente a los avances en la implementación del PNIS se puede señalar que se ha mantenido abierto el registro de acuerdos de sustitución voluntaria, avanzando durante los primeros tres meses con 21.437 familias ubicadas en 14 departamentos y 56 municipios que fueron vinculadas voluntariamente al programa. De ellas, el 92% cumplió con la erradicación de raíz de los cultivos ilícitos, y solo entre agosto y diciembre de 2018 se redujeron —erradicadas de manera voluntaria y asistida— 6.710 hectáreas de cultivos de uso ilícito¹⁴. Por otro lado, en materia del componente familiar del Plan de Atención Inmediata (PAI), 61.956 familias en 14 departamentos y 51 municipios han recibido pagos de asistencia alimentaria por un valor total de \$295.068.500.000. También se continúa brindando servicio de asistencia técnica integral a 35.998 familias, sumados a otros recursos de atención de 27.573 familias, que alcanzan una inversión de \$59.589.967.889¹⁵. Además “se encuentra en ejecución el plan de atención para 1.632 recolectores en 15 municipios de 10 departamentos, mediante los cuales se están realizando actividades prioritarias tales como el mejoramiento de las condiciones ambientales y/o infraestructura comu-*

14 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019). Informe de gestión semestral. Agosto 2018 - Febrero 2019.

15 Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019). Informe de gestión semestral. Agosto 2018 - Mayo 2019.

nitaria”¹⁶. Sin embargo, el Gobierno Nacional insiste en medidas coercitivas como erradicación manual y aérea, atendiendo a los términos establecidos recientemente por la Corte Constitucional.

- c) *El Gobierno Nacional criminaliza el consumo y no construye una política de salud pública para atender este fenómeno.* El Gobierno promulgó el Decreto 1844 a través del cual reglamenta asuntos del Código Nacional de Policía y Convivencia referidos a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas, bajo un enfoque de criminalización del consumidor. Esta perspectiva desconfigura el propósito del Punto 4 del AF en lo referente al consumo que incorpora un enfoque de salud pública y no estigmatización de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico. La reglamentación referida no asegura de ninguna manera la desarticulación de las organizaciones criminales que producen y comercializan drogas.
- d) *La política del Gobierno representa un retroceso hacia la perspectiva de guerra contra las drogas que criminaliza al consumidor pero que no avanza en la desarticulación de las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico.* El Gobierno presentó en agosto de 2018 un plan de choque llamado “El que la hace la paga”, el cual no se ha traducido en resultados específicos que signifiquen la desarticulación de las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico.

4.6. Víctimas y Sistema Integral

- a) *Cambios de fondo en el enfoque de la política de construcción de paz, priorizando acciones —en todo caso insuficientes— relacionadas con la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011), las cuales no se articulan con el SIVJRN.* La política de paz con legalidad conduce a la pérdida de la naturaleza transformadora, prospectiva y restaurativa de las reparaciones individuales y colectivas de las víctimas. La política del Gobierno prioriza la gestión mediante medidas reparadoras con criterios de austeridad (indicadores “centrales” para la medición de la efectividad de la política), restándole centralidad a la atención de emergencia y asistencia, pese al incremento de hechos victi-

16 UNODC (2019). Informe ejecutivo consolidado No. 16. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos ilícitos.

mizantes. En este sentido, la comisión integrada por la Procuraduría, la Controlaría, la Defensoría y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de Víctimas aseguró que “son insuficientes las metas para reparar a las víctimas que consagra el Plan Nacional de Desarrollo (...) se establece una meta de 1.427.777 víctimas reparadas administrativamente. Lo que significa que, habiendo terminado la vigencia de la ley, no se alcanzará a indemnizar ni al 20 % de víctimas que tienen este derecho”¹⁷. En general, el rezago de las cifras de implementación de las medidas de reparación en contraste con la cantidad de casos abiertos se aleja de la visión del Acuerdo de paz sobre el enfoque territorial de las medidas de reparación.

- b) *El Gobierno Nacional persiste en su propósito de modificar la naturaleza de lo pactado con relación al Punto 5 del AF, a través de diferentes vías; las objeciones a la ley estatutaria de la JEP y el paquete legislativo radicado es ilustrativo de esta cuestión.* Si las nuevas acciones logran tener “éxito”, redundarán en (i) mayor desconfianza institucional, (ii) inseguridad jurídica para las partes que se han acogido de manera voluntaria al SIVJRN y (iii) ausencia de garantías de satisfacción de los derechos de las víctimas. La pretensión de modificar la JEP hace parte de la disputa por la construcción de la verdad, la cual, en el enfoque sistémico que tiene el AF, constituye la unidad de medida para impartir justicia; de esa manera, cercenar los elementos que contempla el AF para la construcción de la verdad histórica del conflicto pretende ocultar las verdaderas motivaciones y prácticas que estuvieron detrás de la creación y cualificación de los aparatos organizados de poder que materializaron el conflicto; busca ocultar al Estado no solo como actor determinante en el origen, mantenimiento y prolongación del conflicto armado interno, sino también como determinante y ejecutor de un proyecto sistemático y generalizado. En este sentido puede leerse el paquete de once proyectos de ley de iniciativa del Centro Democrático, algunos de los cuales pretenden modificar la participación y derechos de manera diferencial a los miembros de las fuerzas militares que se acojan al AF, así como establecer el otorgamiento de garantías para impugnar retroactivamente sentencias condenatorias con la finalidad estudiar los

¹⁷ Procuraduría General de la Nación-PGN. (2019, 6 de agosto) Comisiones de seguimiento a la Ley de Víctimas y Decretos Leyes Étnicos alertan sobre aumento de nuevos hechos de violencia y precisan que se requieren \$115,9 billones para reparar a las víctimas. Nota de prensa Procuraduría General de la Nación.

delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en el marco del conflicto. Estas iniciativas van en contravía del Acto Legislativo 02 de 2017 que obliga a respetar el espíritu de los Acuerdos y, de aprobarse, afectarían de manera sustancial los derechos de las víctimas.

- c) *El PND desconoce el Sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.* Este documento de política permite evidenciar: (i) que el Gobierno retoma el discurso de la seguridad democrática, planteándola como condición para la “estabilización” de las subregiones priorizadas por el Acuerdo, con un carácter negacionista del conflicto armado y su recrudecimiento; (ii) la desfinanciación de la atención y reparación a las víctimas, pese al discurso de “la prioridad son las víctimas”; (iii) que se omite el carácter participativo de las víctimas como ciudadano/as, con incidencia en la toma de decisiones que les conciernen, aspecto fundamental para la adecuación de la Ley de Víctimas, en particular teniendo en cuenta que la vigencia de la Ley 1448 de 2011 termina en el año 2021 y que ella constituye un elemento indispensable del SIVJRNR, en tanto que desarrolla el componente de reparaciones y sirvió de referente complementario de las reparaciones que se desprendan del AF. La pérdida de vigencia de este instrumento afectaría de manera sustancial los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación, a la igualdad y la buena fe, tanto como el funcionamiento del sistema en general, considerando que todos los ejes involucrados en el Acuerdo de Paz son determinantes para el éxito del mismo y, por tal motivo, la falla en uno de ellos puede tener repercusiones graves e irreparables en todo el proceso de paz.

4.7. Acompañamiento Internacional:

- a) *La actual administración no tiene una estrategia de acción para las instancias de acompañamiento internacional.* Pese a existir una hoja de ruta sobre el acompañamiento internacional definida en el período de Juan Manuel Santos, el actual gobierno insistió en elaborar una “nueva hoja de ruta general”. Este anuncio lo realizó en la única sesión de la Mesa Técnica de Verificación (9 de noviembre 2018). Los representantes del Gobierno parecen desconocer las funciones concretas de los acompañantes, los protocolos y los lineamientos que han sido ya aprobados.

- b) *El gobierno ha cuestionado la conveniencia de continuar con el mecanismo de los Notables.* El gobierno de Duque propuso revisar la importancia de este mecanismo. Para el componente FARC de la CSIVI descontinuar el mecanismo de los Notables es un incumplimiento del AF. Hasta la fecha, el Gobierno no ha clarificado este punto a pesar de que la FARC ha insistido sobre la necesidad de producir una respuesta. Esta situación ha provocado la inactividad del mecanismo, y los Notables no han sido invitados a Colombia durante el primer año del gobierno de Duque.
- c) *El gobierno de Duque establece restricciones de movilidad a la comunidad internacional que visita los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación.* La viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores le comunicó al cuerpo diplomático que para visitar los ETCR necesitarían aprobación gubernamental y las visitas solo podrían realizarse la segunda y cuarta semana de cada mes (de miércoles a viernes). Las visitas de la Misión de Verificación también se harían de manera coordinada con y a través del Gobierno colombiano. El hecho ha sido interpretado por algunos embajadores como una medida restrictiva para visitar a las zonas donde residen miles de exguerrilleros de las FARC-EP, teniendo en cuenta que algunos tienen la misión de acompañar y/o verificar la implementación del Acuerdo Final de Paz.
- d) *Pese a una posición ambigua y errática frente al acompañamiento de la comunidad internacional se destaca la solicitud gubernamental para dar continuidad a la segunda Misión de la ONU, así como permitir su participación y la de los garantes en reuniones de la CSIVI.* Ante la visita del Consejo de Seguridad el Presidente reconoció la importancia de la segunda misión y pidió que se mantuviera en sus funciones.
- e) *Pese a la reticencia y ambigüedad del actual gobierno frente al componente de verificación y acompañamiento internacional, distintos actores de la comunidad internacional mantienen su apoyo a la implementación del AF.* Los diferentes actores han hecho pronunciamientos importantes sobre el camino de la paz. El Secretario General de la ONU, Antonio Guterres, expidió un comunicado en el cual expresaba sus preocupaciones sobre las objeciones a la Ley y la incertidumbre que esto significaría, resaltando la importancia de resguardar la autonomía de la JEP. Las embajadas de Alemania, Suecia, Bélgica, Reino Unido, Suiza, Francia, Países Bajos y Noruega, junto con las

Naciones Unidas, se reunieron con la presidenta de la JEP para expresar su pleno respaldo al Sistema, reconociendo a esta instancia transicional como “uno de los pilares del posconflicto”. La Segunda Misión de la ONU y la OACNUDH expresaron su preocupación sobre los asesinatos de líderes sociales y excombatientes de las FARC-EP, así como por el tratamiento que se le ha dado al caso de Jesús Santrich. El Gobierno, en persona de su canciller, Carlos Holmes Trujillo, se quejó por la “excesiva” presencia de este organismo, a pesar de que tanto la ONU como la OACNUDH actúan dentro del mandato que les fuera concedido por el Acuerdo Final de Paz y posteriores decretos y resoluciones.

4.8. Enfoque de género

- a) *Aunque existe planeación por parte de la actual administración para implementar el enfoque de género, esta no corresponde a la integralidad de lo acordado. El Gobierno Nacional construyó en cabeza de la Consejería Presidencial para la estabilización y la consolidación un documento llamado Planes de trabajo para la implementación de los indicadores de género del PMI¹⁸. A la fecha estos planes no han sido relevantes para la materialización de acciones concretas que desarrollen el enfoque de género como está previsto en el Acuerdo Final. Esta dinámica de planeación expone el proceso de implementación a la simulación de cumplimiento, ya que afecta la integralidad y transversalidad del enfoque, con lo que se le despoja de su potencial transformador para subsumirlo en acciones de gobierno fragmentadas e insuficientes.*
- b) *El “pacto por la equidad de las mujeres” incluido en el PND no recoge el enfoque ni las disposiciones del Acuerdo Final (AF) ni del Plan Marco de Implementación sobre derechos de las mujeres y población LGTBI. Las acciones propuestas en el PND dirigidas a las mujeres rurales reflejan una visión restrictiva de la relación de las mujeres y el campo orientada exclusivamente a la producción agropecuaria, desconociendo otro tipo de relacionamientos, como la defensa y cuidado del ambiente, el acceso efectivo a derechos, la economía del cuidado y la construcción de colectivos comunitarios.*
- c) *El Gobierno tiene una visión altamente restrictiva frente a las medidas establecidas en el AF sobre la población LGTBI. No hay evidencia de la participación*

18 Este documento no es de público conocimiento. Existe un borrador que circula de manera informal.

activa de esta población en ningún escenario de implementación. La actual administración limita la acción a una planeación de lo que debería ser la política de prevención de consumo de sustancias psicoactivas (lo cual reafirma prejuicios excluyentes sobre esta población), dejando de lado los temas de participación política, asignación de tierras, prevención de la estigmatización y promoción de sus organizaciones.

- d) *El Plan Nacional de Desarrollo no tiene un presupuesto destinado a la implementación de los enfoques transversales.*
- e) *Las medidas destacadas por el gobierno de Duque sobre su compromiso con la implementación del AF no permiten hacer un seguimiento preciso sobre los indicadores de género.* La información suministrada por el gobierno no está desagregada por género. La inoperatividad del SIPO obstaculiza el seguimiento del enfoque. A la fecha no son claros los parámetros ni los mecanismos para que los indicadores desagregados por acciones a favor de los derechos de las mujeres se realicen efectivamente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de vida.
- f) *El compromiso del Gobierno Nacional con la promoción de la participación política de las mujeres establecida en el Punto 2 del AF es más retórica que concreta.* No existen medidas que permitan cerrar la brecha en términos de participación y representación política de las mujeres, en tanto la reforma política que garantice la lista cremallera no se ha aprobado en el Congreso ni tampoco se han puesto en marcha los programas de promoción y formación para la participación política de las mujeres y la población LGTBI.
- g) *La atención de las necesidades particulares de las mujeres en proceso de reincorporación avanza, aunque de manera fragmentada.* En tanto los indicadores sobre reincorporación económica y social no se encuentran discriminados por género, es difícil construir un balance preciso. Los indicadores y metas de cumplimiento que deben desarrollarse por parte de la ARN en el Plan de Acción y Seguimiento son inaccesibles. También se destaca la ausencia de una entidad responsable de la reunificación familiar de las y los excombatientes, principalmente de las madres con sus hijos.
- h) *Las carencias en la implementación del enfoque de género contrastan con el impulso decidido que las diferentes instancias del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.* Estas instancias han incorporado análisis de los casos de las mujeres y la población

LGTBI de manera diferenciada como víctimas del conflicto armado, lo cual contrasta con las iniciativas del partido de gobierno —que han querido modificar la Ley 1448— y la falta de presupuesto para el SIVJRNR en el PND. En suma, no se ha incluido el enfoque de género como política de Estado frente a las víctimas.

- i) *El Gobierno Nacional no tiene un compromiso efectivo con la puesta en marcha del plan de acción de la instancia especial género, creada según el punto 6.1 literal d del AF.* Pese a que la alta instancia ha continuado su trabajo con un amplio compromiso y con propuestas concretas, la actual administración no ha apoyado su trabajo. Con relación a la planeación de la elección de la nueva instancia, el Gobierno ha informado que no existen recursos destinados para tal fin.

Segunda parte

Discurso y ejecutorias gubernamentales al desnudo

1. Introducción

En esta parte del documento se analiza el “Informe de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación para el periodo agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019”, bajo el entendido de que en él se encuentra plasmada tanto la visión específica de la implementación que posee el gobierno actual, como las ejecutorias que éste considera se constituirían en demostración de su compromiso con el cumplimiento del Acuerdo de paz y de los avances que se estarían registrando en su implementación.

Desde el punto metodológico se ha procedido a diseccionar el señalado informe en 64 afirmaciones que darían cuenta del estado del proceso en los diferentes puntos del Acuerdo de paz. Seguidamente se ha realizado un ejercicio de contraste de cada una de esas afirmaciones con la información disponible con el fin de determinar su veracidad y aproximar el estado real y efectivo de las ejecutorias formuladas por el Gobierno. Es así como cada afirmación se encuentra acompañada de la correspondiente glosa.

El análisis realizado permite señalar que las afirmaciones seleccionadas se caracterizan en su gran mayoría por ser verdades a medias, inexactas, ambiguas, engañosas o, incluso, falaces. Con alta frecuencia se registran asertos que preten-

den simular el cumplimiento del Acuerdo de paz en distintos aspectos de la implementación, cuando por contraste con cifras, hechos e informaciones veraces -como se demuestra- no es así. En ese sentido, situándose incluso en el particular entendimiento de lo acordado por parte del Gobierno, se pueden inferir argumentos adicionales para la constatación de la tendencia a la consumación de la perfidia que se ha sostenido en otros acápite de este texto.

2. Sobre la concepción de implementación del Gobierno

2.1. La “Paz con legalidad”

• “En los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, la implementación es una política de Estado que implica una obligación de cumplimiento de buena fe, gradual y que debe hacerse en correspondencia y armonía con las demás políticas públicas de Gobierno. Así, de una manera muy seria y 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 y en apoyar a quienes se mantengan apegados a la legalidad. Se formuló antes y se previó armonización con las políticas de drogas “Ruta Futuro” y la “Política de Defensa y Seguridad”.

En primer lugar, el Acto Legislativo (AL) 02 de 2018 no establece que la implementación “debe hacerse en correspondencia y armonía con las demás políticas públicas de Gobierno”, como lo asegura el informe de la CPEC. En realidad,

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final. (Acto Legislativo 02 de 2017, artículo 1, inciso segundo)

En términos del AL 02 de 2017, las políticas y actuaciones del gobierno en esta materia, deben desarrollarse con base en el principio de *buena fe* teniendo como marco el AF. Precisamente, el criterio que orienta la implementación, según la Sentencia C-630/17 de la Corte Constitucional, es la *progresividad*.

En segundo lugar, la política “Paz con Legalidad” presentada en diciembre de 2018 (4 meses después de haberse iniciado el cuatrienio), no ha tenido en cuenta las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CTEP) del punto 2.3.6 del AF y que garantizan

(...) una mejor integración de zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional, y una mayor inclusión y representación política de estas poblaciones y de sus derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, y también como una medida de reparación y de construcción de la paz.

Las CTEP son entonces una medida crucial para la reparación territorial y, en tal sentido, coinciden con los territorios PDET. Vistas desde los derechos de las víctimas, las CTEP garantizan el derecho fundamental a la participación política (artículo 40 de la Constitución) a las comunidades y los territorios victimizados. La limitación de la política de “Paz con Legalidad” en este aspecto, no corresponde plenamente al principio de integralidad del AF que debe orientar la formulación de políticas gubernamentales.

2.2. La institucionalidad del Acuerdo

⋮ “Se han reactivado todas las instancias del Acuerdo” (CPEC, 2019, p. 2).

Se trata de una verdad a medias. Evidentemente se ha activado la mayoría de las instancias creadas por el Acuerdo. Pero tal situación no pasa de ser una mera formalidad, pues en la práctica se observa la imposición de la ralentización, el acotamiento de sus funciones e, incluso, la parálisis. A manera de ejemplo, la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y los Comités Técnicos para la implementación del Programa de protección con enfoque diferencial establecido por el Decreto 660 de 2018, están actualmente sometidas a una parálisis funcional. Dichas instancias hacen parte en estricto sentido del diseño institucional en materia de garantías y lucha contra las organizaciones sucesoras del

3. Sobre la Reforma Rural Integral

3.1. La institucionalidad

⋮ “Se han reactivado todas las instancias del Acuerdo” (CPEC, 2019e, p. 2).

Desde la firma del Acuerdo aún no se ha activado la Instancia de Alto Nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra. De hecho, el Plan Marco de Implementación (PMI) estableció específicamente el indicador: “*Instancia de Alto Nivel para la formulación de lineamientos generales de uso de la tierra, instalada y en funcionamiento*” con el año 2018 como inicio y el año 2026 como final. Este es el periodo de referencia sobre el cual el actual gobierno debería reportar gestión.

Si bien el gobierno anterior planteó que la instancia a la que se hace referencia compartía funciones y propósitos con la establecida en el artículo 2 del Decreto Ley 2367 de 2015, lo cierto es que esta no tiene dinamismo, como lo reconoció el gobierno de turno en el documento CONPES 3958 de 2019 (p. 11).

⋮ “Tal como se prevé en la política de paz con legalidad, se contrataron 5 gerentes PDET para facilitar la tarea de articulación con dichas zonas” (CPEC, 2019e, p. 3).

La figura “gerentes PDET” resulta emergente y unilateral dentro del panorama de la planeación de la implementación. De hecho, no se contempla en el Acuerdo Final ni en el PMI.

3.2. Desarrollo rural

⋮ “Como lo establece, no solo el Acuerdo, sino reforzado [sic] por el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’, se pretende impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural” (CPEC, 2019e, p. 4).

El Acuerdo Final no se refirió en momento alguno a la transformación productiva ni a la competitividad agropecuaria y agroindustrial. Tampoco hizo referencia a la inversión privada, la innovación y el emprendimiento. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo no “refuerza” lo planteado en el Acuerdo Final en materia de RRI, sino que, por el contrario, lo transfigura y tergiversa bajo una interpretación gubernamental unilateral, a través de lo cual simularía cumplimientos del AF.

••• *CATASTRO MULTIPRÓSITO*

••• *“El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgaron un crédito de USD 150 millones para catastro multipropósito, en donde en su primera fase de ejecución de los 72 municipios, 36 municipios corresponden a zonas PDET. El presidente Iván Duque tiene el compromiso de que, para el cuatrienio, el 100% de los 170 municipios PDET tendrán catastro permitiendo que el municipio pueda comprar el impuesto a la tierra.*

••• *Se dio aprobación a los créditos de catastro en Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (CICP). Según el cronograma en julio deben aprobarse en los diferentes directorios de los bancos y en agosto deberán estar firmados” (CPEC, 2019e, pp. 8-9).*

Todos los informes de la CPEC vienen haciendo referencia a la adquisición de los créditos con la banca multilateral para la implementación del catastro, como —en efecto— lo plantea el informe.

••• *FORMALIZACIÓN*

••• *“En el marco del compromiso de los 7 millones de hectáreas formalizadas, se avanzó en la formalización de 331.932 hectáreas, equivalente a un aporte del 17% sobre el avance total” (CPEC, 2019e, p. 5).*

Se presentan como avance en el cumplimiento de la meta de formalización procesos que no solo corresponden a la pequeña y mediana propiedad, los únicos que cuentan para alcanzar la meta de los 7 millones de hectáreas. En el informe del mes de mayo, la CPEC (2019d) expone como parte del cumplimiento de la meta de los 7 millones de hectáreas la formalización general y no aquella que se

dirige de manera exclusiva a la pequeña y la mediana propiedad rural, tal y como lo plantea el Acuerdo Final y, más específicamente, los indicadores del PMI. Si bien el Decreto ley 902 de 2017 plantea “otros” beneficiarios de la formalización, a título parcialmente gratuito u oneroso, lo cierto es que la meta de los 7 millones de hectáreas se dirige de manera exclusiva a la pequeña y mediana propiedad. La siguiente tabla comparativa, despeja cualquier tipo de dudas al respecto. (Ver siguiente página)

• “Se han formalizado un total de 84.016 hectáreas de pequeña y mediana propiedad en 27 departamentos beneficiando 8.880 familias” (CPEC, 2019e, p. 5).

Lo anunciado corresponde al 2,1% en relación con la meta que debería ser cumplida para el cuatrienio, la cual, según cálculos de CEPDIPO, debe ser de 3.888.888 millones de hectáreas, meta final en correspondencia con el PMI. Así las cosas, la información presentada revela una brecha insalvable frente a la meta anual en materia de formalización.

• “Se han formalizado 32.455 hectáreas a mujeres rurales campesinas a través de las distintas vías de formalización, beneficiando a un total de 4.154 mujeres” (CPEC, 2019e, p. 5).

No existe claridad —como debe reclamarse de un documento supuestamente técnico por parte de la Consejería— si el número de hectáreas mencionadas contribuye al cumplimiento de la meta consignada en el PMI. Al hacer referencia a distintas vías de formalización no ofrece claridad alguna sobre si este “avance” corresponde a la política de formalización derivada del Acuerdo Final, o aquella que venía operando previamente a la firma de lo acordado. Llama la atención que en los primeros informes (febrero y abril), los reportes de la Consejería no consignaron información al respecto. Se cierne entonces un manto de dudas sobre el origen y la validez de estas cifras replicadas en informes posteriores.

• “Se han registrado 459.000 hectáreas equivalentes a 560 predios para el Fondo Nacional de Tierras lo que corresponde un aporte del 67% sobre el avance total de hectáreas ingresadas” (CPEC, 2019e, p. 5).

Tabla N.º 1. Síntesis comparada del indicador PMI sobre formalización versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.

| Indicador PMI | Meta del Cuatrienio (CEPD/PO) | Indicador bases PND | Informe agosto-febrero 2019 CPEC | Informe agosto a abril 2019 CPEC | Informe mayo 2019 CPEC | Informe junio 2019 CPEC | Informe Julio 2019 CPEC |
|--|-------------------------------|---|--|--|---|---|--|
| Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas | 3.888.888 ha | Títulos formalizados sobre predios privados (T) | Se formalizaron 1.064 predios que beneficiaron a 1.103 familias | 2.833 predios que beneficiaron a 3.000 familias (incluye diferentes vías de formalización) | "En el marco del compromiso de 7 millones de Hectáreas Formalizadas se avanzó en la formalización de 321.381 hectáreas, equivalente al 17% del avance total. En el mes de junio hubo un aumento del 13% frente a las hectáreas formalizadas en el mes de mayo". | "En el marco del compromiso de 7 millones de Hectáreas Formalizadas se avanzó en la formalización de 331.932 hectáreas, equivalente al 17% del avance total". | "En el marco del compromiso de 7 millones de Hectáreas Formalizadas se avanzó en la formalización de 84.016 ha formalizadas de pequeña y mediana propiedad en 27 departamentos beneficiando a 8880 familias. |
| | | Hectáreas formalizadas para mujeres rurales | Mujeres rurales beneficiadas con acceso y procesos de formalización de tierras | No hay reporte | No hay reporte | 70.879 ha formalizadas de pequeña y mediana propiedad en 28 departamentos, beneficiando a 4.194 familias. | 73.465 ha formalizadas de pequeña y mediana propiedad en 27 departamentos, beneficiando a 6.009 familias. |

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018, 2019) y CPEC (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e).

El registro de bienes en el Fondo no significa avance en el cumplimiento del indicador PMI respectivo, el cual referencia las *hectáreas entregadas* más no las *hectáreas registradas*.

Por otra parte, se registra un *aumento súbito en el número de hectáreas registradas en el Fondo de junio a julio*. Llama la atención que entre el informe del mes de junio y el del mes de julio se registra un incremento de ¡124 mil hectáreas!, cifra alta en comparación con el ritmo de registro de tierras en el Fondo que venía reportando el gobierno. Más aún: Téngase en cuenta que en el informe de abril se reportaron 320 mil hectáreas y que en el de mayo se hablaba de 330 mil, lo que significa un incremento de 3,1%, y que en el informe de junio se reportan 335 mil hectáreas, esto es, un incremento de 1,5% con respecto al mes anterior. Pero el incremento del registro en 37% entre los meses de junio y julio no se justifica ni explica debidamente, cuestión que deberá aclararse y detallarse en el futuro ante la posible inclusión de nuevas fuentes del Fondo y otras contingencias. La siguiente tabla comparativa, justifica las interrogantes que surgen a este respecto ante la falta de claridades.

Tabla N.º 2. Síntesis comparación de indicador de PMI sobre fondo de tierras versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.

| Indicador PMI | Meta del Cuatrienio (CEPDIPO) | Bases PND | Informe agosto a febrero | Informe agosto a abril 2019 CPEC | Informe mayo 2019 | Informe junio 2019 CPEC | Informe julio 2019 CPEC |
|-------------------------------------|-------------------------------|--|--|---|---|--|-------------------------|
| 3 millones de hectáreas entregadas. | 1.363.636 ha | Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras. | Ingresaron 391 predios que equivalen a 314mil ha | Ingresaron 434 predios que equivalen a 320 mil ha | Ingresaron 486 predios que equivalen a 330 mil ha | Ingresaron 335 mil hectáreas al Fondo, equivalentes a 525 predios. | Ingresaron 459 mil ha |

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018, 2019) y CPEC (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e).

• **SUBSIDIO DE TIERRAS**
 • “Se han formalizado subsidios de tierras a 262 familias por valor de
 • \$13.211 millones (USD 3,95M), lo que equivale a un aumento del 64%
 • respecto al mismo periodo de las vigencias anteriores (agosto 2017 a
 • julio 2018)” (CPEC, 2019e, p. 5).

La forma de reportar este asunto se ajusta al criterio “familias”, como lo indica el PMI. Pero, al no contar con una línea base es imposible tener elementos de

juicio para verificar el ritmo de cumplimiento efectivo. La siguiente tabla comparativa permite dar cuenta del panorama.

Tabla N.º 3. Síntesis comparación de indicador de PMI sobre formalización versus informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.

| Indicador PMI | Indicador bases PND | Informe agosto a febrero 2019 CPEC | Informe agosto a abril 2019 CPEC | Informe mayo 2019 CPEC | Informe junio 2019 CPEC | Informe julio 2019 CPEC |
|---|---------------------|------------------------------------|----------------------------------|--|---|---|
| Familias beneficiarias del subsidio integral. | No se menciona. | No se reporta. | No se reporta. | Se formalizaron 76 subsidios de tierras. | 90 subsidios de tierras que benefician a 200 familias por valor de \$ 9.859 millones. | Se han formalizado subsidios de tierras a 262 familias por \$13.211 millones. |

Fuente: Elaboración propia a partir de DNP (2018, 2019) y CPEC (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e).

MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

“Se articuló la alianza entre el Ministerio de Justicia, Ministerio de Comercio y Confecámaras para la creación de Centros de Conciliación y resolución de conflictos en los Municipios PDET. El proyecto busca fortalecer las capacidades institucionales de las entidades a fin de facilitar el acceso a los mecanismos de resolución de conflictos en materia de tierras, principalmente uso y tenencia.

Para la ejecución del proyecto se construyó un módulo de formación que incluye el contenido necesario en materia de tierras para el abordaje de conciliación de casos y un módulo relacionado con conocimientos básicos de MASC y competencias para la negociación. El proyecto inició con su aproximación local en el departamento de Antioquia que permitió materializar la primera jornada de formación. Se formó a un (1) personero; tres (3) inspectores de policía de los municipios priorizados (Valdivia, Cáceres e Ituango), funcionarios locales y nacionales de otras entidades asociadas al proyecto (ANT, ART, Defensoría del Pueblo, Gobernación de Antioquia (10); cinco (5) conciliadores privados vinculados a la Cámara de Comercio de Medellín y cinco (5) líderes y lideresas de la subregión PDET. En total se formaron 29 personas” (CPEC, 2019e, p. 5).

La información pública —hasta este momento pública— no permite analizar cómo el convenio podría ser reportado como avance en el cumplimiento del indicador respectivo en el PMI, el cual establece: “*Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento*”. Lo que hasta ahora se conoce del convenio no evidencia cómo se han incorporado “los mecanismos tradicionales y la intervención de las comunidades” y, por lo tanto, no es verificable un avance en el cumplimiento del indicador de PMI.

3.3. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

SOBRE LOS RESULTADOS PDET

En los numerales 1 al 5, la CPEC presenta elementos generales relacionados con la expedición de “un” Decreto que permite el acceso a la administración pública en las subregiones PDET. El numeral 2, insiste en la firma de los dieciséis (16) PDET. El numeral 3, señala la estrategia de obras PDET en 52 municipios, es decir, el 30% de los 170 entes territoriales priorizados. El numeral 4, la convocatoria de estructuración de proyectos a través de la ART para infraestructura y reactivación económica; por último, el numeral 5, los proyectos presentados en el OCAD-Paz.

El documento nunca establece una relación con los indicadores del PMI o para los dieciséis (16) Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Por ello, no resulta claro de qué manera tales proyectos se relacionan con la implementación de los PATR firmados, es decir, la priorización realizada por los participantes en el proceso de planeación PDET (numerales 4 y 5).

PROYECTOS EN EL NIVEL TERRITORIAL QUE CORRESPONDEN A ESTRATEGIAS GENERALES

En los numerales 6 al 15 se pretenden presentar los resultados de proyectos, tales como: “Agricultura por Contrato”, acuerdos comerciales, proyectos ambientales, la relación con el “Grupo Éxito”, la estrategia empresarial “Comercializadores Sociales”. Estos proyectos, de acuerdo con la información presentada por la CPEC, se desarrollan en algunos municipios PDET (o subregiones).

Aunque los proyectos mencionados sean importantes en términos de la “presencia” del Estado, en todo caso, no se podrían presentar como “resultados” fruto de la(s) estrategia(s) que corresponden al Acuerdo Final, en la medida en que no es posible ubicar su relación con lo planeado en el PMI o los PATR. Además, la cobertura territorial de este tipo de proyectos es confusa dentro de la presentación que realiza la CPEP.

Sobre las subregiones PDET (generalidades)

La presentación de resultados se limitó a informar trece (13) de las dieciséis (16) subregiones.

SOBRE PDET SUR DE CÓRDOBA

Se señalan: la instalación de un punto de atención de la Agencia Nacional de Tierras; la donación de 139 hectáreas por parte de la empresa Urrá a los beneficiarios del Programa Nacional Integral para la Sustitución; un proyecto de formación realizado por la Organización Internacional para las Migraciones; la aprobación de cupos para educación de jóvenes y adultos; la postulación de cinco municipios PDET a la convocatoria del programa Colombia Rural de INVIAS; la donación de alevinos para un proyecto PNIS; la socialización de la convocatoria del Fondo Colombia en Paz; la postulación de cuatro entidades territoriales a la asignación de recursos para el mejoramiento de infraestructura escolar, y, por último, la adopción de los PDET como parte de su Planes de Desarrollo Municipal en los municipios de Valencia, San José de Uré y Puerto Libertador.

Dentro de los PDET, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) no incluyó la sustitución de cultivos de uso ilícito como parte de la planeación. En esta medida, no resulta lógico presentar aspectos relacionados con este tema dentro del balance del PDET.

SOBRE PDET CHOCÓ

Se destaca: la adopción como ordenanza departamental del PDET; los municipios de Bojayá, Vigía del Fuerte, Murindó y Condoto incluyeron el PDET en sus Planes de Desarrollo Municipal; igualmente, la socialización con comunidades étnicas de la Convocatoria del Fondo

Colombia Sostenible, y, por último, se señala la realización de dos talleres en cumplimiento de una orden judicial emitida por el Juzgado Primero Civil Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.

Los “resultados” presentados por la CPEC pretenden destacar las acciones de las entidades territoriales y sus legislativos, en términos de adopción de los PDET. Dado que la socialización de la convocatoria es un requisito de este tipo de mecanismos, no se entiende cómo aportan estas acciones a la implementación efectiva de los PDET. Llama la atención la inclusión del cumplimiento de una orden judicial como “hito” de la implementación de este tipo de programas.

SOBRE PDET BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO

El primer resultado presentado es un proyecto de formación en la metodología PDET desarrollado por instituciones de cooperación internacional con los candidatos a las alcaldías de los 13 municipios; en segundo lugar la aprobación de dos proyectos de obras por impuestos; también se destaca la apropiación presupuestal por parte de PROANTIOQUIA para cofinanciar 10 proyectos que den cumplimiento a las iniciativas en los PDET; se enfatiza en que 10 de los 13 municipios PDET fueron incluidos en los Planes de Desarrollo Municipal; se indica que se acordó con USAID que 12 programas que se desarrollan en esta región respondieran a las iniciativas identificadas por las comunidades; se destaca que se apoyó la presentación de 9 municipios a la convocatoria de infraestructura educativa rural, y, por último, la socialización de una convocatoria de Proyectos de Colombia Sostenible.

Se presentan como “resultados” acuerdos de voluntades con organizaciones de la cooperación internacional y se insiste en la socialización de convocatorias como un “resultado” de implementación de los PDET.

SOBRE PDET URABÁ

Se presentan, en primer lugar, el desarrollo de cuatro proyectos realizados con el apoyo de la FAO, y, en segundo lugar, un proyecto de fortalecimiento de unidades productivas de pescadores realizado en un convenio entre PNUD y la ART; se reseñan —además— cuatro obras

• de mejoramiento de casetas municipales en convenio entre la ART y el PNUD; se destaca una obra terminada en el municipio de Dabeiba en el marco de obras PDET; también, la adecuación de obras en el marco del plan 50/51, y, por último, la adopción del PDET en el municipio de Apartadó como parte del Plan de Desarrollo.

La mayoría de las acciones (y “avances”) fueron posibles a partir de recursos de la cooperación internacional y no por esfuerzos directamente asociados al Gobierno.

• **SOBRE EL PDET CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO**
Se destacan: la postulación al programa Colombia Rural de 17 tramos viales; la aprobación de la ordenanza departamental de adopción del PDET; la estructuración de proyectos por parte de la empresa consultora FUNDASET, y el inicio de 76 proyectos en ocho municipios.

Se presenta como “resultados” la estructuración de proyectos, sin claridades sobre el valor de estas “asesorías” ni las razones por las cuales la estructuración no es realizada por las entidades territoriales o entidades del orden nacional.

• **SOBRE PDET PUTUMAYO**
El primer resultado es la postulación al programa “Colombia Rural” (9 vías terciarias); en segundo lugar, la adopción de la ordenanza PDET; en tercer lugar la postulación de 84 predios a la convocatoria de mejoramiento de estructura escolar; después la ejecución de 106 obras PDET; la ejecución de 37 obras articuladas con la cooperación internacional; la participación de 43 familias en el proyecto de Alianzas Productivas para la Paz; la ejecución de un convenio entre la FAO y la gobernación del departamento; la ejecución en marcha de un proyecto en el marco de la estrategia de obras por impuestos, y, por último, las iniciativas de la Gobernación de Putumayo en temas relacionados con el transporte.

Los resultados fueron alcanzados por la Gobernación del departamento y la iniciativa de esta entidad territorial; no se relacionan con resultados propios de la CPEC.

SOBRE PDET SUR DEL TOLIMA

Se destacan: la postulación de 4 tramos viales al Programa Colombia Rural; un proceso de capacitación realizado por el ICBF, y la presentación de un cronograma de visitas técnicas por parte de INVIAS en dos tramos viales priorizados.

Se presentan retóricamente “resultados” con base en hechos aislados que no implican algún tipo de producto concreto (ni tangible ni intangible).

SOBRE PDET MACARENA-GUAVIARE

Se destacan: la postulación de 9 vías al Programa Colombia Rural; la adopción del PDET como ordenanza en ambos departamentos; la socialización de la convocatoria Fondo Colombia Sostenible; la postulación a la convocatoria de mejoramiento de la infraestructura escolar; el desarrollo por parte de PNUD de un taller con candidatos a la alcaldía sobre el tema PDET.

No existe algún tipo de resultado más allá de acciones de socialización o talleres aislados que de ninguna manera se constituyen en hechos de implementación robustos.

SOBRE PDET PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE

Se proponen: la realización de una jornada de seguimiento de PDET en la ciudad de Tumaco; una reunión para la conformación de una alianza estratégica entre palmeros, la Alcaldía de Tumaco y la cooperación internacional para el mejoramiento de la infraestructura vial del municipio; se destacan: el avance de la ejecución de 50 obras PDET (sin señalar porcentajes); la aprobación de 3 proyectos en el OCAD paz; 4 proyectos de obras por impuestos en la región; la postulación de 11 tramos viales al Programa Colombia Rural; igualmente, los proyectos de la Gobernación en el marco del plan departamental de aguas; el cumplimiento de las medidas cautelares por parte de la ANT sobre el Consejo Comunitario del Alto Mira y Frontera, y, por último, el registro de 460 solicitudes de inscripción por parte de la Unidad de Restitución.

Se pretenden presentar como “resultados” asuntos que corresponden a medidas judiciales y la inscripción en el registro de tierras, una política anterior a la expedición del Acuerdo Final, por lo tanto, sin conexión ni correspondencia.

••• *SOBRE PDET ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA*

••• *Se exponen: el desarrollo de la primera jornada de seguimiento institucional; la inversión en 94 obras en los municipios PDET; el desarrollo de 4 obras por impuestos; igualmente, la planeación en 2019 y la estructuración de 519 proyectos; la ejecución de 16 proyectos productivos; los convenios para la normalización de predios en cuatro municipios por parte de la SNR; 5 proyectos de OCAD paz, y la entrega de 543 títulos de predios para campesinos que participan en la sustitución.*

Nuevamente, se pretende exhibir “resultados” relacionados con la sustitución que no hacen parte de los PDET. Igualmente, la planeación de estructuración de proyectos como “resultado” efectivo cuando, en realidad, se trata de una proyección probable que no asegura “intervenciones” en el territorio.

••• *SOBRE EL PDET ARAUCA*

••• *Se destacan: el desarrollo de una reunión promovida con la CPEC con empresas privadas y la legalización de 750 predios urbanos por parte de la SNR.*

El supuesto resultado fruto de la legalización de predios urbanos no mantiene ningún vínculo con los PDET.

••• *SOBRE PDET SUR DE BOLÍVAR*

••• *Se presenta la aprobación de la ordenanza PDET y acuerdos municipales en todos los municipios.*

En el caso de esta subregión, el Gobierno Nacional aceptaría que, en términos de implementación, no ha realizado directamente acciones; sin embargo, presenta “acciones” que intentan mostrar dinamismo.

- *SOBRE EL PDET DE MONTES DE MARÍA*
- *Se aprobaron 13 de los 15 acuerdos municipales de adopción de*
- *los PDET.*

El avance registrado es exiguo en términos de esta subregión.

4. Sobre La Reincorporación Política

4.1. Participación en el Congreso

Frente al proceso de reincorporación política del partido de la FARC mediante la ocupación de curules en el Congreso, en la introducción del documento de la CPEC se afirma que

- *“(...) creemos que los integrantes condenados por crímenes de lesa*
- *humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras*
- *cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede re-*
- *emplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan”.*

La JEP impone sanciones que pueden ser: propias, alternativas u ordinarias, que se aplican con respecto al aporte de verdad y reconocimiento de responsabilidad de quienes se encuentran acogidos a ella. El artículo 20 del Acto Legislativo 01 de 2017 “Título transitorio para la paz” consigna taxativamente:

La imposición de cualquier sanción en la JEP no inhabilitará para la participación política ni limitará el ejercicio de ningún derecho, activo o pasivo, de participación política.

Este artículo está regulado por el artículo 31 de la Ley Estatutaria de la JEP (1957 de 2019) el cual establece en su numeral 1:

Será incompatible el desempeño de un cargo de elección popular con el cumplimiento de las *sanciones alternativas y ordinarias* impuestas por el Tribunal Especial para la Paz.

Una sanción propia puede ser aplicada por un delito de lesa humanidad si se ha aportado verdad plena en el proceso. Por lo tanto, habría restricción efectiva mas no privación de la libertad, lo cual no debería interferir con el ejercicio de la actividad congresional.

Precisamente, el mismo artículo de la Ley Estatutaria de la JEP en el literal d del numeral 2 estipula que:

Corresponde a la Jurisdicción Especial para la Paz determinar la compatibilidad entre la ejecución de la condena y la participación en política. Dicha jurisdicción deberá establecer caso por caso los objetivos apropiados de las penas y definir si tales sanciones son compatibles con una intención genuina de las personas por responder ante la justicia, ponderando la proporcionalidad de la sanción con la gravedad del crimen y el grado de responsabilidad del autor; y el tipo y grado de restricción a la libertad. El esquema para la armonización de las sanciones con las actividades políticas no podrá frustrar el objetivo y el fin de las penas.

Sería la JEP la que determina si la *sanción propia* impuesta es compatible con el ejercicio de cargos de elección popular, lo que aplica tanto para los actuales congresistas de FARC como para los eventuales elegidos a cargos locales en octubre.

El planteamiento del Gobierno en el informe presentado previene sobre posibles interferencias directa o indirectas—en todo caso, indebidas— sobre la JEP con el fin de retirar de sus cargos a los congresistas del partido FARC que resultaren sancionados en los casos que hasta el momento son de competencia y conocimiento del Tribunal de Paz.

4.2. Garantías de seguridad en elecciones

••••• *“En la mesa interinstitucional se está trabajando también la articulación de las entidades vinculadas a la protección de los candidatos del partido Farc en las elecciones de octubre de 2019, con base en los requerimientos formulados por ese partido en la MTSP¹⁹. Para este efecto se ha traído a la mesa a la Dirección de Asuntos Electorales del Ministerio del Interior y al Plan Democracia de la Policía Nacional. En este mismo sentido la Consejería está participando en la subcomisión de seguridad del Plan Nacional de Garantías Electorales.”*

En el informe anterior de la CPEC (agosto 7 de 2018 - junio 30 de 2019) se manifestó: *“el mes de julio se presentará el plan para reforzar la seguridad de los candidatos del partido Farc en las elecciones territoriales de 2019”*. Esta in-

19 *Mesa Técnica de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección.

formación no es chequeable puesto que no se conocen avances, la entrega o la puesta del plan.

En el mes de julio, el Gobierno presentó el “Plan Ágora de Transparencia y Seguridad para las Elecciones Territoriales de 2019”, dentro del cual se plantea el acompañamiento de instituciones de seguridad y protección para el partido político FARC.

La Resolución N° 1289 del Ministerio del Interior crea el *Comité de Coordinación y Medidas de Protección en el Proceso Electoral* (CORMPE), instancia de coordinación y recomendación de garantías de protección para candidatos y candidatas a cargos de elección popular que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo. El comité funcionaría en articulación con la Subcomisión de Seguridad del Plan Nacional de Garantías Electorales. Estaría también conformado por cinco integrantes²⁰ y se encargaría de evaluar los casos de riesgo proponiendo una Ruta Especial de Protección para cada uno, la cual debería ser implementada en coordinación y corresponsabilidad entre todos los niveles territoriales y las entidades vinculadas. Las medidas de protección del CORMPE terminan al día siguiente de realizada la jornada electoral.

Adicionalmente, el 23 de agosto, el Consejero Presidencial Emilio Archila informó el reforzamiento de las medidas de seguridad para los candidatos y candidatas del partido FARC. El Gobierno anunció acciones como la protección de sedes políticas, la seguridad de los votantes, seminarios de seguridad y una campaña contra la estigmatización.

Se dispone también de la coordinación permanente entre la Unidad Policial para la Edificación de Paz (UNIPEP) y la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP para fortalecer la seguridad y monitorear los desplazamientos de los candidatos de la FARC.

La campaña contra la estigmatización consiste en la realización entre los meses de agosto y septiembre de 21 talleres de prevención denominados “Construyendo paz, territorio y vida”, con enfoque en la participación política. Los territorios priorizados son Tolima, Antioquia, Arauca, Meta, Vichada, Cauca y Córdoba, que cubren el 87% de las candidaturas de la FARC.

20 El director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, el director de Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, el director de la Unidad Nacional de Protección (UNP), quien ejercerá la secretaría técnica, el director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional y un delegado de la Fiscalía. El CORMPE podrá invitar a sus sesiones al secretario general de los partidos políticos con personería jurídica, a voceros de grupos significativos de ciudadanos con candidatos inscritos y a personas naturales o jurídicas que puedan ayudar en sus decisiones.

A pesar de todas estas disposiciones, dentro del actual proceso electoral se han presentado hechos de violencia contra candidatos y militantes del partido FARC.

El 25 de agosto un candidato de la FARC a la Asamblea de Norte de Santander fue retenido por personas armadas en el municipio de Convención y dos excombatientes fueron agredidos después de participar en un acto proselitista en Mesetas (Meta). El partido FARC ha alertado sobre la importancia de garantizar a sus 309 candidatos y candidatas, así como a su militancia en general, la seguridad y el derecho a hacer política en esta contienda electoral.

4.3. Política general de protección de líderes

• “La gestión integral de la seguridad debe evitar incoherencias, lograr un mejor uso de los recursos y mayor oportunidad en la respuesta. Por eso el Gobierno considera que la política integral de seguridad en los territorios, que integrará la erradicación de cultivos y la protección de líderes sin perjuicio de la integración con los sistemas de alerta temprana que surjan dentro del contexto implementación, la integración y articulación con Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política” (CPEC, 2019, p. 24).

Ni esta afirmación ni las acciones enunciadas corresponden al enfoque de las garantías de seguridad pactadas por el Acuerdo Final. De manera errática, se pretende evidenciar una correlación entre una estrategia que no fue pactada (la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito) y la protección de los líderes sociales, de manera tal que se insiste en la postura gubernamental que propugna al narcotráfico como el responsable de las agresiones.

Se desconoce, además, que todo el entramado normativo del SISEP ya ha sido promulgado y goza de plena vigencia. Dentro del total de 29 instrumentos de política pública que han sido promulgados desde la firma del AF en relación con las garantías de seguridad, entendidas como requisito indispensable para asegurar el ejercicio de la política, y que se sumaron a un amplio abanico de disposiciones ya existentes en la materia, se encuentran dispositivos jurídicos de rango normativo diverso y que corresponden a un Acto Legislativo reformativo de la Constitución, una Ley ordinaria, cuatro Decretos Ley, diez decretos ordinarios, una resolución y una directiva operativa transitoria.

En relación con las acciones enumeradas, ninguna pasa de ser un mero enunciado de designación de responsabilidades, siendo que, para el caso de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, el papel del Alto Comisionado para la Paz no ha redundado en el impulso material del cumplimiento del mandato de dichas instancias.

4.4. Protección de quienes están en el proceso de reincorporación

⋮ *“Bajo el actual Gobierno se ha consolidado el esquema estatal para la protección de la población en proceso de reincorporación -excombatientes de las Farc, sus familias y miembros del nuevo partido político” (CPEC, 2019, p. 25).*

El informe se centra en enumerar acciones que se limitan casi exclusivamente al ámbito de la protección física material de los excombatientes en proceso de reincorporación. Identificado así el énfasis, no es posible ubicar una estrategia macro ni medidas específicas distintas a la mención de “más de 13.000 acciones de tipo preventivo por parte de la Fuerza Pública” (CPEC, 2019, p. 26) que puedan ser caracterizadas como medidas inmateriales (políticas y de gestión) dirigidas a prevenir la concreción de los riesgos, disminuir los niveles de estigmatización contra la población excombatiente y promover efectivamente los escenarios de reconciliación.

5. Reincorporación Económica y Social

5.1. Salud

⋮ *“Se aprobó un nuevo esquema de atención en salud en los ETCR hasta agosto de 2019, priorizando: 1. Atención a madres gestantes y primera infancia; 2. Atención por medicina general y auxiliar de enfermería; 3. Atención de ambulancias “al llamado”, esta modalidad aplica para 16 de los 24 ETCR del país; 4. Atención de ambulancias permanente en 8 ETCR (Buenos Aires, Arauca, Remedios, Colinas, Charras, Vistahermosa, La Macarena, Tibú” (CPEC, 2019, p. 35).*

Solo hasta el mes de mayo se expidió la resolución que asigna la partida presupuestal del Ministerio de Salud para el funcionamiento de este nuevo esquema, pese a que fue aprobado por el CNR desde diciembre de 2018. Para el caso de Charras y Colinas (Guaviare) no ha sido asignada aún la ambulancia. Además, no hay una atención diferencial para población con discapacidad. Se han identificado al menos 161 personas en esta condición, que han sido atendidas por acción humanitaria del Comité Internacional de la Cruz Roja.

5.2. Educación

• *“En educación, a través del Modelo Arando la Educación, se atendió a 1.773 exintegrantes Farc en ETCR. El 87% de estos ha superado la básica primaria y 314 se graduaron como bachilleres a abril de 2019. Con el fin de dar continuidad al proceso educativo, se adelanta por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Consejo Noruego la suscripción de un nuevo convenio” (CPEC, 2019, p. 38).*

El 30 de abril venció el convenio que cobijó el último ciclo del programa “Arando la Educación”, y solo se suscribió uno nuevo hasta el 26 de agosto, lo que ha retrasado la reactivación de un nuevo ciclo. Los cuatro meses de inactividad han generado desmotivación en la población en proceso de reincorporación que viene haciendo parte de esta iniciativa. Teniendo en cuenta que, según el RNR, el 86,1 % manifiesta su interés en iniciar estudios o seguir estudiando, hay que señalar la carencia de una ruta de articulación con la educación superior, lo que trunca el proceso formativo y de desarrollo humano de reincorporados que tienen la voluntad de acceder a estudios universitarios. Se hace necesario ampliar el acceso a la educación superior, pues las posibilidades existentes son insuficientes y limitadas: 25 excombatientes becados en la Universidad Élite, 6 estudiantes matriculados en la UNAD y 43 cupos recién ofertados gracias a un nuevo convenio con la Universidad Distrital.

5.3. Vivienda

• *“Se están adelantando acciones coordinadas con las entidades de gobierno rectoras o implementadoras de la política de vivienda de in-*

• *terés social, orientadas a la consecución de recursos o cupos a los distintos programas o proyectos que permitan materializar la atención de las personas en proceso de reincorporación” (CPEC, 2019, p. 36).*

No existe hasta la fecha una ruta institucional para garantizar el derecho a la vivienda de la población en proceso de reincorporación. Los mayores avances a este respecto se han dado por iniciativa de los propios exguerrilleros con la formulación del proyecto colectivo de vivienda con recursos de la reincorporación económica y de cooperación internacional que se viene trabajando en los ETCR de Ponedores (Fonseca, La Guajira) y Tierra Grata (Manaure, Cesar), y por anteproyectos de vivienda en Carrizal (Remedios, Antioquia), La Julia (Uribe, Meta), Llanogrande (Dabeiba, Antioquia) y Neiva (Huila).

En el marco del CNR se viene elaborando una ruta concertada para la formulación e implementación de proyectos de vivienda para la población en proceso de reincorporación, así como un protocolo nacional de hábitat y vivienda que incorpore los intereses y necesidades de la comunidad exguerrillera.

5.4. Proyectos productivos

• *“29 proyectos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), los cuales vinculan a 1.934 personas en proceso de reincorporación, con un valor superior a los \$21.509 millones de pesos (USD 6.5M). De los cuales hay 19 proyectos desembolsados que vinculan a 1.257 personas en proceso de reincorporación y por valor cercano a los \$13.260 millones de pesos (USD 4,01M). 360 proyectos individuales aprobados que benefician a 416 personas por un valor de \$3.327.536.768 (USD 1M), de los cuales se han desembolsado 216 proyectos, que benefician a 249 personas por un valor de \$1.991.811.548 (USD 603,579). (CPEC, 2019, p. 35).*

Si bien se venía trabajando desde 2017 una ruta de formulación y acompañamiento a los proyectos individuales en el marco del CNR, la ARN expidió unilateralmente la resolución 3207 de 2018 que desconoció los avances que se habían logrado en esta ruta. Y, hasta el momento, no ha presentado un balance del estado de los proyectos productivos individuales para la reincorporación económica.

Aun contemplando el personal cobijado por proyectos individuales, y sumado a los beneficiarios de proyectos colectivos, apenas el 14 por ciento del universo del Registro Nacional de Reincorporación (RNR), es decir 1.506 personas, están implementado proyectos productivos de reincorporación.

Se presenta el caso de cinco proyectos colectivos que no han recibido el desembolso de recursos por no contar con predios para su desarrollo, a pesar de haber sido aprobados aproximadamente un año atrás. En esta situación se encuentran las iniciativas de ganadería del ETCR de Dabeiba (Antioquia), ganadería del ETCR de Remedios (Antioquia), ganadería del ETCR de La Macarena (Meta), cacao del ETCR de Tumaco (Nariño) y caña del ETCR de Colinas (Guaviare).

6. Solución al problema de los cultivos de uso ilícito

6.1. Institucionalidad

⋮ “Se impulsó la creación de tres grupos internos al interior de la Consejería que permitan la gestión sobre el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)” (CPEC, 2019e, p.3).

Los tres grupos conformados no se contemplan en el PMI y contribuyen a la dispersión de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo del PNIS, cuya coordinación estaba a cargo de la DSCI. El Gobierno modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través del Decreto 179 de 2019, eliminando la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), creada como parte de la Consejería Presidencial para el Postconflicto —ahora Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación—, encargada de coordinar las acciones del Programa Nacional Integral de para la Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), con año de inicio en 2017 y año de fin en 2020, según lo establecido en el Plan Marco de Implementación (PMI).

6.2. Seguridad de líderes PNIS

⋮ “Se elaboró el documento ‘Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral

• *de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS' el cual establece los ejes y líneas de acción que guían el desarrollo del plan (...)*
• *la articulación con las instancias territoriales para responder a las situaciones de amenaza u homicidio de líderes que se reporten como PNIS ya puso a prueba con éxito en el caso de Tumaco (...)* *Se está avanzando en recopilar y armar los árboles de contacto para cada una de las coordinaciones territoriales, con el fin de tenerlos disponibles de manera inmediata”.*

En el PMI queda consignado el desacuerdo del Gobierno en relación con el indicador del protocolo de seguridad para la implementación de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito articulados con los sistemas de seguridad propios de los pueblos étnicos, como son la guardia indígena y cimarrona, particularmente por el Consentimiento Previo, Libre e Informado (CPLI) (PMI, 2018, p. 292). Sin embargo, aunque esto quedó establecido en el documento Plan Marco de Implementación, el nuevo gobierno no muestra resultados en dirimir el desacuerdo y atender las salvedades sobre el capítulo étnico hacia el cumplimiento de la implementación de componentes de seguridad para la sustitución en concertación con los pueblos étnicos.

En la práctica, se adelanta una implementación paralela al protocolo de seguridad para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

• *“Se acordó con el Ministerio del Interior incorporar a los líderes PNIS como población objeto del PAO y priorizar una de las zonas que la consejería defina para que allí se realice un PAO territorial”*
• *(CPEC, 2019e, p. 7).*

No se informa sobre las acciones específicas que se han tomado para priorizar a los líderes PNIS en el Plan de Acción Oportuna de prevención y Protección (PAO). La incorporación de líderes PNIS como objeto del PAO de los informes de la CPEC (2019c, 2019d, 2019e) deja de señalarse, así como cuáles son las acciones particulares tomadas para la prevención y protección para dar cumplimiento a los componentes de seguridad con las especificidades que requieren los líderes PNIS.

• *“La consejería inició la aplicación de esta estrategia en el municipio de Tumaco, para lo cual realizó seis sesiones de trabajo (2 reuniones*

• el 22 de marzo y 5 de abril de 2019, y 4 talleres los días 6, 7, 8 y 9 de mayo de 2019) con los líderes de comunidades PNIS en ese territorio, en los cuales se definieron conjuntamente los aspectos sobre los cuales se debe trabajar para mejorar sus condiciones de seguridad (...)" (CPEC, 2019e:7)

La implementación de medidas, acciones y estrategias para brindar condiciones de seguridad a los líderes vinculados a la sustitución de cultivos de uso ilícito presenta un rezago frente al ritmo de implementación de los acuerdos de sustitución del PNIS. Desde el cambio de gobierno se mantuvo la suscripción de acuerdos con comunidades para la sustitución de cultivos ilícitos, aumentando el número de familias vinculadas al PNIS (CPEC, 2019a), pero las sesiones de trabajo con líderes PNIS únicamente en una zona priorizada para la presentación del PAO se dio hasta marzo, es decir, once (11) meses después de darle continuidad a la suscripción de acuerdos con las comunidades. Este rezago en la implementación, aún en su etapa normativa e institucional, afecta las garantías para que las familias y comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito permanezcan en el programa de sustitución.

Además, es visible la Ausencia de carácter participativo con enfoque territorial en la elaboración del plan de seguridad para los líderes PNIS. Como parte del PNIS, el componente de seguridad debería atender a distintos principios establecidos en el Acuerdo Final (2016: 4.1.1.) y en el Decreto ley 896 de 2017 (2017: 3.1). Uno de ellos, el “Enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio”, señala el carácter *participativo* para la elaboración de diseños en el marco del PNIS en consonancia con las especificidades de cada territorio. La elaboración del PAO no se hizo con la participación de las comunidades y líderes PNIS, sino concertando “aspectos a trabajar”. El informe no ofrece claridad sobre las “retroalimentaciones” ni acerca de cómo van a ser incluidas efectivamente en las medidas de seguridad para cada territorio.

6.3. Desminado humanitario

• “Se construyó y se está implementando una nueva versión de Ruta de Atención Diferencial en AICMA, para la comunidad de erradicadores de cultivos de uso ilícito, de manera coordinada con la Policía Nacional – Dirección de narcóticos” (CPEC, 2019e, p. 10).

Llama la atención que la acción de implementación en materia de Educación en el Riesgo de Minas que presenta el gobierno en lo que respecta a los cultivos de uso ilícito *no tiene relación* con el PNIS, sino que está dirigido a fortalecer las estrategias de erradicación. No existe tampoco claridad sobre las acciones de desminado humanitario con respecto a territorios vinculados al PNIS. Los resultados presentados en relación con el desminado humanitario enfatizan en la Educación en el Riesgo de Minas (ERM) y señalan la renovación de acreditación para el desminado, los momentos de las operaciones de desminado y el número de municipios libres de sospecha de minas. No se manifiesta la creación e implementación del “Programa de desminado en áreas de cultivos de uso ilícito concertado con los pueblos étnicos y sus organizaciones representativas” de acuerdo con el indicador para el marco de seguimiento establecido por el PMI y, en consecuencia, el informe no presenta avances en la meta trazadora: porcentaje de “acciones integrales contra minas antipersonal implementadas en territorios en los que se haya suministrado información” (PMI, 2017, p. 237).

6.4. Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito

⋮ “(...) en el marco de la legalidad, creemos que todas las plantas ilegales deben ser erradicadas y para ello, el Estado cuenta con las opciones de grupos de erradicación manual y aspersión. Entendemos sí que existe la opción de sustituir voluntariamente y en cuanto ello se haga en estricto apego a la ley, cumpliremos lo acordado con las familias de colombianos... El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) se llevará de manera armónica con las políticas de seguridad y de lucha contra las drogas” (CPEC, 2019e, p. 9).

Los avances de implementación presentados por la CPEC (2019) sobre el programa de sustitución se encuentran subordinados a estrategias coercitivas de erradicación de cultivos de uso ilícito, particularmente tras la reactivación de la aspersión aérea en los términos establecidos por la Corte Constitucional. En su implementación, el PNIS se encuentra, entonces, *desvinculado* de la Reforma Rural Integral (RRI) al ser armonizado con las políticas de seguridad y lucha contra las drogas, que, al privilegiar la erradicación forzosa, incumplen lo establecido en el Acuerdo Final (2016: 4.1.3.2) con respecto a la priorización de la sustitu-

garantías que se están brindando para que las familias se mantengan en el programa, en especial cuando la asistencia alimentaria tiene un período de un año luego de la firma de acuerdos de sustitución.

• “Obligación 3 – Asistencia técnica: se está prestando el servicio de asistencia técnica integral a 60.731 familias en 52 municipios y 14 departamentos”

No todas las familias del programa de sustitución están recibiendo asistencia técnica. Del total de familias que se encuentran en el PNIS, solo el 60,2% de ellas está recibéndola.

• “Obligación 4 – Seguridad alimentaria: Se vienen ejecutando recursos mediante la suscripción de 34 memorandos de acuerdo para la adquisición de bienes e insumos para la implementación de los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, por valor de \$107.910.403.345 (USD 32,7M) para la atención de 32.679 familias (...) Se encuentran en proceso de contratación para la atención de 27.754 nuevas familias en 29 municipios de 9 departamentos, logrando una cobertura de 60.433 familias” (CPEC, 2019e, p. 9).

A pesar de que el gobierno señala que la cobertura de familias con seguridad alimentaria llega a 60.433, lo cierto es que a la fecha solo 32.679 estarían cubiertas efectivamente. Esta cifra afecta la sostenibilidad del PNIS en el mediano y largo plazo, pues del 94% de familias que vienen cumpliendo con la sustitución la mayoría puede verse forzada a recurrir nuevamente a los cultivos de uso ilícito para su subsistencia a falta de alternativas productivas.

• “Obligación 5 – Proyectos Productivos: se han elaborado y concertado 7.830 planes de inversión con las familias, definiendo las primeras líneas productivas a ser implementadas en el marco del PNIS... 700 familias de los municipios de Cumaribo, Vichada y Briceño, Antioquia cuentan con proyectos productivos en implementación en las líneas de cacao, silvopastoril y café” (CPEC, 2019e, p. 9).

retorno y reubicaciones; restitución de tierras, y restitución de tierras ruta étnica) y presenta “avances” vinculados con los aspectos mencionados, pero que no cuentan con una línea base que permita identificar el progreso logrado durante el actual gobierno.

El diagnóstico en el Acuerdo sobre las Víctimas se caracteriza, especialmente, por las omisiones y los silencios; y, desde luego, por las tendencias hacia el desconocimiento sistemático del AF en correspondencia con el PMI. Las tablas N.º 5 y N.º 6 proponen un contraste que permite evidenciar los déficits mencionados.

Tabla N.º 4. Síntesis comparativa de PMI en relación con el SIVJNR versus informes de la CPEC durante el primer año del gobierno de Iván Duque Márquez.

| PMI | Informe CPEC |
|--|---|
| 1. Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado. | Entre el 7 de agosto de 2018 y el 31 de julio de 2019 se incluyeron 130 Sujetos de Reparación Colectiva, 97 de ellos son étnicos y 33 no étnicos. |
| | 3 sujetos de reparación colectiva no étnicos culminaron su proceso integral de reparación colectiva. |
| | 65 sujetos de reparación colectiva ya cuentan con más del 50% de su plan implementado, de los cuales, 22 SRC se encuentran en municipios PDET. |
| 2. Incrementar el número de víctimas atendidas en materia psicosocial en lugares apartados, a través de estrategias móviles de rehabilitación | 51.570 víctimas accedieron a la medida de rehabilitación psicosocial. |
| 3. Aumento del número de Centros Regionales de Atención a Víctimas. | No se menciona |
| 4. Fortalecimiento del Programa de Retornos y Reubicaciones con enfoque territorial y de género en articulación con los PDET. | No se menciona |
| 5. Estrategia de fortalecimiento del programa de defensores comunitarios para el acompañamiento a procesos de restitución de tierras, retornos y reubicaciones y de víctimas en el exterior, implementada. | No se menciona |
| 6. Adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas. | No se menciona |
| 7. Elaboración de un mapa de victimización individual y colectiva. | No se menciona |
| 8. Estrategias móviles (unidades) para llegar a los lugares más apartados. | No se menciona |
| 8. Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición. | No se menciona |
| 9. Procesos colectivos de retorno con enfoque territorial y de género. | 58 planes de retornos o reubicación aprobados. |
| 10. Porcentaje de actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva realizados que decida hacer el Gobierno, las FARC o cualquier otro sector de la sociedad | No se menciona |

Fuente: CEPDIPO.

Tabla N.º 5. Síntesis comparación de PMI en relación al tema de Derechos Humanos versus informes de la CPEC durante el primer año del Gobierno de Iván Duque Márquez.

| PMI | Informe CPEC |
|---|----------------|
| 1. Fortalecimiento del sistema de monitoreo de la situación de los derechos humanos a nivel nacional y regional, en el que se incluye el fortalecimiento del Sistema de alertas tempranas. | No se menciona |
| 2. Formulación e implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. | No se menciona |
| 3. El Ministerio del Interior, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, diseñará un plan de fortalecimiento para el seguimiento a las denuncias e investigaciones por violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos, y se elaborará de manera concertada con las Organizaciones de DDHH un protocolo de protección integral a su labor. | No se menciona |
| 4. Elaboración del Plan Nacional de Derechos Humanos con participación de defensores, organizaciones y movimientos sociales. | No se menciona |
| 5. Implementación participativa de la Política Pública de Derechos Humanos. | No se menciona |
| 6. Proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. | No se menciona |
| 7. Comisión asesora de DDHH y Paz, creada y en funcionamiento por la Defensoría del Pueblo. | No se menciona |

Fuente: CEPDIPO.

8. Sobre la implementación y verificación

8.1. La Hoja de Ruta Única

• “En las bases y en la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo se incluyó la Hoja de Ruta Única, que permite articular los diversos instrumentos de planeación (Plan Marco de Implementación, Planes Nacionales Sectoriales, Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Planes Integrales para la Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y Planes de Retornos y Reubicaciones, para determinar el cronograma de las intervenciones públicas que se precisan en los 170 municipios más afectados por la violencia y pobreza durante los siguientes 10 años. Articulación de los Planes de Desarrollo territorial con los lineamientos de la Hoja Ruta Única. La Hoja de Ruta es

- *un instrumento que incluirá las proyecciones demográficas que son particulares a esas regiones” (CPEC, 2019e, p. 10)*

El artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo) acoge la “Hoja de Ruta Única” mencionada en el documento Paz con legalidad (Presidencia de la República de Colombia, 2018) y las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Sobre este artículo es necesario señalar que:

1. *Las figuras de planeación del Acuerdo Final como “otra” más de las figuras.* En su primer inciso determina que se articularán los instrumentos derivados del Acuerdo Final con los Planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral cuando coincidan, además de los mecanismos de financiación y ejecución concertada de acciones entre los distintos niveles territoriales (Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación, 2019). Las figuras del Acuerdo se reconvierten en una herramienta más dentro de la lógica de planeación por parte del Gobierno Nacional de acuerdo con su política de estabilización y consolidación, lo que configura de nuevo la interpretación unilateral del Acuerdo por parte del gobierno.
2. *Indeterminación de la Hoja de Ruta a partir de la redacción del artículo de la Ley.* Mientras que el informe enuncia “Esta Hoja de Ruta deberá tener un acuerdo de inversión y cronograma de ejecución anualizado por cada subregión, en el cual se identifiquen los proyectos, responsables, compromisos, fuentes de financiación y recursos apropiados en las entidades competentes del orden nacional y en las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía” (Presidencia de la República de Colombia, 2019), no existen aún claridades acerca de su formulación o contenido instrumental o técnico. Se trata de una situación particularmente apremiante en vista de que se trata de una Hoja de Ruta, con lo cual no solo se introduce incertidumbre al proceso, sino también grados de discrecionalidad e improvisación.
3. *El cambio unilateral del espíritu y la visión del Acuerdo.* La Hoja de Ruta sustitutiva es otra evidencia sobre las pretensiones unilaterales del gobierno de Iván Duque de modificación (velada) del Acuerdo. Es el caso, por ejemplo, cuando se propone que: “(...) Los proyectos definidos como de impacto regional podrán ser gestionados a través de los pactos territoriales, en concordancia con el artículo 250 de la presente ley” (Presidencia de la República de Colombia, 2019). Las acciones de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial

(PDET) se modifican unilateralmente (visión y contenido), limitándose a una perspectiva municipal en detrimento de la perspectiva regional del AF y, en cambio, la “territorialización” a través de los Pactos regionales se subordina a la discrecionalidad del Gobierno Nacional.

4. *La “confusión” sobre la Hoja de Ruta y la subsunción del Acuerdo a la visión de la estabilización y la consolidación.* Mientras que se define que el artículo 281 es el mecanismo de la Hoja de Ruta, no existe una presentación sistemática de la misma. Los mecanismos establecidos dentro de este artículo pretenden subsumir los mecanismos de acción que se desprenden del Acuerdo Final a la visión de la estabilización y la consolidación.

8.2. Sobre el Plan Plurianual de inversiones.

⋮ *“En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) se estableció una línea específica para el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz dando cumplimiento a la orden constitucional y especificando los recursos destinados para el cumplimiento de los acuerdos, por valor de \$37.1 billones” (CPECe, 2019, p. 11).*

Dentro del documento de bases del Plan Nacional de Desarrollo no se incluyó un capítulo específico de paz, lo que implica que no se adoptaron las disposiciones establecidas en el CONPES 3932 de 2018 que se fundamenta en el Acto Legislativo 01 de 2016. Por ello, el Plan Plurianual de Inversiones incluye temas “asociados” a la paz mediante la asignación genérica de recursos generales vinculados a cada punto del Acuerdo, a partir de los cálculos del PMI y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de los años 2017 y 2018 y, en consecuencia, no realiza un costeo a partir de los productos que se deberían asignar en el periodo presidencial 2018-2022 de acuerdo con el PMI.

Adicionalmente:

1. El análisis de las fuentes de financiamiento del PND muestra las limitaciones estructurales para la ejecución del PMI en términos presupuestales, sin que se pueda entender cómo estos recursos realmente responden a los productos establecidos en el PMI.
2. Persiste una incoherencia entre el PPI y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 ya que los recursos asignados en el PPI no corresponden con los

porcentajes establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, viéndose particularmente afectados los Puntos 1 y 4 del Acuerdo Final.

3. El porcentaje de recursos que se espera obtener del sector privado por parte del Gobierno Nacional alcanza el 7% para el cuatrienio, lo que implica la dependencia de recursos *inciertos*.

8.3. Sobre las metas incluidas en Plan Nacional de Desarrollo.

- “Se incluyeron indicadores de resultado para el cumplimiento de las metas para el cuatrienio” (CPECe, 2019, p. 11).

La inclusión de indicadores de resultado que miden las metas del cuatrienio en el Plan Nacional de Desarrollo no es coherente con las metas establecidas en el PMI. Además, once (11) de estos indicadores corresponden a tareas específicas de la política de atención a las víctimas reglamentada por la Ley 1448 de 2011, lo que demuestra que existe una yuxtaposición ilícita, antitécnica, entre la política de víctimas y la implementación del Acuerdo, desconociendo, una vez más, las metas establecidas por el PMI. La siguiente tabla ilustra lo anteriormente mencionado.

Tabla 6. Metas incluidas en el PND y observaciones a partir del Plan Marco de la Implementación.

| Indicador de resultado incluido en el PND | Observaciones |
|---|---|
| 100% de Familias con proceso de sustitución finalizado (acuerdos individuales de sustitución firmados). | No está en las metas trazadoras del PMI. |
| Se incrementarán las áreas de cultivos ilícitos erradicados en el marco de los acuerdos de sustitución pasando de una línea base de 33.000 a 50.000 ha. | En 2022 los territorios PNIS estarán 100% libres de cultivos de uso ilícito. Esta es la meta establecida en el PMI. |
| Se pasará de una línea base de 22.278 a 24.528 personas que culminan el proceso de reintegración. | Porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reincorporación económica y social sostenible. |
| Se incrementará de 68% a 80% el porcentaje de personas atendidas en los procesos de reincorporación. | No hay meta al respecto. |
| Se aumentará de un 43% a un 80% el porcentaje de iniciativas de los programas de desarrollo con enfoque territorial con viabilidad jurídica y técnica implementadas. | No hay meta al respecto. |
| Se dará el mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública a través de 16 subregiones con hoja de ruta de intervención para la estabilización en operación. | No hay meta al respecto. |

| Indicador de resultado incluido en el PND | Observaciones |
|---|---|
| Se aumentará la meta de Intervenciones de Educación en el Riesgo de Minas (ERM) en zonas afectadas de 1.476 a 9.000. | No hay meta al respecto. |
| Se aumentará el porcentaje de municipios libres de sospecha de Minas Antipersonal (MAP) de 65,41% a 81,46 %. | 100% de acciones integrales contra minas antipersonales implementadas en territorios en los que se haya suministrado información. El cumplimiento de la meta está proyectado a 2021. |
| Se mantendrá en un 100% el porcentaje de víctimas civiles de MAP y Municiones sin Explosionar (MUSE) orientadas en la ruta de asistencia, atención y reparación a víctimas. | No hay meta al respecto. |
| Se aumentarán de 120 a 480 las intervenciones en asistencia técnica a las entidades territoriales para la implementación y seguimiento de la AICMA. | No hay meta al respecto. |
| Se implementará un nuevo mecanismo de seguimiento de la política de víctimas que tendrá información completa de los avances tanto a nivel nacional como territorial | No hay meta al respecto. |
| Se tendrá el 100% de las víctimas caracterizadas socioeconómicamente a través de la información del SISBEN IV. | No hay meta al respecto. |
| 420.000 víctimas individuales serán reparadas administrativamente. | Avance significativo en la reparación integral de las víctimas. Esta es la meta PMI. |
| 140 sujetos de reparación colectiva habrán culminado su plan de reparación. | Sujetos de reparación colectiva con Plan de Reparación Colectiva implementado. Esta es la meta PMI. No es claro por qué el Gobierno Nacional establece la cantidad de planes de reparación colectiva, con base en qué. |
| 22 sujetos de reparación colectiva étnicos habrán sido indemnizados. | No aparece esta meta. |
| 480.000 víctimas individuales habrán recibido atención y rehabilitación psicosocial. | No aparece esta meta. |
| 1.513.000 víctimas de desplazamiento forzado habrán logrado retornarse, reubicarse o integrarse localmente. | No aparece esta meta. |
| 1.000.000 de víctimas de desplazamiento forzado habrán alcanzado la estabilización socioeconómica. | No aparece esta meta. |
| 30.400 víctimas habrán logrado engancharse laboralmente a través del Servicio Público de Empleo. | No aparece esta meta. |
| 76 iniciativas acompañadas de memoria histórica sobre la violencia. | No aparece esta meta. |
| 32 municipios PDET tendrán archivos de memoria preservados. | No aparece esta meta ni este producto. |
| 1.530 proyectos productivos serán ejecutados en el marco de la restitución de tierras. | No aparece esta meta. |
| 3.255 predios serán entregados y/o compensados en el marco de la restitución de tierras. | No aparece esta meta. |

Fuentes: elaboración propia a partir de Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación (2019) y DNP (2018).

9. Sobre el enfoque de género

9.1. Institucionalidad

“7. En cuanto a las reuniones con instancias especiales, la CSIVI ha sostenido dos (2) reuniones con la Instancia Especial de Mujeres y la Secretaría Técnica se reunió en dos oportunidades con la Mesa de Género del CNR.” (CPEC, 2019a)

A la fecha del informe solo se conocía una (1) reunión de la CSIVI con la Instancia Especial de Mujeres. En caso de haberse realizado, estas reuniones debieron ser de la consejería de manera bilateral, no en representación de la CSIVI.

“1. La Alta Instancia de Género de Gobierno, ha tenido 2 sesiones, la primera de instalación llevada a cabo el día 16 de enero de 2019, en la cual el Presidente de dicha instancia, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, solicitó a las 14 entidades, 2 consejerías presidenciales y a la Oficina del Alto Comisionado de Paz, responsables de dar cumplimiento a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación (PMI), entregar un plan de trabajo para dar cumplimiento a cada indicador. En la segunda sesión de esta instancia llevada a cabo el día 29 de abril, las entidades responsables hicieron la presentación de sus respectivos planes de trabajo, logrando que 49 de los 51 indicadores de género del PMI cuenten con plan de trabajo, esto es el 96% de los indicadores.” (CPEC, 2019a)

Según el Decreto 1418 de agosto del 2018, la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, denominada Alta Instancia de Género de Gobierno, tiene como objeto coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento de la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias.

En tal sentido, las reuniones que se han convocado para que sesione esta instancia no han cumplido con el objeto mencionado. La relación que establece la

consejería presidencial con las demás instituciones es la de coordinar, sin concertar o discutir la concepción misma de lo que significa el enfoque de género para este gobierno. Los planes de trabajo presentados son acciones concretas que no hacen explícito el “cómo” van a alcanzar lo que se proponen, ni su concepción político-ética.

A la CSIVI no se le convocó a la instalación de la instancia ni se han presentado dichos planes de manera formal para ser discutidos como parte de la implementación del Acuerdo Final.

• “En el mes de julio fueron presentados por las entidades responsables los informes de avance en el cumplimiento de 47 de los 49 indicadores que cuentan con plan de trabajo.” (CPEC, 2019a)

Los avances que la CPEC informa nunca se han presentado en el marco de la CSIVI, espacio natural de seguimiento e impulso a la implementación, tampoco se le han presentado al componente internacional para el seguimiento del enfoque de género, ni al movimiento social de mujeres. Así las cosas, es imposible hacer un análisis de lo relacionado en este informe. De otra parte, resulta problemático que cada institución esté buscando cumplir con sus indicadores sin una mínima coordinación con las demás entidades de gobierno.

• “Se está trabajando en la definición del procedimiento para la elección de la tercera parte de las representantes de la Instancia Especial de Mujeres, a partir de una propuesta presentada por la Instancia Especial de Mujeres actual, según lo definido en el Comunicado Conjunto No. 18 de la CSIVI”. (CPEC, 2019a)

La instancia especial de mujeres presentó una propuesta de procedimiento para la elección de la nueva instancia a la CSIVI. Tanto el componente FARC como el componente de Gobierno presentaron observaciones y sugerencias a dicha propuesta. Luego de la fecha de publicación del informe de la consejería se hizo una reunión conjunta en la que las observaciones se pusieron en conocimiento de la instancia y se acordó que presentaría un nuevo documento a la CSIVI.

9.2. Acceso a tierras

“En marco del compromiso de 7 millones de Hectáreas Formalizadas se avanzó en la formalización de 331.932 hectáreas, equivalente a un aporte del 17% sobre el avance total. (...) 7. Se han formalizado 32.455 hectáreas a mujeres rurales campesinas a través de las distintas vías de formalización, beneficiando a un total de 4.154 mujeres.” (CPEC, 2019a)

La información no es clara en cuanto a si el total de las 32.455 hectáreas formalizadas para mujeres campesinas corresponden al cumplimiento de los indicadores PMI, o si corresponden a la suma de todos los mecanismos de formalización, incluyendo aquellos que operaban antes del Acuerdo Final. Pero aun asumiendo que ellas pertenecen a las 331.932 ha formalizadas, entonces en el total de la formalización solo el 9,8% ha sido asignado a mujeres, esto es, el 7% de las 465.000 ha que la ANT propone como meta, en el marco de los planes para la implementación de los indicadores de género del PMI para el cuatrienio (CPEC, 2019b).

“Se firmaron 16 Planes PDET, de los cuales 14 se suscribieron después del 7 de agosto de 2018, con la participación de más de 220.000 asistentes, quienes priorizaron y organizaron 32.808 iniciativas, 1.178 subregionales y 31.630 municipales”. (CPEC, 2019a)

El informe no provee información desagregada por género en las acciones, por lo que no es posible hacer un análisis real de impacto sobre las mujeres. Tampoco se nombra la estrategia de transversalización del enfoque de género para la construcción de los PDET ni los aportes que, a partir de su implementación, se lograron incluir en la formulación de los mismos.

9.3. Reincorporación

“Participación de manera permanente y una vez por semana en la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación.” (CPEC, 2019a)

La Mesa Técnica de Género en el CNR es un espacio bilateral en la que las instituciones de gobierno y FARC analizan, discuten y acuerdan avances técni-

cos para que la reincorporación se haga con enfoque de género. No obstante, a diferencia de lo que se informa, la participación de la CPEC no es permanente, se espera de las delegadas una participación más decidida, asumiendo la relevancia que tiene la Mesa como espacio interinstitucional para la implementación del enfoque de género en la reincorporación.

• “Es nuestro compromiso cumplirle a quienes están en proceso de reincorporación y que en su mayoría se han mantenido en el camino de la legalidad y garantizar que se acojan a los programas provistos para su reincorporación a la vida civil y productiva (...) Luego de un detallado diagnóstico, se aprobó un nuevo esquema de atención en salud en los ETCR hasta agosto de 2019, priorizando: 1. Atención a madres gestantes y primera infancia. (CPEC, 2019a)

El informe de reincorporación se limita a nombrar el enfoque de género, sin desarrollarlo. Frente a esto, las mujeres en proceso de reincorporación que viven en los ETCR y NAR han dicho que no tienen acceso a salud de manera diferenciada. Antes, por el contrario, vienen denunciando casos de violencia obstétrica en, al menos, dos (2) espacios. Además, las mujeres han identificado otros aspectos relacionados con su proceso que no han sido atendidos por la institucionalidad, como la vivienda, los espacios de cuidado para niños y niñas, los proyectos productivos con participación efectiva de las mujeres, las intervenciones sobre seguridad específicamente para mujeres, entre otros²¹. Aunque durante la presentación de esas necesidades estuvieron presentes tanto el director de la ARN, Andrés Stapper, como la responsable de género de la Consejería para la estabilización y la normalización, escuchando directamente la voz de las mujeres, esta permanece silenciada dentro del informe.

• “Se obtuvo el apoyo del Peace Building Fund de Naciones Unidas por un valor de 3 millones de dólares: (i). Reincorporación económica, que beneficiará a 2.083 personas (375 mujeres y 1.708 hombres) en 15 territorios del país; (ii). Reincorporación social, el cual se enfocará en el componente de cuidado y fortalecimiento de mujeres, el cual beneficiará a 22 mujeres gestantes, 49 madres lactantes, 190 niños y niñas y 150 jóvenes en 5 territorios.” (CPEC, 2019a)

21 Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de Mujeres y diversidades farianas

Se nombran como logros de la gestión institucional tres proyectos ejecutados a través de la cooperación internacional, elemento bastante problemático pues estos son proyectos que responden a la agenda de la cooperación y no a la realidad concreta de la reincorporación. Por otro lado, al ser proyectos específicos para ciertos ETCR, y no políticas de implementación institucionales, no representan una respuesta articulada e integral para toda la población en proceso de reincorporación.

“A la fecha se encuentran implementados 231 esquemas individuales, colectivos, ETCR y sedes para beneficiarios de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección, distribuidos de la siguiente manera: Por tipo de Esquema y Género:

| Género | Individual | Colectivo | ETCR | Sede | Total |
|---------|------------|-----------|------|------|-------|
| Hombres | 152 | 26 | 70 | 1 | 249 |
| Mujeres | 48 | 12 | 14 | 0 | 74 |
| Total | 200 | 38 | 84 | 1 | 323 |

(CPEC, 2019a)

De la poca información desagregada por género presentada en este informe, se encuentra la de beneficiarios/as del programa de seguridad y protección; sin embargo, no se hace un análisis cualitativo de las medidas específicas adoptadas en relación con las mujeres ni de los posibles riesgos diferenciados que podrían existir en función del género.

Tercera parte

Interrogantes no resueltos

1. Introducción

La tercera parte de este texto se fundamenta en la formulación de algunos “Interrogantes no resueltos”, formulados a partir de la lectura minuciosa del Acuerdo de paz y del Plan Marco de Implementación.

Mediante tal formulación, realizada para cada uno de los puntos del Acuerdo, se tiene el propósito de contribuir a la mayor cualificación del análisis del estado de la implementación, en la medida en que éste se sitúa en la consideración de las señaladas fuentes originales y, a través de la pregunta, busca llamar la atención sobre aspectos no tenidos en cuenta o definitivamente no resueltos.

Se trata de interrogantes que en principio deberían ser asumidos por el Gobierno nacional, a fin de identificar con mayor rigor su compromiso real con la implementación y aproximar una caracterización más compleja del estado actual del proceso.

2. Sobre la Reforma Rural Integral

Formalización y entrega de tierras del fondo de tierras

1. Teniendo en cuenta tanto el periodo del gobierno de Santos como el de Duque, ¿cuántas hectáreas de tierras han sido ingresadas al fondo y de qué fuente provienen? La pregunta se deriva del hecho de que en la informa-

ción que se entrega al respecto no es claro si corresponde a la totalidad del fondo o solo al actual gobierno.

2. ¿Cuántas hectáreas han sido entregadas y a qué tipo de beneficiarios?
3. ¿Cuántas hectáreas en total han sido formalizadas para la pequeña y mediana propiedad? Es necesario discriminar la cifra por género.
4. ¿Cuántas familias en total han sido beneficiadas mediante los subsidios de tierras?

Catastro Multipropósito

Dada la complejidad de establecer el catastro multipropósito y los estrechos tiempos trazados:

5. ¿Cómo garantiza el Gobierno Nacional que los ejercicios de operación catastral, muchos de los cuales estarán siendo dirigidos por los municipios, pueden hacer en efecto un levantamiento veraz y confiable de la información predial en perspectiva de garantizar la seguridad jurídica que responda a la historia del bien y que no se legitimen relaciones irregulares con la tierra como producto del conflicto armado?

Planes Nacionales de la RRI

6. ¿Por qué el Gobierno no ha honrado el compromiso de presentar cifras, datos o avances respecto a los planes nacionales de la RRI e informar técnicamente el estado efectivo de su implementación, incluyendo el desarrollo particular de cada uno de ellos?

Proyectos de Desarrollo Territorial (PDET)

7. ¿Cómo apuntan todos los proyectos relacionados en el informe de la CPEC a la implementación de cada uno de los PATR de las 16 subregiones, teniendo en cuenta las acciones priorizadas en los mismos?
8. ¿Cómo se desarrollan las estrategias de participación del sector privado?
9. ¿Cuáles son las funciones y las subregiones de las que se encarga cada uno de los gerentes PDET?
10. A partir de la reflexión de los distintos informes presentados en este primer semestre, queda la duda si realmente existe o ya se encuentra formulada la hoja de ruta única de la que habla la Ley 1955 sobre el PND del gobierno. ¿Qué avances existen en la formulación de la Hoja de Ruta Única con respecto al PDET?

11. ¿Cuál es el porcentaje de avance de las acciones priorizadas en cada uno de los 16 PATR?
12. ¿Cómo se relacionan los 404 proyectos que se están estructurando por parte de la ART con las priorizaciones de los PATR en cada una de las subregiones?

3. Sobre la participación y reincorporación políticas

1. ¿Cuál es la estrategia del Gobierno frente a la agenda legislativa pendiente para la implementación del Punto 2?
2. Sobre las CTEP y la reforma política, la ministra del Interior se comprometió a generar espacios de consenso para construir los respectivos proyectos de acto legislativo cuando se hundieron los últimos en la legislatura 2018-2019 ¿Se han gestionado estos espacios?
3. Sobre el proyecto de Ley de Participación Ciudadana hay un proceso participativo muy avanzado ¿Ha retomado el Gobierno estos insumos para radicar el proyecto? ¿Se han convocado reuniones con la Comisión de Diálogo?
4. ¿Qué avances se tienen frente a las emisoras comunitarias pendientes por abrir en las zonas más afectadas por el conflicto? La meta para que todas estén funcionando es el año 2020.
5. ¿Cuáles son los avances cualitativos y cuantitativos que han tenido los programas de liderazgo político, formación en derechos políticos y formas de participación ciudadana?
6. ¿Cómo avanza el documento de lineamientos técnicos para facilitar y garantizar la efectividad de la planeación participativa?
7. Por mandato del Acuerdo se realizó un estudio titulado “Diagnóstico multidisciplinario y participativo sobre los posibles obstáculos en el ejercicio del derecho al voto de la población vulnerable en Colombia” que nunca fue publicado, aparece un link del Ministerio del Interior que está vacío. ¿Por qué no se ha hecho público el diagnóstico de dificultades para participación política?
8. ¿Qué avances se tienen en cuanto a la auditoría técnica del censo electoral?
9. ¿Se han instalado nuevos puestos de votación en las zonas más afectadas por el conflicto, o se han retornado los puestos retirados por orden público a su ubicación original?
10. ¿Qué avances tiene la automatización del proceso electoral?

4. Sobre las garantías de seguridad

1. ¿Por qué el informe omite en su balance respecto de funcionamiento de la institucionalidad derivada del Acuerdo cualquier mención de las instancias del SISEP?
2. ¿La Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y los Comités Técnicos para la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para comunidades y organizaciones en los territorios no son consideradas parte del entramado institucional creado en virtud del Acuerdo?
3. ¿Las funciones establecidas para dichas instancias son obsoletas, superfluas, innecesarias o se encuentran totalmente subsumidas por las de otras herramientas de articulación?
4. ¿Cómo se estructura la estrategia de articulación entre el Plan de Acción Oportuna (PAO) y las instancias, programas y medidas del SISEP que cuentan con desarrollos normativos previos?
5. ¿Cuál es el marco normativo y de política pública con el que cuenta el Estado colombiano para implementar medidas inmateriales (distintas de las de protección física, individual y colectiva) a favor de la población de excombatientes en proceso de reincorporación?
6. ¿Cuáles medidas de ese tipo se están adoptando a favor de excombatientes, sus familias y los integrantes del partido FARC?
7. ¿Cuál es la entidad responsable de la implementación de estas medidas?

5. Sobre la solución al problema de la drogas

Condiciones de seguridad

1. ¿Cuáles son los mecanismos para incluir efectivamente las retroalimentaciones hechas por los líderes PNIS en cuyo conocimiento fueron puestos los lineamientos PAO?
2. ¿Qué espacios de concertación se están llevando a cabo para incluir el componente étnico en el PNIS, en particular con el protocolo de seguridad?

Desminado Humanitario

3. ¿Cuántos de los municipios libres de minas antipersona y municiones sin explotar corresponden a territorios donde se adelantan acuerdos de sustitución?

Sustitución de cultivos de uso ilícito

4. ¿Cuál es la proporción de la sustitución voluntaria frente a la erradicación manual forzada y aspersión aérea entre agosto del 2018 y agosto del 2019?
5. ¿Cuál es el resultado del cruce de información entre las obligaciones señaladas en el informe de la CPEC (2019e) respecto a las asistencias que están recibiendo las familias?
6. ¿Cuántas familias están recibiendo más de una asistencia?
7. ¿Cuáles serán las medidas frente a las familias que muestren voluntad de firmar acuerdos de sustitución pero que no están siendo vinculadas al programa?
8. ¿Por qué se registró una disminución en las familias beneficiarias de asistencia técnica y en el presupuesto dirigido a esta obligación del informe de junio (CPEC, 2019d) al de julio (CPEC, 2019e)?

6. Sobre el SIVJRNP y derechos humanos

SIVJRNR

1. En cuanto a las cifras de las diferentes medidas de atención y reparación de las víctimas (restitución de tierras, atención de emergencia, indemnizaciones, reparación colectiva, atención psicosocial, entre otras), ¿cuál es la línea base desde la que parte el actual gobierno? Esto con el fin de estimar el avance real de los diferentes indicadores.
2. ¿Cuál es el proceso que se está adelantando desde el Gobierno Nacional para la revisión y actualización de la Ley 1448 de 2011? Este punto quedo consignado en el PMI, obligando a desarrollar el proceso de manera participativa con la inclusión efectiva de la población víctima.
3. ¿Cómo se incluye el enfoque territorial planteado por el AF y el PMI en las medidas adelantadas respecto a la atención y reparación de las víctimas?
4. ¿Cómo se incluye el enfoque de género planteado por el AF y el PMI en las medidas adelantadas respecto atención y reparación de las víctimas?
5. ¿Cómo se está articulando el SIVJRNR con el SNARIV?

6. ¿Cómo están siendo retomadas las iniciativas, propuestas y demandas consignadas por las comunidades en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, dentro de la ejecución de la política de atención y reparación de las víctimas?

Derechos Humanos

7. ¿Qué medidas de las concebidas por el PMI respecto a promoción y defensa de los Derechos Humanos están siendo adelantadas por el Gobierno?
8. ¿Se están concibiendo los crímenes sistemáticos contra defensores(as) de derechos humanos como aisladas al conflicto armado interno del país? Esta inquietud surge por la no mención de ninguna de las medidas contempladas en el PMI con referencia a los asuntos relativos a los Derechos Humanos.

7. Sobre la implementación y verificación

Hoja de Ruta Única.

1. ¿Por qué se señala dentro del informe que ya se expidió la Hoja de Ruta Única, cuando la redacción del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019 permite concluir que esta no es la formulación completa?

Plan Plurianual de Inversiones

2. ¿Cómo se articula el costeo realizado en el Plan Plurianual de Inversiones con los productos establecidos en los 501 indicadores del PMI?

Sobre las metas incluidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

3. ¿Por qué no se usaron las metas establecidas en el PMI en el Plan Nacional de Desarrollo?
4. ¿Cuál es la coherencia de cada una de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo con las acciones que se desprenden del PMI?

8. Sobre el Enfoque de Género

1. ¿Cuántas hectáreas de tierra han sido entregadas a mujeres? ¿Cuáles son los planes que acompañan esta entrega para garantizar la productividad de la tierra?

2. ¿Cuáles de las demandas y propuestas que las mujeres hicieron con motivo de la formulación de los PDET fueron acogidas por los PART? ¿Cuáles son los recursos para su implementación?
3. ¿Cómo se está incluyendo el enfoque de género en la formulación de los planes nacionales previstos en la RRI?
4. ¿Cómo va a garantizar el ministerio del Interior la ampliación de la participación política de mujeres y población LGTBI?
5. ¿Cuál es la estrategia de atención integral para mujeres y sus hijos e hijas en el plan de atención inmediata para la sustitución de cultivos?
6. ¿Se contemplan acciones afirmativas en favor de las mujeres vinculadas a la cadena de producción de cultivos de uno ilícito en materia de tratamiento penal diferencial?
7. ¿Cuándo se socializarán los planes para la implementación de los indicadores de género del PMI y del CONPES 3931 en la CSIVI?
8. ¿Cuál será el mecanismo de divulgación de los informes de avance en el cumplimiento de los planes de trabajo de los indicadores?
9. ¿Por qué no se incluye información disgregada por género en los informes de gestión de las entidades relacionadas con la implementación?

Referencias

- Alta Consejería para la Estabilización y la Consolidación (CEPEC) (2019a, b, c y d). Consejería Presidencial para la Estabilización y la consolidación. Informe de gestión. Agosto 7 de 2018 - junio 30 / - mayo 31 / -abril / -febrero de 2019). URL www.portalparalapaz.gov.co
- CEPDIPO (2019). La Paz Ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz. Gentes del Común, Bogotá: Colombia.
- Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo Final-CSIVI (2017). Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá.
- Conclusiones del Primer Encuentro Nacional de mujeres y diversidades farianas. 2019. Mimeo.
- Congreso de Colombia (11 de mayo de 2017). Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”. Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030560>

- Congreso de Colombia (4 de abril de 2017). Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea u título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. URL <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20Nº%2001%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>
- Congreso de Colombia (6 de junio de 2019). Ley 1957 “Ley Estatutaria de administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”. URL <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/LEY%201957%20DEL%2006%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019b). Planes de trabajo para dar cumplimiento a los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019). Informe de gestión. Agosto 7 2018 - julio 31 2019. <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=279>
- Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación (2019e). Informe de gestión (Agosto 7 de 2018 a julio 31 de 2019). URL <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=279>
- Corte Constitucional (11 de octubre de 2017). Sentencia C-630/17 [MP Antonio José Lizarazo, MP Luis Guillermo Guerrero]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-630-17.htm>
- DNP (2018). Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. URL [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementación%20(PMI).pdf)
- DNP (2019). Bases Plan nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Ministerio del Interior (15 de agosto de 2019). Resolución No 1289 “Por la cual se crea el Comité de Coordinación y Medidas de Protección en el Proceso Electoral –CORMPE y se dictan otras disposiciones”.

- Ministerio del Interior (26 de mayo de 2017). Decreto Ley N° 886 “Por medio del cual se modifica la Ley 434 de 1998 y se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia”. Recuperado de:
- Ministerio del Interior (8 de julio de 2019) Gobierno presentó Plan Ágora para garantizar la transparencia y seguridad en las elecciones de octubre. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/gobierno-presento-plan-agora-para-garantizar-de-transparencia-y-seguridad-en-las-elecciones-de-octubre>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (12 de junio de 2019) “Gobierno Nacional destaca creación de 385 Consejos Territoriales de Paz para resolución de conflictos en zonas afectadas por la violencia”. Recuperado de: <https://www.valledelcauca.gov.co/loader.php?lServicio=Tools&lTipo=viewpdf&id=22239>
- Presidencia de la República de Colombia (2018). Paz con legalidad, en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia (2019). Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Publicaciones del Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Libros

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de un Paz Estable y Duradera, julio de 2018.
- La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, marzo de 2019.
- De las FARC-EP a la FARC. Documentos. Julio de 2019

Documentos de Trabajo

- La reforma política propuesta por el Gobierno de Duque. Encuentros y desencuentros con el acuerdo final, No. 1, Septiembre 2018.
- Debates jurídico-políticos para la creación de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz , No. 2, Septiembre de 2018.
- Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del proyecto de presupuesto general de la nación 2019, No. 3, Septiembre de 2018.
- Cuadro comparativo de la Reforma Política (Ponencia acumulada proyectos de acto legislativo Partido Liberal y Gobierno - Debate Comisión I), No. 4, Octubre de 2018.
- Balance preliminar del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Un análisis más allá de las cifras sobre hectáreas de coca en el país, No. 5, Octubre de 2018.
- Análisis del documento CONPES 3931 de 2018 (Política nacional para la reincorporación social económica de exintegrantes de las FARC-EP) desde un enfoque de género, No. 6, Noviembre de 2018.
- El sistema autónomo de asesoría y defensa como garantía de la materialización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, No. 7, Noviembre de 2018.
- El Sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial, No. 8, Noviembre de 2018.

- Elementos para el análisis del documento CONPES 3932 de 2018 sobre el Plan Marco de Implementación, No. 9, Noviembre de 2018
- La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019. La paz desfinanciada, No. 10, Noviembre de 2018.
- Propuesta de capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo, No. 11, Marzo de 2019.
- Incumplimiento de la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo, No. 12, abril de 2019.
- La implementación del Acuerdo Final durante los primeros 8 meses de gobierno de Iván Duque Márquez, No. 13, Abril de 2019.
- Demanda de inconstitucionalidad total de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por la cual se “expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pacto por Colombia, pacto por la equidad”, No. 14, Junio de 2019.
- 6 Grandes mentiras sobre los presuntos incumplimientos de las FARC, No. 15, Agosto de 2019.
- De la “paz ausente” a la “paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020, No. 16, Agosto de 2019.

Disponibles para consulta en www.cepdipo.org

El componente FARC de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político ponen a consideración de la opinión pública el presente análisis sobre el proceso de implementación durante el gobierno de Iván Duque Márquez.

El texto, además de expresar la preocupación por el estado de la implementación, caracterizado por la tendencia a la perfidia y la simulación, es al mismo tiempo un llamado a rodear y apoyar el Acuerdo de paz, devenido en bien común y garantía indiscutible para avanzar en transformaciones mínimas requeridas por la sociedad colombiana, si en verdad se piensa en el bienestar y el buen vivir del conjunto de la sociedad colombiana. Y desde luego, para enfrentar las resistencias sistémicas de variada índole que históricamente han impedido cualquier propósito de reforma, hoy expresadas explícitamente en el proyecto político que gobierna actualmente en el país.

