

DOCUMENTO DE TRABAJO 20

Glosas al Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la ejecución del mandato de la Misión de Verificación en Colombia, presentado el 26 de marzo de 2020

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Bogotá, Abril de 2020



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

Presentación

Con fecha 26 de marzo del año en curso, se presentó el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el mandato de la Misión de Verificación en Colombia para el período comprendido entre el 27 de diciembre de 2019 y el 26 de marzo de 2020. Dicho informe se elaboró en desarrollo de lo dispuesto por la Resolución 2366 (2017), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7997a sesión, celebrada el 10 de julio de 2017, que en su numeral 2 estableció que “la Misión de Verificación se encargará de verificar la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final, en particular la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, y deberá incluir la verificación necesaria a nivel regional y local”.

El presente *Documento de Trabajo No. 20* del Centro de Pensamiento y Diálogo (CEPDIPO) no tiene como propósito realizar un análisis general y de conjunto del mencionado informe, considerando que este es contentivo de las valoraciones y consideraciones propias que la Misión elabora como parte de su labor. En su condición de institución que cumple funciones de asesoría técnica al componente FARC de la CSIVI, se busca simplemente contribuir —a partir de la formulación de glosas a afirmaciones sostenidas en el Informe del Secretario General— a un mejor entendimiento del estado general de la implementación y del proceso de reincorporación. Este documento de trabajo se ha elaborado, en consecuencia, ciñéndose de manera estricta a algunos apartes del texto señalado, que se consideró deberían ser objeto de algún comentario que permitiese presentar la visión del componente FARC de la CSIVI y del CEPDIPO. Cada aparte seleccionado del texto está acompañado de las glosas correspondientes.

En lo que concierne al análisis sobre la situación general de la implementación, el componente FARC de la CSIVI y el CEPDIPO han elaborado sus propios documentos. Dentro de ellos se encuentra el reporte *Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro* (enero de 2020) y los numerosos documentos de trabajo producidos sobre la materia, que pueden ser consultados en www.cepdipo.org.

I. REFORMA RURAL INTEGRAL

[...] los programas de desarrollo con enfoque territorial para 170 municipios afectados por el conflicto... son uno de los componentes de la reforma rural integral prevista en el punto 1 del Acuerdo de Paz [...] Cabe destacar que 162 municipios y 15 departamentos han adoptado medidas jurídicas para incluir los programas de desarrollo con enfoque territorial en sus instrumentos de planificación territorial.

(Informe Secretario General, 2020, p. 3).

1. *Los PDET que pregona el Gobierno no son los PDET del Acuerdo Final.* Desde el punto de vista del Centro de Pensamiento y Dialogo Político (CEPDIPO):

- a.) Hasta el momento de la redacción del Informe de la ONU, solo se contaba con 16 documentos denominados: *Planes de Acción para la Transformación Regional* (PATR), los cuales *no cumplen* plenamente los requisitos de idoneidad que se relacionan en el artículo 4 del decreto ley 893 de 2017. Los PATR, entonces, no se constituyen en insumos adecuados para la planeación que aporten significativamente en la configuración de los PDET y la consecución de la Reforma Rural Integral.
- b.) Los PATR son tan solo uno entre los múltiples componentes que deben conformar un PDET, este último un instrumento de planeación para transformación estructural e integral del campo y el ámbito rural. Por lo tanto, se precisa lograr construir las articulaciones con los demás planes existentes en el nivel local, tanto en el orden institucional como en el comunitario, así como con los demás planes contemplados en el Acuerdo Final de Paz (AFP) que inciden en territorios rurales. Hasta el momento, dichos instrumentos no se conocen. Su inexistencia ratificaría las responsabilidades del Gobierno nacional relativa a los retrasos y las dilaciones que vienen afectando negativamente el proceso de implementación. Si, por otra parte, los instrumentos efectivamente existen, pero sin estar oficialmente publicitados, se trataría de una infracción gubernamental contrapuesta cuando menos a los criterios de acceso de información y transparencia consignados en el punto 6.3.1. (Criterios orientadores del mecanismo de verificación) del AFP.

[...] el Gobierno ha informado de que se han concluido y entregado 862 obras de infraestructura, mientras que 323 están en vías de ejecución y 7 más en fase de planificación.

(Informe Secretario General, 2020, p. 3)

2. *No todas las inversiones en subregiones PDET se dirigen a implementar las iniciativas priorizadas por las comunidades.* Si bien los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) hacen referencia a un conjunto de inversiones en obras de infraestructura, vías y obras de pagos por impuestos en regiones PDET, lo cierto es que estas no necesariamente se dirigen a implementar las iniciativas que fueron priorizadas en los PATR. Se trata de inversiones en el territorio que, si bien pueden llegar a ser beneficiosas para las comunidades, no están relacionadas ni suman recursos a la implementación de los PDET entendidos en sentido estricto. Resulta necesario que se diferencie entre la inversión que se realiza en subregiones PDET —derivadas de mandatos constitucionales y legales ya existentes— y la inversión tendiente a implementar los PDET, asociada con los compromisos adquiridos en el Acuerdo de paz, con el fin de transparentar este tipo de inversiones.

El Gobierno ha establecido varias fuentes de financiación para los programas de desarrollo con enfoque territorial, como regalías provenientes de la explotación de hidrocarburos y minerales y el programa “Obras por impuestos”, en el que participa el sector privado.

(Informe Secretario General, 2020, p. 3)

3. *Los PDET no cuentan con financiación asegurada.* En primer lugar, porque hasta el momento de redacción del Informe ONU solo se cuenta con los montos indicativos de inversión del Documento CONPES 3932 de 2018, los cuales fueron definidos previamente a los ejercicios participativos para la construcción de los PATR. En segundo lugar, el Presupuesto General de la Nación (2020) no identifica un rubro presupuestal específico para estos planes. Por último, gran parte de la implementación de los PDET está subordinada a la canalización de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que implica desviaciones en la contabilidad teniendo en cuenta que estos recursos tienen destinaciones específicas, constitucionalmente hablando.

4. *La importancia del respaldo a los PDET por parte de los entes territoriales.* Resulta un hecho positivo que los entes territoriales hayan adoptado los PDET a través de actos administrativos y, en otro caso, pretendan promover su implementación. Es importante registrar que, ante los vacíos actualmente existentes en los PATR y la actual inexistencia de los PDET, los espacios de discusión y formulación de los planes municipales y departamentales de desarrollo sean aprovechados para trazar los lineamientos estratégicos de la planeación tendientes a la transformación, objetivo fundamental de los PDET. Sin embargo, dichos escenarios cuentan con serias restricciones presupuestales y, en todo caso, no pueden agotarse en los gobiernos locales. Los 170 municipios PDET son en su gran mayoría municipios clasificados por el DNP como de sexta categoría, es decir, sin capacidad de financiación con recursos propios. El desarrollo de los PDET implica articulaciones estratégicas entre las autoridades locales y nacionales.

[...] el Gobierno presentó la Hoja de Ruta para la Estabilización para la región del Catatumbo, que es la primera de las estrategias a largo plazo previstas el [sic] Plan Nacional de Desarrollo para coordinar las actividades de los actores que participan en la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial. El Gobierno se ha comprometido a elaborar hojas de ruta para el resto de los programas de desarrollo con enfoque territorial antes de finales de 2020.

(Informe Secretario General, 2020, p. 3)

5. *A la fecha no se conocen las hojas de ruta de los PDET.* En efecto, no se conocen oficialmente las hojas de ruta para cada PDET anunciadas por el Gobierno desde la adopción de su Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco es conocido el documento final de la *Hoja de Ruta del Catatumbo*. Solo se ha realizado una “presentación digital” con informaciones genéricas de lo que sería eventualmente este instrumento. En este documento, al parecer extraoficial, apenas se bosquejan elementos básicos de una estrategia que fue presentada sin previa socialización con las comunidades. Su contenido se sustenta en las bases conceptuales de la política gubernamental de la “Paz con legalidad”, pero sin acoger los mínimos postulados previstos por el AFP en relación con los PDET. La impronta de la estabilización y la intervención de las regiones afectadas por las economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada como criterios ordenadores de la Hoja de Ruta, desconoce y distorsiona el AFP en función de la política de seguridad del Gobierno nacional. Al dejar de incorporar los componentes relacionados directamente con el AFP que tienen alcance territorial y suponen intervenciones integrales, la Hoja de Ruta no garantiza la articulación de todas las intervenciones previstas en y para el Catatumbo. Así, la pretendida Hoja de ruta gubernamental no es un instrumento idóneo para la implementación del AFP y la construcción de una paz estable y duradera, conceptos de los que, por demás, no se hace mención alguna.

II. APERTURA DEMOCRÁTICA

Tras las elecciones departamentales y locales que tuvieron lugar en octubre de 2019, las primeras celebradas desde la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el 1 de enero de 2020 tomaron posesión en Colombia los 32 gobernadores nuevos, de los cuales 2 son mujeres, más de 1.100 alcaldes nuevos, de los cuales 131 son mujeres, y las asambleas departamentales y concejos municipales... El Gobierno Nacional ha venido trabajando con ellos para fomentar la apropiación a nivel local y regional de los programas relacionados con la paz. Exmiembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en varias regiones han tomado parte en estos procesos participativos de formulación de planes regionales y locales de desarrollo.

(Informe Secretario General, 2020, p. 1)

6. *Las elecciones de octubre de 2019 no fueron las primeras tras la firma del Acuerdo Final (numeral 2).* Estos fueron los terceros comicios desde la firma del Acuerdo Final en 2016, si bien fueron los primeros de autoridades locales (si tener en cuenta el Plebiscito por la paz). Este aspecto es central, puesto que los procesos electorales de 2018 han incidido directamente en el rumbo del país y derivado impactos sobre el proceso de implementación. Por otro lado, aunque resulta importante la amplitud del proceso de elección de autoridades locales, las elecciones de octubre de 2019 se caracterizaron también por el recrudecimiento de la violencia política, el cual se sigue evidenciando —en ritmos e intensidades— en lo corrido del año 2020. Dentro de los factores explicativos de tal recrudecimiento se encuentra la no implementación integral del Acuerdo de paz, incluidas particularmente las medidas y acciones correspondientes a las garantías de seguridad. La creación formal del Sistema Integral para el Ejercicio de la Política (SISEP), pero sin concreción institucional, no ha permitido contribuir a la prevención y contención de la violencia política.

Los 12 excombatientes y candidatos del partido FARC que fueron elegidos en los comicios locales de 2019, incluidos los avalados por otros partidos o coaliciones, tomaron posesión de su cargo en enero de 2020. Además, se ha designado a siete excombatientes (incluidas cuatro mujeres) para que ocupen cargos en las administraciones locales y departamentales (...). De conformidad con el Estatuto de la Oposición, que fue aprobado por el Congreso como parte de la implementación del punto 2 del Acuerdo de Paz, los tres concejales de la FARC elegidos anunciaron su posición con respecto a los nuevos alcaldes: uno de ellos se declaró de gobierno (Dabeiba, en el departamento de Antioquia), otro se declaró independiente (Palmar, en el departamento de Santander) y el tercero se declaró en oposición (Icononzo, en el departamento de Tolima). Según se dispone en el Estatuto, quienes se declaren en oposición o independientes tienen derechos y garantías especiales.

(Informe Secretario General, 2020, p. 9)

7. *Reincorporación política.* Aunque la representación del partido de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en el Congreso de la República resulta un hecho central para la reincorporación política, hasta el momento no ha sido posible que la FARC ocupe las 10 curules que le fueron reconocidas en virtud del Acuerdo Final. Se debe señalar que la curul aún no ocupada en la Cámara de Representantes, más allá de los debates jurídicos en torno a su situación actual, ya había sido reconocida al Partido a través de un fallo de tutela con el cual se amparó el derecho a la participación y la reincorporación política.

8. *Ausencia general del Punto 2.* El Punto 2 ha estado prácticamente ausente de la agenda de implementación durante los últimos meses. CEPDIPO ha venido resaltando la importancia de retomar esfuerzos para subsanar la deuda con la implementación de diversos aspectos de la implementación normativa y políticas públicas para la apertura democrática. Este es el caso de las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz (CETP), motivo de debate nacional por la posibilidad de ser implementadas gracias a un recurso jurídico que estudia el Consejo de Estado. De igual modo ocurre con la *Reforma Política y la Ley de Participación Ciudadana y Garantías a la Movilización y la Protesta*, cuya pertinencia se acentúa con los acontecimientos políticos y sociales de los últimos meses en el país. Solamente ha habido anuncio formal por parte del Gobierno sobre la disposición en 2021 de recursos para la instalación de 9 emisoras en territorios, que se agregarían a las que 3 que están por instalar en 2020 y las 2 ya instaladas en 2019; quedando 6 pendientes por acordar. Está por verse si lo anunciado se cumple.

En el periodo sobre el que se informa se hicieron cuatro visitas conjuntas, entre otros lugares a Ituango (Antioquia) y Buenos Aires (Cauca), donde los problemas de seguridad han llevado a algunos residentes de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación a solicitar el traslado a otro lugar. Durante las visitas, los excombatientes expresaron preocupación por las demoras en el acceso a la tierra. El resto de las visitas se tuvieron que aplazar por el brote de COVID-19.

(Informe Secretario General, 2020, p. 6)

9. *Los traslados de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación afectan la construcción de los tejidos sociales que se ha venido construyendo y los desarrollos en materia de proyectos productivos y avances en obras.* Se precisa que, antes de avanzar con los traslados —por ejemplo, en el caso de Ituango— se realicen los inventarios de las obras y proyectos desarrollados. Los avances presentados por la ARN sobre la estrategia de Estabilización de los ETCR dejan en el limbo lo que ocurrirá con estas áreas, lo cual no solo genera incertidumbre para el proceso, sino que sugiere falta de planificación estratégica en este tema. Por otra parte, es preciso afirmar que “solicitar traslados” por razones de seguridad empieza a tipificar situaciones de desplazamiento forzado de exintegrantes de las FARC-EP.

En la actualidad 9.412 excombatientes residen fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación, donde resulta muy complicado proporcionarles todo el abanico de beneficios establecidos en el Acuerdo de Paz, como se observó en informes anteriores. La mayoría de estas nuevas áreas en las que tienen lugar procesos colectivos de reincorporación siguen teniendo acceso limitado a tierras, vivienda, educación, oportunidades productivas, atención de la salud y seguridad.

(Informe Secretario General, 2020, p. 6)

10. *Las medidas reportadas por el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización no han sido coordinadas ni consultadas con el componente FARC en el CNR.* Lo anterior pese a que, en 2019, el Equipo de Hábitat de la reincorporación presentó a la dirección de la ARN, la Segunda Misión de Verificación y otros actores una propuesta propia de hábitat sustentable basado en procesos de autoconstrucción asistida, proyectados en el marco de procesos de economía solidaria. A su vez, el CNR-FARC ha insistido en la necesidad de crear una Mesa Nacional de Vivienda de la reincorporación como escenario para discutir y concertar lineamientos, herramientas, rutas y alternativas a todas las necesidades de vivienda de la población en reincorporación. Los subsidios aprobados fueron una medida improvisada por parte de la ARN que, por el contrario, ha generado división, incertidumbre y conflictos en los territorios y, a la postre, tendría que ser modificada para ser efectiva, en detrimento de la situación de las personas que ya fueron notificadas como beneficiarias.

[...] 22 de los 49 proyectos productivos colectivos aprobados benefician a excombatientes que residen fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación. El apoyo, tanto del Gobierno como de la FARC, a la reincorporación colectiva en estas nuevas áreas es fundamental para que los excombatientes que residen fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación sigan participando activamente en el proceso de reincorporación.

(Informe Secretario General, 2020, p. 6)

11. *A finales de 2019, tan solo se estaban ejecutando 23 proyectos colectivos con tendencias muy heterogéneas y diversas dificultades relacionadas con las limitantes de acceso a predios que generaron inseguridad jurídica para los proyectos.* Varios de los contratos de arrendamiento no otorgaban las condiciones de sostenibilidad y proyección a las acciones productivas. Por otra parte, distintos proyectos han tenido que cambiar el predio con el que fueron aprobados por razones de seguridad o necesidades de adecuación de tierras de muy alto costo, lo cual ha llevado a retrasos y sobrecostos para la adecuación de tierras o generación de condiciones logísticas (vías de acceso, acceso a agua, etc.). Los proyectos individuales son desconocidos para el CNR-FARC en tanto fueron decididos y orientados por la ARN de manera unilateral. Frente a ellos existen muchas dudas relativas a la estrategia de sostenibilidad y al acompañamiento técnico previsto, el cual es de alto costo. Además de lo anterior, se debe subrayar que las cifras de proyectos que afrontan inestabilidad derivada de la concesión de tierras muestran una tendencia al aumento, lo cual pone en riesgo futuro los proyectos productivos.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la FARC han acordado incluir, en el marco de los proyectos productivos, criterios para su sostenibilidad, como el acceso a la tierra y los mercados, la asistencia técnica y el fortalecimiento de las organizaciones productivas. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Organización Internacional para las Migraciones y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) están prestando asistencia técnica a 40 proyectos colectivos. Aproximadamente un tercio de los proyectos individuales han recibido asistencia técnica a través de varios mecanismos; por ejemplo, 233 proyectos reciben apoyo de la entidad gubernamental iNNpulsa, que promueve el emprendimiento y la innovación.

(Informe Secretario General, 2020, p. 7)

12. *A pesar de que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la FARC han acordado incluir dentro de los proyectos productivos criterios para su sostenibilidad (el acceso a la tierra y los mercados, la asistencia técnica y el fortalecimiento de las organizaciones productivas, entre otros), en el marco de la ruta de reincorporación, el CNR-FARC ha insistido en la Mesa de Proyectos en forma permanente ante la ARN en la necesidad de definir estrategias dentro de la ruta misma y en la metodología de trabajo con que se ha llevado todo el ciclo de los proyectos.* La ARN sigue sin asumir compromisos en términos de indicadores y destinación de recursos para implementar una estrategia de sostenibilidad. Por otra parte, aún no existe un modelo concertado en la Mesa de Proyectos para la asistencia técnica a los mismos, aspecto que resulta clave para la creación de condiciones de sostenibilidad productiva, administrativa, estratégica, organizativa, de mercados, etc.

Las alianzas con el sector privado y otras entidades públicas han sido fundamentales para asegurar el apoyo a los proyectos productivos. En febrero, la Mesa Interinstitucional de Turismo facilitó la participación de nueve proyectos de excombatientes y miembros de la comunidad en la feria Vitrina Nacional de Turismo. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, con el apoyo del PNUD y la Misión, siguen dialogando con el sector privado, en particular con cadenas de restaurantes y supermercados, y con asociaciones empresariales para que adquieran los productos de excombatientes.

(Informe Secretario General, 2020, p. 7)

13. *Las alianzas con el sector privado y entidades públicas para el apoyo a los proyectos productivos, aunque importantes, se caracterizan por sustentarse en diálogos fragmentados y desarticulados.* Desde 2019, el equipo de proyectos del CNR-FARC ha insistido en la necesidad de establecer una submesa de comercialización en donde se focalicen estrategias y esfuerzos de manera contextualizada a la realidad del mercado y la capacidad productiva de los colectivos de FARC, a fin de buscar un acceso a mercados justos, locales, regionales, nacionales y de exportación con un apoyo más decidido no solo de la empresa privada sino de los sectores del Gobierno y los gremios que promueven la comercialización (v. gr. MinAgricultura y MinComercio, entre otros).

Los excombatientes han constituido legalmente 139 cooperativas y otras organizaciones productivas, de las que 18 están lideradas por mujeres y 9 están integradas exclusivamente por mujeres. Estas organizaciones económicas son claves para la sostenibilidad de los proyectos productivos colectivos. Muchas de ellas requieren asistencia técnica y apoyo, en particular sobre cuestiones jurídicas, administrativas y de comercialización, pero hasta la fecha solo han recibido asistencia técnica un tercio de ellas.

(Informe Secretario General, 2020, p. 7)

14. *Las 139 cooperativas legalmente constituidas, además de otras organizaciones productivas que requieren asistencia técnica y apoyos, se recogen entre aquellas entidades solidarias que cuentan con un proyecto productivo con participación y apoyo de la cooperación internacional.* Durante el año 2019, las acciones desarrolladas por ARN se limitaron a la realización de diagnósticos a través de encuentros regionales de cooperativas sin que exista un plan de trabajo consistente en cuanto a la formación. Resulta difícil que las cooperativas o asociaciones se fortalezcan si no cuentan con negocios activos o proyectos funcionando; esto es parte del problema.

El 98 % de los excombatientes se han afiliado al sistema nacional de salud. El Gobierno, la FARC y la Misión han monitoreado la implementación de servicios temporales de salud en los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación. La Mesa Técnica de Salud está haciendo una encuesta para determinar las necesidades de la población y los obstáculos que existen para acceder a los servicios de atención de la salud fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación. Los excombatientes con discapacidad, los adultos mayores y las personas que tienen enfermedades crónicas siguen encontrando dificultades para acceder a servicios especializados. Las mujeres excombatientes continúan preocupadas por la limitada prestación de servicios de salud reproductiva y atención preventiva conexas.

(Informe Secretario General, 2020, p. 8)

15. *A pesar de registrar el 98 % de afiliación al sistema nacional de salud, no todos los y las exintegrantes de las FARC-EP tienen acceso efectivo a la atención en salud ni tampoco se encuentran en estado activo.* La encuesta a la que se refiere el Informe ONU (punto 37) no la desarrolla la Mesa Técnica de Salud. Algunos datos se recogerán por medio de un nuevo censo que se encuentra aún “en construcción”. La primera versión de ese censo presentada por la ARN solo contenía dos preguntas: una relacionada con enfermedades de alto costo y otra relativa al acceso a medicamentos por parte de pacientes con enfermedades crónicas. El componente FARC del CNR propuso la inclusión de 6 preguntas enfocadas al acceso al sistema de salud; aún están pendientes de aprobación.

[...] hay 5.224 excombatientes (el 25 % de los cuales son mujeres) inscritos en programas educativos de enseñanza primaria y secundaria. Asimismo, los excombatientes buscan cada vez más oportunidades en la enseñanza superior. Un total de 1.768 excombatientes (el 29 % de los cuales son mujeres) han cursado formación profesional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje y se han adoptado medidas para vincular esta formación con el empleo formal. La inscripción de las mujeres en los programas de enseñanza y formación sigue viéndose afectada por la limitada provisión de servicios de guardería y la falta de apoyo específico para acceder al empleo.

(Informe Secretario General, 2020, p. 8)

16. *Si bien la estrategia emblemática para la educación básica y media, la iniciativa “Arando la Educación”, cuenta con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional y la cooperación de la Embajada de Noruega, se hace necesario que los esfuerzos en formación sean coordinados para evitar dispersión en la oferta educativa y garantizar la correcta focalización de recursos.* Aunque las cifras mostradas para programas educativos de enseñanza primaria y secundaria parecen alentadoras, la población atendida de manera conjunta y concertada corresponde a cerca de 1.400 personas en reincorporación atendida por Arando la Educación. Las cifras de la oferta dispersa e “individualizante” de la ARN resulta (suspensivamente) “más elevada” y ajena a las solicitudes hechas por el componente FARC del CNR.

En materia de continuidad de los procesos educativos, la expectativa de formación por parte de los y las exintegrantes de las FARC-EP es alta en cuanto a la educación superior, por lo cual presenta una demanda que contrasta con la falta de oferta flexible en relación con la modalidad de estudio y cobertura, y las opciones factibles para garantizar la permanencia y el sostenimiento de quienes logran acceder a la educación superior. Si bien el Informe ONU da cuenta de una cifra importante en la formación profesional, esta corresponde fundamentalmente a los programas de modalidad complementaria de la atención que brinda el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Este tipo de esfuerzos es todavía muy modesto para la promoción del acceso efectivo a la educación superior y a la formación para el trabajo, y devela las limitaciones y los principales obstáculos para hacer real ese panorama, tales como el cumplimiento de cupos mínimos para la apertura de grupos, restricciones de conectividad a Internet y dificultades para el sostenimiento. Se requiere mayor compromiso por parte de las autoridades educativas locales en el panorama de continuidad de las iniciativas educativas, por una parte, y, por otra, identificar alternativas factibles en la medida que se vean los efectos de las carencias en materia administrativa y de dotaciones, que históricamente han generado un rezago de la educación en el ámbito rural y cuya superación es vital para el proceso de reincorporación.

La Mesa de Reincorporación Comunitaria del Consejo Nacional de Reincorporación ha elaborado una estrategia conjunta de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la FARC orientada a fortalecer el tejido social y prevenir la estigmatización. Con este objetivo en mente, la Agencia está implementando 62 iniciativas para acercar a las comunidades y los excombatientes. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización también está trabajando con la Agencia de Renovación del Territorio para integrar su estrategia de reincorporación comunitaria en la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial.

(Informe Secretario General, 2020, p. 8)

17. Actualmente la ARN no está implementando iniciativa alguna que corresponda a la Estrategia de Reincorporación Comunitaria de manera concertada. Las iniciativas del modelo de fortalecimiento de comunidades corresponden a la política de reintegración, no de reincorporación. 30 iniciativas que se están reportando como meta CONPES nunca fueron concertadas en la Mesa, ni cuentan con el aval del componente FARC del CNR. Las acciones correspondientes a la reincorporación se empezarán a desarrollar a partir del segundo semestre de 2020. La Mesa comunitaria y el componente FARC del CNR no tienen conocimiento alguno del trabajo que la ARN vendría desarrollando con la ART, ni se ha evaluado la manera de integrar la Estrategia de Reincorporación Comunitaria en la implementación de los PDET. De la misma manera, ni las iniciativas PDET para temas comunitarios que están en convocatoria, ni las que están en ejecución durante el periodo 2019-2020 por parte de la ARN, fueron concertadas en la Mesa.

Es preocupante que todavía haya 150 personas acreditadas que permanecen en prisión y cuya situación jurídica está pendiente de ser definida por la Jurisdicción Especial para la Paz.

(Informe Secretario General, 2020, p. 13)

18. La situación de las 150 personas exintegrantes de las FARC-EP acreditadas que permanecen en prisión y cuya situación jurídica debe definir la Jurisdicción Especial para la Paz, conforme pasa el tiempo se agrava y deteriora. En este momento, la cifra de acreditados y acreditadas en esa condición asciende a 176.

El apoyo específico para excombatientes de comunidades étnicas sigue siendo limitado. Hay dos proyectos productivos colectivos específicos aprobados por el Consejo Nacional de Reincorporación: uno en el departamento del Cauca, que beneficia a excombatientes indígenas, y otro en el departamento del Chocó, que beneficia a excombatientes afrocolombianos. Los otros pocos proyectos productivos e iniciativas que existen son en su mayoría el resultado de los esfuerzos de los propios excombatientes, con el apoyo de las comunidades y las autoridades tradicionales.

(Informe Secretario General, 2020, p. 13)

19. El apoyo específico para exguerrilleros y exguerrilleras de comunidades étnicas no es solo "limitado". Además, se precisa el fortalecimiento de la productividad ancestral e iniciativas productivas con enfoque étnico que reconozcan costumbres, usos y cosmogonía, tal y como las comunidades indígenas lo han solicitado en distintas oportunidades, sin que hasta el momento sea una reivindicación atendida institucionalmente.

III. GARANTÍAS DE SEGURIDAD PARA EXMIEMBROS DE LAS FARC-EP

En el período sobre el que se informa, la Misión verificó 16 asesinatos de ex miembros de las FARC-EP (incluida una mujer), con lo que la cifra total desde la firma del Acuerdo de Paz asciende a 190 (incluidas tres mujeres). La Misión también ha verificado 39 intentos de asesinato (incluidas tres mujeres) y 13 desapariciones desde la firma del Acuerdo de Paz. La Misión sigue de cerca las investigaciones de la Fiscalía General y de la Unidad Especial de Investigación sobre el ataque fallido de enero de 2020 contra el Presidente del partido FARC, Rodrigo Londoño, y sobre la muerte violenta de dos excombatientes que las autoridades han vinculado con el ataque.

(Informe Secretario General, 2020, p. 9)

20. En el período informado fueron 19 los asesinatos de exguerrilleros de las FARC-EP. Al corte del 26 de marzo de 2020 hubo en total 192 homicidios de excombatientes, mientras que el 31 de marzo la cifra cerró en 193 con el asesinato de Juan Carlos Castillo en el corregimiento La Carmelita, en Puerto Asís (Putumayo). La contabilidad sobre la muerte violenta de los dos exguerrilleros que las autoridades vinculan con el atentado contra el Presidente del partido de la FARC, Rodrigo Londoño, deberá consolidarse una vez se esclarezcan los hechos por las autoridades correspondientes.

Según la Fiscalía General, la mayoría de los ataques contra excombatientes siguen estando vinculados a grupos armados ilegales y organizaciones criminales. Aproximadamente el 73 % de los asesinatos de excombatientes se han producido en zonas rurales caracterizadas por una presencia limitada del Estado, pobreza, economías ilícitas y la proliferación de organizaciones criminales. Los ataques siguen concentrándose en los departamentos del Cauca (36), Nariño (25), Antioquia (22), Caquetá (20), Norte de Santander (16), el Meta (13), Putumayo (13) y el Valle del Cauca (12), que tienen también el mayor número de alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. En esas zonas, los excombatientes también corren mayor riesgo de ser reclutados por grupos armados ilegales.

(Informe Secretario General, 2020, p. 9)

21. La Fiscalía reduce el problema de la violencia política contra los excombatientes a una cuestión de “delincuencia común”, “criminalidad” y “grupos armados ilegales”. Sin desconocer el peso que puedan tener estos factores, llama la atención que lo que a nuestro juicio son manifestaciones de violencia política contra firmantes del Acuerdo de paz en proceso de reincorporación (alcanzando a la fecha la cifra de 195 asesinatos), se presente en mayor escala precisamente en los territorios en donde se despliega la estrategia gubernamental de seguridad y militarización de los territorios, en su gran mayoría de implementación del AFP. En este contexto, el Partido FARC ha venido denunciando y alertando sobre un plan de exterminio, determinado desde los entramados del poder criminal que cuentan con el apoyo de redes ligadas a sectores económicos y políticos contrarios al proceso de construcción de una paz estable y duradera. La política gubernamental, por su parte, privilegia directrices aún ancladas en las doctrinas de contrainsurgencia, de la seguridad nacional y del enemigo interno, anacrónicas desde la perspectiva de la visión, las políticas y acciones previstas en el AFP, que se deberían estar implementando integralmente. Por otra parte, según los datos de que dispone CEPDIPO, en los 8 departamentos que menciona la Misión se concentra el 81% de los homicidios contra exintegrantes de las FARC-EP. Salvo en el Cauca, en todos los demás departamentos señalados se presentan ligeras diferencias con el registro de CEPDIPO: Nariño (27), Antioquia (23), Caquetá (22), Norte de Santander (15), Meta (14), Putumayo (12), Valle del Cauca (8).

Solo dos de los asesinatos han tenido lugar en antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación, lo que demuestra la importancia de ampliar las medidas de protección a los excombatientes que viven fuera de esos espacios, incluidas las nuevas áreas donde tienen lugar procesos colectivos de reincorporación.

La Instancia Tripartita de Seguridad y Protección está ampliando sus visitas a áreas situadas fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación a fin de concienciar a las autoridades locales sobre las necesidades en materia de seguridad de los excombatientes, incluidos los que viven fuera de esos antiguos espacios.

(Informe Secretario General, 2020, p. 9-10)

22. *Es preciso señalar que existen por lo menos ocho (8) casos de asesinatos que ocurrieron muy cerca de los ETCR y no menos de cuatro (4) en áreas adyacentes a instalaciones o puestos de control militar. Si se hace un análisis más amplio, se puede establecer que un alto porcentaje de estos homicidios ocurrió en zonas controladas militarmente.*

La violencia contra los y las excombatientes se inscribe en el contexto de las conflictividades territoriales y viene siendo presionada por el precario estado de implementación de los PNIS y de la Reforma Rural Integral, lo que, aunado a la decisión del Gobierno de retomar los métodos de erradicación forzada y la aspersión área con glifosato, provoca el enfrentamiento social de las comunidades con el régimen político vigente. La repuesta institucional a estos conflictos sociales es insistir en la política derivada de las zonas especiales de orden público, actualmente expresadas en la figura de las “Zonas Futuro” o “ZEII”. En lugar de vacío o fragilidad institucional, lo que se observa es un reforzamiento de la presencia militar del Estado, que termina imponiendo un gobierno permanente al amparo de facultades similares a las conferidas por el estado de conmoción interior.

23. *La violencia contra los y las exintegrantes de las FARC-EP en el contexto de las conflictividades territoriales. El precario estado de implementación (y parálisis fáctica) de los PNIS y de la Reforma Rural Integral, aunada a la decisión del Gobierno de retomar los métodos de erradicación forzada y de aspersión área con glifosato (esta última aún sin adelantarse por los límites impuestos por la Corte Constitucional), ha venido provocando un creciente malestar social entre las comunidades. La respuesta institucional a estos conflictos sociales ha sido insistir en la política derivada de las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), conocidas como las “Zonas Futuro”. En lugar de vacío o fragilidad institucional en dichas zonas, lo que se observa es un reforzamiento de la presencia militar del Estado, la cual termina imponiendo un excepcionalidad permanente *de facto*, que afecta la situación general de los derechos humanos.*

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación sigue coordinando la implementación de las medidas anunciadas en junio de 2019 para reforzar la protección de los excombatientes y apoyar a las entidades encargadas de investigar los ataques contra ellos. La Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad y Protección, liderada por el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, celebró cuatro reuniones a nivel regional, especialmente en las zonas de mayor violencia contra exmiembros de las FARC-EP. El partido FARC se ha quejado de que no se invitara a esas reuniones a sus representantes en la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, establecida por el Acuerdo de Paz.

(Informe Secretario General, 2020, p. 10)

24. *En lugar de poner en funcionamiento la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) y el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), el Gobierno nacional continúa convocando instancias paralelas ajenas al Acuerdo de paz, como la Mesa de Articulación Interinstitucional desde donde se anuncian “nuevas medidas” para garantizar la protección y seguridad de los y las exintegrantes de las FARC-EP. Si bien el Gobierno tiene la facultad de adelantar sus propias políticas, también lo es que cuando se trata de políticas que comprometen la implementación del AFP lo debe hacer atendiendo la letra y el espíritu del Acuerdo. Es cierto que se vienen anunciando medidas gubernamentales especiales de protección y seguridad para la población excombatiente; empero, la lógica de funcionamiento de la Mesa de Articulación Interinstitucional no permite ni la implementación del punto 3.4 de garantías de seguridad ni la armonización de la política criminal para cumplir con el desmantelamiento de las estructuras y conductas de las organizaciones denominadas “sucesoras” del paramilitarismo. En lo que va corrido de 2020, se ha convocado solo una vez la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (9 de enero). La Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en su ejercicio de la Secretaría Técnica del SISEP, y las entidades que hacen parte de la Alta Instancia del SISEP no están garantizando en la práctica la articulación, ni la implementación, ni el funcionamiento de las medidas, planes y programas relativos a la población en situación de riesgo de la que trata los puntos 3.4.7.4 y 3.4.8 del AFP.*

En febrero, excombatientes del antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación de Ituango (Antioquia), el municipio con el mayor número de ataques contra excombatientes (la Misión pudo confirmar 11 asesinatos, 2 intentos de asesinato y 1 desaparición), exigieron ser trasladados tras un mayor deterioro de la situación de la seguridad. En respuesta a ello, el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación presidió una reunión de la Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad y Protección el 19 de febrero en Ituango. El Gobierno y excombatientes convinieron en la necesidad de trasladar el espacio territorial de capacitación y reincorporación, y el Gobierno está examinando en la actualidad varios predios posibles. Cuatro días después de la reunión se produjo un desplazamiento masivo de 872 personas desde comunidades rurales de Ituango a su casco urbano. Excombatientes del antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación de Buenos Aires (Cauca) también han pedido ser trasladados debido a la situación de la seguridad en ese municipio.

(Informe Secretario General, 2020, p. 10)

25. *Debe señalarse que estas acciones se están adelantando de manera unilateral por parte del Gobierno. La Mesa de Coordinación Interinstitucional de Seguridad viene convocando y realizando reuniones en los territorios con la participación de algunos excombatientes, pero sin la debida invitación a delegados del Partido de la FARC, como tampoco a los miembros del componente FARC correspondientes a los niveles regionales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. Se requiere que todas estas acciones de traslado sean debidamente coordinadas con los mecanismos, instancias y planes elaborados en el marco del Programa de Protección Integral para el Partido FARC, excombatientes, sedes y actividades. En todo caso, resulta muy preocupante que se esté presentando desplazamiento forzado de exintegrantes de las FARC-EP.*

En el período sobre el que se informa se incorporaron a la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección 78 nuevos escoltas, incluidas 22 mujeres, con lo que se alcanzó la cifra de 1.200 establecida en el Decreto núm. 299 (2017). Esta cifra incluye a 1.193 escoltas asignados a esquemas de protección de exmiembros de las FARC-EP, entre ellos 767 excombatientes, de los cuales 146 son mujeres. En total hay 164 mujeres escoltas. No obstante, según la Subdirección se necesitan otros 183 escoltas para 45 esquemas de protección recién aprobados y 54 esquemas incompletos. Mujeres

excombatientes siguen denunciando que no se da la prioridad adecuada a sus solicitudes de utilización de esquemas de protección colectiva, lo que aumenta los riesgos a los que se enfrentan.

Actualmente hay más de 400 solicitudes de esquemas de protección pendientes debido a la escasez de personal en la Subdirección, lo cual está afectando a las garantías de seguridad de exmiembros de las FARC-EP. Tres excombatientes fueron asesinados mientras esperaban a que se implementaran medidas de protección y otros siete lo fueron cuando sus medidas de protección estaban siendo evaluadas por la Subdirección.

(Informe Secretario General, 2020, p. 10)

26. *La situación de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la UNP es uno de los puntos más críticos y urgentes para corregir la implementación del punto de garantías de seguridad.* El progresivo marchitamiento del funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección durante el gobierno de Duque no ha permitido resolver problemas estructurales de la implementación del Programa de Protección Integral para el Partido de la FARC, excombatientes, sedes y actividades, tales como la formulación y puesta en marcha del Plan Estratégico y la Ruta de seguridad y protección. Este estancamiento administrativo ha provocado demoras en el trámite de las solicitudes, en la asignación y el funcionamiento de esquemas, entre otros aspectos, que le sigue costando la vida a la población en condición de reincorporación. Hasta el momento hay 350 solicitudes a las que no se le ha podido dar trámite. Esto se debe al déficit en la planta de personal administrativo. De 105 administrativos solo están nombrados 64. Ello ha generado una situación de sobrecarga laboral y demoras en el trámite de las solicitudes de los esquemas de seguridad y protección. Solo están en funcionamiento ocho (8) analistas del Grupo de Recepción, Análisis, Evaluación de Riesgo y Recomendaciones (GRAERR), cuando en realidad se necesitan treinta (30). Existen treinta y siete (37) esquemas aprobados pero que no están implementados porque se requiere el nombramiento de 106 escoltas para cubrir esta demanda generada. Son setenta y ocho (78) los esquemas de seguridad incompletos. La situación generada por el exterminio de los excombatientes hace insuficiente la planta de los 1.200 escoltas. Hay que añadir a todo lo anterior que, hasta el momento, la Subdirección Especializada no ha logrado concretar ni el Plan Estratégico ni la Ruta de seguridad y protección. Como ya se anotó, el Gobierno nacional no está convocando con regularidad las reuniones de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección, por lo que mucho de estos problemas no se han podido solucionar.

La Unidad Especial de Investigación ha avanzado en las investigaciones de varios asesinatos de exmiembros de las FARC-EP. Como resultado de las investigaciones de la Unidad, un juez ordenó medidas de aseguramiento privativas de libertad para un coronel y tres soldados del Ejército colombiano por el homicidio en abril de 2019 de un excombatiente, Dimar Torres. Seis personas han sido detenidas, entre ellas un excombatiente, en relación con el homicidio en octubre de 2019 de un excomandante de las FARC-EP, Alexander Parra, dentro del antiguo espacio territorial de capacitación y reincorporación de Mesetas (Meta). Gracias a los esfuerzos de la Unidad se han dictado un total de 24 condenas (3 en el período sobre el que se informa) y 16 casos se encuentran en etapa de juicio (3 más en el período sobre el que se informa), de un total de 214 ataques investigados contra excombatientes, a saber, 175 homicidios, 26 intentos de homicidio y 13 desapariciones.

(Informe Secretario General, 2020, p. 10-11)

En febrero, la Fiscalía General y la policía detuvieron a José Alberto Arrigui, alias “Contador”, líder del grupo armado ilegal Guerrillas Unidas del Pacífico, con presencia en el departamento

de Nariño. Se lo acusa de varios crímenes contra líderes sociales y excombatientes, entre ellos ordenar el homicidio de un exmiembro de las FARC-EP en diciembre de 2018. Los esfuerzos por identificar y enjuiciar a los autores intelectuales de esos ataques son esenciales para luchar contra la impunidad.

(Informe Secretario General, 2020, p. 11)

27. Si bien la Unidad Especial de Investigación reporta avances en las investigaciones sobre los homicidios contra los miembros de las extintas FARC-EP, aún no se registran progresos en la identificación y desmantelamiento de estructuras determinadoras de estas conductas criminales. La Unidad Especial de Investigación (UIE) ha limitado su actividad al esclarecimiento de los autores directos; muy poco se avanza en la identificación de autores intelectuales y determinadores de estas conductas criminales. Mientras no se muestren resultados palpables relacionados con la implementación de las estrategias de desmantelamiento de estructuras criminales, el fenómeno de violencia política continuará desbordando los instrumentos y la institucionalidad emanada de los acuerdos de paz. Igualmente debe afirmarse que no hay acceso a los informes judiciales que puedan dar cuenta de las investigaciones sobre la presunta responsabilidad de agentes del Estado y sobre la posible persistencia de nexos entre institucionalidad estatal y criminalidad. Por otra parte, el Decreto 898 supeditó la autonomía de la UIE a la voluntad directa del Fiscal General de la Nación, lo que va que en detrimento de lo estipulado en el Acuerdo de Paz. Lo anterior, porque la UIE solo podrá conocer de noticias criminales conforme a las directrices que imparta el Fiscal General y solo cuando le sean asignadas mediante resolución u orden emitida por este.

La Fuerza Pública tiene un importante papel que desempeñar en apoyo a la labor de la Unidad, en particular garantizando su acceso inmediato a las escenas de los crímenes y acelerando las detenciones de sospechosos, tanto autores materiales como intelectuales. También desempeña un importante papel en el Centro Integrado de Información, que se estableció en el marco de las medidas anunciadas por el Gobierno en junio de 2019. El Centro está dirigido por el Ministerio de Defensa y su función es apoyar a la Unidad en sus investigaciones de los ataques contra excombatientes.

(Informe Secretario General, 2020, p. 11)

28. La falta de coordinación y articulación del Centro Integrado de Información con los niveles regionales de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección y la Instancia Tripartita de Protección y Seguridad (I.T.P.S.) hace ineficaz el apoyo de la Fuerza Pública a la labor de la UIE en las investigaciones de los ataques contra exintegrantes de las FARC-EP. Desde que el presidente Duque anunció las 23 medidas para la protección de los y las exintegrantes de extinta guerrilla que están en proceso de reincorporación (27/06/2019), han asesinado a 57 firmantes de Acuerdo de paz, con fecha de corte al 31 de marzo del 2020.

En febrero, la Procuraduría General emitió una directiva en la que se ordena a las instituciones estatales que coordinen medidas de protección para prevenir los riesgos para excombatientes de las FARC-EP. Ese mismo mes, la Comisión de Paz del Senado creó un mecanismo de alto nivel para dar seguimiento a los ataques y monitorear las medidas de prevención.

(Informe Secretario General, 2020, p. 11)

29. Son medidas institucionales muy importantes en las que se llama la atención al Gobierno sobre la necesidad de que el Estado garantice la implementación articulada de medidas de prevención y protección enfocadas a contrarrestar las organizaciones criminales responsables de los atentados, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta a las recomendaciones formuladas por las alertas tempranas y la implementación de medidas para salvaguardar la vida, seguridad e integridad de los excombatientes.

IV. GARANTÍAS DE SEGURIDAD PARA LAS COMUNIDADES, LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS LÍDERES SOCIALES

La mayor parte de la violencia resultante de las acciones de grupos armados ilegales y organizaciones criminales y de los enfrentamientos entre ellos y con la Fuerza Pública sigue recayendo en comunidades rurales. Comunidades de los departamentos del Chocó y el Cauca siguen sufriendo como consecuencia de las acciones de estos grupos, en particular por el control de economías ilícitas. La situación en las zonas rurales del departamento de Antioquia, en particular el municipio de Ituango (véanse los párrafos 24 y 48), donde múltiples asesinatos, masacres y desplazamientos masivos se han vinculado con disputas entre grupos armados ilegales, es muy preocupante. En la región del Catatumbo (Norte de Santander), grupos armados ilegales siguen victimizando a comunidades que llevan sufriendo desde hace mucho tiempo.

El 20 de enero, la Alcaldesa de Tumaco (Nariño) declaró el estado de emergencia humanitaria y social en el municipio a raíz de actividades de grupos armados ilegales que dieron lugar a una serie de desplazamientos forzados de varias comunidades, que obligaron a más de 3.000 personas, principalmente de origen afrocolombiano, a trasladarse de las zonas rurales al casco urbano del municipio. En el período sobre el que se informa fueron asesinados en el departamento de Putumayo dos líderes de programas de sustitución de cultivos, entre ellos una mujer.

(Informe Secretario General, 2020, p. 11)

30. *Garantías de seguridad para las comunidades, los defensores y defensoras de los derechos humanos y los líderes sociales.* CEPDIPO ha advertido que las garantías de seguridad aplicables a través del SISEP, sus distintos componentes y programas, se encuentran en un estado de estancamiento a pesar de su implementación formal mediante el Decreto 895 de 2017 y el Decreto 660 de 2017. No se ha avanzado significativamente en niveles de implementación institucional y material en términos de mayores garantías de seguridad para la población objeto de las mismas y que hoy está siendo altamente victimizada. Esta situación no se ha compensado con la expedición del Plan de Acción Oportuna (PAO) a través del Decreto 2137 de 2018, el cual recrea nuevos escenarios paralelos a los esfuerzos y logros previos en materia de protección de defensoras y defensores. Además, la parálisis del SISEP y sus componentes, así como la creación de estrategias paralelas que desconocen el Acuerdo de Paz, dispersan y dificultan que el Estado colombiano brinde garantías efectivas de seguridad en los territorios. Las decisiones y acciones gubernamentales antes que contribuir con la transformación de la noción de seguridad hacia la visión de seguridad humana e integral planteada por el Acuerdo, la cual se enfoca en la dignidad humana, la promoción y el respeto de los derechos humanos y la defensa de los valores democráticos, ha promocionado una concepción que contradice tales valores pues la reduce a una perspectiva de regulación del “orden público”.

31. *La mayor parte de la violencia que padecen las comunidades rurales se encuentra asociada con causas sociales, económicas, políticas y culturales de carácter territorial e histórico aún irresueltas.* Los contextos locales tienen en común características socioeconómicas tales como: i) Zonas de gran riqueza biológica, natural y mineral; ii) importante presencia de comunidades rurales campesinas, indígenas y afrodescendientes; iii) alta concentración de la propiedad rural; iv) territorios de alto impacto por las

dinámicas del conflicto armado, y v) comunidades que se encuentran en una situación de alto riesgo de victimización, entre otros factores, por el escaso desarrollo de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y sobre todo por la falta de implementación del punto de Garantías de Seguridad en los términos del AFP. La política de defensa y seguridad orientada hacia la militarización de los territorios potencia la disputa entre las diversas estructuras armadas en su lucha por el control regional, generando situaciones donde las comunidades rurales quedan en medio de los enfrentamientos, provocándose el desplazamiento individual y colectivo, la violencia directa contra los liderazgos sociales, el confinamiento de poblaciones enteras y la sujeción de los territorios a las dinámicas de violencia que imponen el narcotráfico y las economías de guerra.

La Defensoría del Pueblo emitió 20 alertas tempranas de numerosos riesgos para las poblaciones civiles, como desplazamientos forzados, confinamientos, ataques contra defensores y defensoras de los derechos humanos y reclutamiento por grupos armados ilegales. Seis de esas alertas tempranas eran de carácter inminente, para municipios de los departamentos del Cesar, el Cauca, el Valle del Cauca, Antioquia, Nariño y Córdoba. Varias de las alertas tempranas incluían riesgos de violencia sexual y reclutamiento forzado.

Informe del Secretario General, 2020, p. 11-12

17

32. *Las Alertas Tempranas están motivadas por la configuración de escenarios de riesgo que se desprenden de la interacción de múltiples factores que exceden la explicación de la presencia del narcotráfico y los grupos armados en el territorio.* Dentro de ellos se encuentran la acción colectiva de las comunidades en defensa de su derecho a permanecer, cuidar y autogestionar el territorio; las disputas entre diversos actores armados por el control de las actividades ilícitas derivadas del narcotráfico, las cuales sirven de soporte a las economías de guerra; en lo político, por el estado de excepción generado por la presencia exclusivamente militar del Estado y la escasa inversión social; en lo económico, por la reorganización violenta del territorio en función del despojo, la concentración de la propiedad rural y la disposición del espacio geográfico para favorecer los megaproyectos y los grandes planes de inversión de capital privado; y en lo social y cultural, por la histórica discriminación, desigualdad y exclusión de las comunidades de los grupos étnicos, cuya población es significativa en las regiones más afectadas por esta violencia sociopolítica.

En su informe anual más reciente, publicado el 26 de febrero, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) destacó la persistencia en 2019 de altos niveles de violencia contra defensores y defensoras de los derechos humanos y líderes sociales, incluidos 108 homicidios verificados (entre ellos 15 mujeres y 2 integrantes de la comunidad de personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales). Entre el 1 de enero y el 24 de marzo de 2020, el ACNUDH recibió 56 denuncias de asesinatos de líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos, 6 de los cuales han sido verificados, entre ellos los asesinatos de dos mujeres.

Informe del Secretaria General, 2020, p.12

33. Según el registro de actualización permanente de INDEPAZ, entre el 1 de enero y el 10 de marzo de 2020 fueron asesinados cincuenta y siete (57) líderes y lideresas sociales y defensores/as de derechos humanos. La misma fuente reporta entre el 24 de noviembre de 2016 y el 20 de febrero de 2020 817 homicidios de líderes sociales. De esta cifra, 419 asesinatos se perpetraron en el periodo del gobierno de presidente Iván Duque. Los departamentos con mayor afectación por estos homicidios coinciden, en buena parte, con la ubicación territorial donde se concentra el mayor porcentaje de asesinatos de exintegrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

El punto 3.4 del Acuerdo de Paz establece una serie de mecanismos para abordar las necesidades de protección de comunidades, líderes y defensores y defensoras de los derechos humanos y prevé la elaboración de una política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales que están detrás de la mayor parte de la violencia. Uno de estos mecanismos, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, se reunió el 9 de enero bajo la presidencia del Presidente Duque con el objetivo de avanzar en la elaboración de esa política, que es el principal mandato de la Comisión. A fin de hacer frente a la violencia en los territorios, es necesario lograr avances significativos teniendo en cuenta los aportes de los representantes de la sociedad civil. El 23 de enero se celebró una sesión técnica para analizar las propuestas de la sociedad civil y establecer una hoja de ruta para la elaboración de la política.

Informe del Secretario General, 2020, p. 12

34. *El Gobierno no ha incorporado los Lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo ni el Plan de Acción presentado por las plataformas de la sociedad civil que tienen asiento en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). Se requiere además que el Gobierno acoja la propuesta de reglamento interno y garantice el funcionamiento regular de la CNGS. El precario desarrollo territorial y regional del pacto político, aunado a la lógica institucional de los pactos del Plan Nacional de Desarrollo, son un obstáculo para la adecuada implementación de las garantías de seguridad previstas en el AFP. Lo anterior va de la mano con el reconocimiento, en la política pública, de una supuesta ausencia o fragilidad de las instituciones que le sirve de justificación al Estado para eximirse de su responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad, la justicia y la convivencia.*

En el Acuerdo de Paz también se preveía el establecimiento de un Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, con medidas como un protocolo especial para la protección de las comunidades rurales afectadas por el conflicto, el apoyo a la capacidad de denuncia de las organizaciones de derechos humanos en los territorios y un programa de “promotores comunitarios de paz y convivencia” para impulsar mecanismos de solución pacífica de conflictos a nivel local. El Decreto núm. 660, de abril de 2018, crea y regula el Programa Integral de Seguridad y Protección. Lograr avances sustanciales en la puesta en marcha del Programa tendría efectos positivos en la grave situación de la seguridad de comunidades en zonas rurales del país.

Informe del Secretario General, 2020, p. 12

35. *El Plan de Atención Oportuna (PAO) del Ministerio del Interior no está armonizado con el marco normativo del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). Su enfoque es restrictivo de la participación de las organizaciones sociales y de derechos humanos. El componente de respuesta rápida a las alertas tempranas, articulado en la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT), en cabeza del Ministerio del Interior, se ha convertido en un escenario de rendición de cuentas y no en un instrumento efectivo que logre la coordinación institucional para la definición de planes de acción que respondan a los peligros a los que se encuentran sometidos los territorios, las comunidades y el liderazgo social. Es urgente que el gobierno nacional, en cabeza de la Alta Instancia, asuma el compromiso con el desarrollo del SISEP a fin de poder acelerar la estructuración y puesta en marcha de estas herramientas indispensables para una mayor efectividad y el logro de los objetivos de los puntos de participación política y garantías de seguridad.*

El 3 de marzo, en la Mesa por la Vida celebrada en Puerto Asís (Putumayo), se lanzó una hoja de ruta para la efectiva protección de líderes sociales desde los departamentos, iniciativa conjunta de la sociedad civil, los gobernadores departamentales y la Procuraduría General. La hoja de ruta promueve la adopción por los gobiernos departamentales de medidas para proteger a los líderes, en consonancia con el Acuerdo de Paz. Estas medidas incluyen priorizar la aplicación del Decreto núm. 660, relativo al Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, coordinarse con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y facilitar espacios regionales de diálogo para contribuir a la formulación de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo.

Informe del Secretario General, 2020, p. 12

19

36. *El departamento del Putumayo está al borde del colapso social.* Para las organizaciones sociales y comunidades de esa región, la reunión del 3 de marzo de 2020 fue una de tantas que se han hecho con el Gobierno nacional sin que hasta el momento se logren avances concretos que transformen la realidad de los territorios. La negativa del Gobierno nacional de contemplar fórmulas que permitan el ingreso al PNIS de las familias que aún no han sido tenidas en cuenta, como también de desistir de la erradicación forzada y la aspersión aérea con glifosato, al igual que de implementar una política de seguridad coherente con el Acuerdo de paz, son los principales obstáculos para garantizar la protección de los líderes comunales y defensores de derechos humanos en ese departamento.

Las provocadoras declaraciones de la ministra Alicia Arango realizadas en la “Mesa por la Vida”, son indicativas de la verdadera política del Gobierno hacia los territorios de la implementación del Acuerdo de paz. Después de la reunión de la “Mesa por la Vida” lo que sobrevino fue una nueva andanada de violencia contra el liderazgo social en ese departamento, profundizando la crisis humanitaria. Ejemplo de ello fue el asesinato de Marco Rivadeneira, perpetrado el 19 de marzo en la vereda Nueva Granada, municipio de Puerto Asís. Este líder se había destacado en los últimos años en la sustitución de cultivos de uso ilícito y en la exigencia de garantías de protección y seguridad para los campesinos que están comprometidos con este programa. Y, recientemente, el asesinato de Juan Carlos Castillo (31 de marzo), exguerrillero de las FARC, ocurrido en el corregimiento La Carmelita, en Puerto Asís. La situación del departamento del Putumayo es la demostración de las profundas consecuencias sociales y políticas de la no implementación del Acuerdo Final de Paz.

V. SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO

Miles de familias han depositado sus esperanzas en la implementación efectiva del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, establecido en el punto 4 del Acuerdo de Paz, y están comprometidas a pasar a actividades productivas legales. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), de las 60.087 ha de coca registradas por 99.097 familias que participan en el Programa, desde agosto de 2017 se han erradicado alrededor de 41.370 ha. También según la UNODC, el 96 % de las familias cumplen su compromiso de erradicación voluntaria. Un total de 46.611 familias han recibido su año completo de pagos provisionales, 61.183 familias han recibido asistencia técnica y 58.846 familias han recibido apoyo para fines de seguridad alimentaria.

(Informe Secretario General, 2020, p. 5)

37. *Tanto el carácter nacional como el principio de integralidad del PNIS se encuentran menoscabados tras la decisión de no vincular nuevas familias al programa.* Desde noviembre de 2018, el Gobierno nacional deci-

dió suspender la vinculación de nuevas familias al PNIS con, al menos, tres consecuencias: i) la implementación se limitaría a municipios seleccionados, con lo cual el programa pierde alcance nacional. Las 60.087 hectáreas de coca registradas por 99.097 familias representan el 35,5% de las hectáreas sembradas en el país y el 29% de los municipios afectados¹; ii) la sustitución de cultivos no ha sido implementada de manera integral en los territorios, de modo que en un solo municipio se encuentran familias inscritas y no inscritas; iii) la sustitución pierde prioridad como política frente a los cultivos de uso ilícito, con lo cual se abren espacios para el fortalecimiento de estrategias de erradicación forzosa y militarización de los territorios.

38. *Pese al cumplimiento por parte de las familias con la sustitución de cultivos, el Gobierno ha insistido en priorizar estrategias de erradicación forzosa.* El cumplimiento por parte de las familias con el PNIS es del 96%. Ello implica que la resiembra de cultivos de coca con los procesos de sustitución es del 0,4%, frente a un 50% con la erradicación forzosa². Estas estadísticas demuestran la mayor efectividad de la sustitución de cultivos. Sin embargo, en contra de la evidencia, el Gobierno nacional ha dado prioridad a la erradicación forzosa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022, en el cual se registra que la meta de esta estrategia es de 280.000 ha, mayor a la meta de sustitución (50.000 ha), e incluso superior a las hectáreas de hoja de coca informadas por UNODC (169.018,19 ha). Esta priorización se refleja en el aumento de la meta anual de erradicación de cultivos de coca para 2020 en un 62,5% más que en 2019: de 80.000 a 130.000 ha. A ello se suma el previsible reinicio de la aspersión aérea. Esta situación genera preocupación respecto a cuatro asuntos: i) la insistencia en estrategias de erradicación que no solucionan las condiciones por las cuales los campesinos derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito; ii) la erradicación forzosa como un factor de violencia y de presencia militar en los territorios; iii) el traslape territorial entre la sustitución, la erradicación manual forzosa y, eventualmente, la aspersión aérea, y iv) el incumplimiento de la sustitución como la política de solución del problema de los cultivos de uso ilícito en los diseños establecidos por el Acuerdo de paz.

En marzo, en el departamento de Vichada, concluyeron su participación en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito las primeras 251 familias, que recibieron maquinaria y herramientas para facilitar su transición a la producción de cacao. Para mantener estos resultados es esencial avanzar en proyectos productivos alternativos, que permitirán que las familias abandonen el cultivo de coca.

(Informe Secretario General, 2020, p. 5)

39. *Al campesinado no se le han garantizado integralmente los medios para subsistir y transitar hacia economías alternativas, deteriorando sus condiciones de vida.* Los pagos provisionales para el sostenimiento de las familias vinculadas al programa, en medio del proceso en el cual se elaboran los proyectos productivos alternativos, han tenido un continuo rezago en su implementación: i) las familias que han recibido pagos por asistencia alimentaria inmediata son el 74,1%, ii) para asistencia técnica, 61,7% y iii) para proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria el 60,4%³. Por otra parte, el componente comunitario de los acuerdos de sustitución y los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) no ha sido implementado. Así, las dificultades territoriales por las cuales persisten los cultivos de uso ilícito no han sido solventadas. A más de 40 meses de firmado el Acuerdo de paz, la implementación de proyectos productivos no llega al 1% y las familias que han concluido su proceso en

1. Esto de acuerdo con la información del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) basada en el último informe de monitoreo de cultivos de uso ilícito SIMCI/UNODC (2018), en contraste con el Informe de monitoreo al PNIS no. 19 de UNODC (2019). Hasta el año 2018, se registraron 193 municipios en 22 departamentos con un total de 169.018,19 hectáreas de hoja de coca.

2. Sobre los datos de resiembra de erradicación forzosa ver Indepaz (2019).

3. Se advierte una ligera diferencia entre los datos presentados por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia y el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, lo que puede deberse a que este último haya sido elaborado de manera posterior con datos actualizados. Sin embargo, es un ajuste menor de cifras

el programa es apenas el 0,25%⁴. En esta medida, no se está llevando a cabo integralmente el plan de atención inmediata (familiar y comunitario), aun cuando las familias están cumpliendo en un 96% con la erradicación voluntaria.

40. *EL PNIS se encuentra desarticulado de los PDET.* Es importante señalar dos elementos sobre la implementación de este programa: i) no existe convergencia territorial entre PNIS y PDET debido a que la diferencia de criterios de priorización entre los programas conllevó al traslape de municipios para la implementación; ii) la sustitución de cultivos no fue incorporada como un pilar para la construcción de los PATR, lo cual dificulta, por un lado, establecer mecanismos para la armonización de las estrategias de implementación en los territorios y, por el otro, establecer una asignación presupuestal clara y suficiente allí donde coinciden PDET y PNIS.

41. *Existe incertidumbre sobre el monitoreo y seguimiento a la implementación del PNIS.* El portal La Línea del Medio señaló el 22 de febrero de 2020 que el Gobierno canceló el convenio con la ONU para el monitoreo y verificación del PNIS⁵. Una semana más tarde, el 1 de marzo, el presidente Iván Duque sostuvo ante medios internacionales que ningún convenio con la ONU estaba comprometido y que se buscaba mejorar el uso de los recursos⁶. Es incierto, entonces, si al mantenerse el convenio con UNODC haya realmente la suficiente asignación presupuestal para llevar a cabo un monitoreo idóneo, sistemático e independiente sobre el PNIS, cuestión de la que hace caso omiso el Informe de la ONU.

VI. VERDAD, LA CONVIVENCIA Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN

Hasta la fecha la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición ha celebrado 11.700 entrevistas, tanto individuales como colectivas, con víctimas, excombatientes y otros actores. En febrero, la Comisión celebró su primera entrevista privada con dirigentes del partido FARC para escuchar su versión sobre cuestiones clave, como su responsabilidad en el conflicto. En marzo, la Comisión celebró el primero de los 64 espacios de escucha previstos para que participantes de todos los sectores de la sociedad den su relato sobre los eventos relacionados con el conflicto. Este primer espacio se centró en la violencia contra excombatientes desde la firma del Acuerdo de Paz.

(Informe Secretario General, 2020, p. 5)

42. La implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), llamadas *Zonas Futuro*, como mecanismo de impulso de los PDET, constituye una política de seguridad que conculca el Derecho Internacional Humanitario (DIH) a partir de la promoción de acciones cívico-militares. Esta situación se suma a la evidencia que presentó la FARC en el espacio de escucha organizado por la Comisión de la Verdad, donde estableció que los territorios PDET coinciden con los lugares donde se han presentado las mayores cifras de asesinatos de líderes sociales y población reincorporada.

43. *Según el informe de gestión de la CEV (2019), solo un 2% de los responsables se han presentado a entrevistas. Una parte de ese porcentaje son los relatos y testimonios presentados por integrantes de la FARC.* La participación de civiles responsables e integrantes de la fuerza pública es nula.

44. *Durante los tres primeros meses del año 2020, se destacan dos espacios dentro del esclarecimiento y la contribución a la Verdad.* El primero fue liderado por Jaime Caycedo Turriago (secretario general del Partido Comunista Colombiano), quien desarrolló una serie de tesis en torno al origen del anticomunismo ubicado temporalmente en 1948, después de *El Bogotazo*; del Estado como coautor y responsable

4 A ello se le suma que en el Chocó no se han firmado acuerdos individuales de sustitución; por lo tanto, la vinculación de estas familias es incierta.

5 <https://lalineadelmedio.com/trizasalapaz-gobiernorompeconveniocononu/>

6 <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/las-razones-que-generaron-la-discordia-entre-el-gobierno-y-la-onu.html>

del exterminio y el terrorismo de Estado, y de la resistencia social de masas y la rebelión como respuesta a la opresión. El segundo fue el encuentro con el expresidente Ernesto Samper Pizano. A pesar de su importancia, debido al nivel de discusión, profundidad y relación con las situaciones políticas de la actualidad, los alcances de estos escenarios en términos de comunicación e impactos en la sociedad en su conjunto han sido limitados, y las versiones allí presentadas no han generado aún hechos políticos o reflexiones críticas de cara al presente.

45. *Jornadas de contribución a la Verdad por parte de las FARC-EP en la CEV.* Este espacio se desarrolló durante 2 días de trabajo a puerta cerrada y versó sobre 7 ponencias entregadas previamente a la entidad. Tales documentos giran en torno a temas como tierra y territorio, contrainsurgencia, insurgencia, bloques y frentes, relación de las FARC con la población civil, política de las FARC y, finalmente, a una autocrítica.

46. *Espacio de escucha sobre asesinatos de exintegrantes de las FARC-EP y sobre garantías de seguridad.* La CEV inauguró la metodología de los espacios de escucha. El primero de estos eventos públicos se realizó en Bogotá en la sede principal de la entidad el 9 de marzo de 2020.

VII. JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ (JEP)

La Misión fue invitada a participar en las cuatro mesas celebradas sobre “Paz con legalidad”, en las que varios actores plantearon sus preocupaciones e hicieron propuestas sobre temas relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, como la reincorporación de excombatientes, las garantías de seguridad para líderes sociales y comunidades, la reforma rural integral, la justicia transicional y las víctimas.

(Informe Secretario General, 2020, p. 2)

47. La políticas y acciones de la “Paz con legalidad” no pueden comprenderse como políticas y acciones de la implementación del Acuerdo de paz. La “Paz con Legalidad” representa una simplificación grosera del Acuerdo de paz, como se demuestra en su fundamentación y contenidos⁷. En lo que concierne a la Jurisdicción Especial para la Paz, es evidente el propósito de afectar la independencia judicial cuando se afirma que el Gobierno abogará “porque se asegure neutralidad en su actuar”⁸, y que “el Presidente y su Consejero insistirán en la importancia de lograr verdadera justicia, reparación, verdad y no repetición y en ello usarán todos los instrumentos que en la ley se prevén”⁹.

Se han acreditado aproximadamente 265.000 víctimas en los siete casos. Las víctimas están participando cada vez más en las actuaciones de la Jurisdicción Especial para la Paz y han insistido en que todas las personas que comparezcan ante ella contribuyan plenamente a la verdad y reconozcan sus respectivas responsabilidades.

(Informe Secretario General, 2020, p. 4)

7 Presidencia de la República. Paz con legalidad, p. 30. Disponible en: <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

8 *Ibid.*, p. 4.

9 *Ibid.*, p. 4. Mónica Pinto, Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y los abogados, reafirmaba en su informe de 2016 al Consejo de Derechos Humanos que: “el principio de la división de poderes [...] es la base de los requisitos de la independencia e imparcialidad del poder judicial”. Naciones Unidas, Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y los abogados. Consejo de Derechos Humanos. 32° periodo de sesiones. A/HRC/32/34. Abril 5 de 2016.

48. *Participación de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz.* Los cálculos realizados sobre los siete casos abiertos por la Jurisdicción permiten indicar que estos abarcan más de 325.000 víctimas individuales, número que se soporta fundamentalmente en los casos territorializados. Ahora bien, una cifra que necesariamente se debe exponer es la de los 265 informes presentados por parte de organizaciones de víctimas e instituciones del Estado ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas¹⁰ (SRVR). Igualmente es necesario evidenciar, por su importancia en la historia política del país, la acreditación colectiva como víctima que se concedió en el mes de marzo al partido Unión Patriótica por parte de esta Sala en el marco del caso 06, en el cual “*se estudian más de 8.000 hechos victimizantes y se ha identificado a 108 comparecientes presuntamente vinculados en estos actos*”¹¹.

49. *Frente a las peticiones de agentes estatales no combatientes y terceras partes civiles.* Debe recordarse que a finales del año pasado y ante el gran número de solicitudes de terceros civiles y agentes estatales diferentes a miembros de la fuerza pública, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas decidió, en primer lugar, establecer sus criterios y parámetros para asociar casos bajo contextos y patrones de macrocriminalidad, en un documento de igual denominación; en segundo lugar, agrupar los casos de agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública y terceros civiles en seis estructuras y patrones de macrocriminalidad, en las cuales ha relacionado 167 solicitantes: 1. Autodefensas Unidas de Colombia (86); 2. Otros políticos (2); 3. Civiles reclutadores o con intervención en ejecuciones extrajudiciales (23); 4. Otros agentes del Estado vinculados o relacionados con el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad, DAS (19); 5. FARC-EP (10); 6. Otros terceros y agentes del Estado no integrantes de la fuerza pública (27). Y, en tercer lugar, crear tres subsalas especiales de conocimiento y decisión para los casos priorizados¹².

Ahora bien, con relación a los agentes estatales (diferentes a miembros de la fuerza pública) y terceros civiles existe en la Jurisdicción la consideración que con el vencimiento del término para la manifestación voluntaria de sometimiento a la JEP por parte de aquellos contra quienes existe una indagación, investigación o una vinculación formal a un proceso por parte de la jurisdicción penal ordinaria, se ha cerrado definitivamente la competencia de la JEP sobre otros actores diferentes a miembros de la fuerza pública y a exintegrantes de las FARC-EP. Quienes así piensen olvidan, por ejemplo, que el parágrafo 4 del artículo 63 de la Ley 1957 de 2019 permite -a quienes sean vinculados formalmente a nuevos procesos en la jurisdicción ordinaria- que en el término de tres (3) meses desde su vinculación acepten el sometimiento ante la JEP. En este tipo de situación se requiere que la Fiscalía General de la Nación inicie, continúe y avance con las investigaciones en el marco de sus competencias, tal como lo propuso la presidenta de la Jurisdicción, Patricia Linares, en la reunión sostenida con el nuevo Fiscal General, Francisco Barbosa, en el encuentro reseñado en el informe bajo análisis¹³.

50. *La persecución del partido de gobierno contra la Jurisdicción Especial para la Paz.* No puede dejar de mencionarse la persecución que el partido de gobierno, el Centro Democrático, ha adelantado contra la JEP con ocasión de la amnistía concedida por la Sala de Amnistía e Indulto a la compareciente Marilú Ramírez Baquero, relacionada con la explosión de un carro bomba en la Escuela Superior de Guerra. La Sala encontró que los hechos se ajustan a los principios y normas del Derecho Internacional Humanita-

10. Jurisdicción Especial para la Paz. JEP en cifras. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Infografias/cifras-marzo-27.pdf> La fecha de corte de los informes recibidos es el 25 de marzo de 2020.

11. Jurisdicción Especial para la Paz. Comunicado 038. La JEP acreditó como víctima al partido Unión Patriótica. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-acreditó-como-víctima-al-partido-Unión-Patriótica.aspx>

12. Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Definición de Situaciones Jurídicas. Resolución No. 008017 del 24 de diciembre de 2019. “Por medio de la cual se establece la acumulación de investigaciones y procesos atendiendo el contexto y los patrones de macrocriminalidad para las solicitudes de sometimiento de otros agentes del Estado diferentes a miembros de la fuerza pública y terceros en la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la Jurisdicción Especial para la Paz”.

13. Jurisdicción Especial para la Paz. Estas son las propuestas que le hizo la JEP al Fiscal General designado. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Estas-son-las-propuestas-de-trabajo-entre-la-Fiscal%C3%ADa-General-de-la-Naci%C3%B3n-y-la-JEP.aspx>

rio, marco jurídico aplicable, y que, por tanto, no pueden ser tipificados como crimen de guerra, concluyendo que “fue una acción militar desarrollada en el marco del actuar rebelde de ese grupo armado en el CANI en el que se enfrentó con el Estado colombiano, fue conexas con el delito político y fue ejecutada conforme al DIH”¹⁴. La decisión llevó a que los principales voceros del Centro Democrático expresaran que “la JEP debe ser eliminada”¹⁵, “la voluntad mayoritaria no es ‘reformar’ la JEP sino eliminarla”¹⁶ y enfatizaran el “No a la JEP”¹⁷. Al involucrar a miembros del partido de gobierno pertenecientes a la rama legislativa, se configura claramente una presión indebida sobre la Jurisdicción Especial afectando la independencia del mecanismo judicial del SIVJRNR y un desafío contra el marco normativo que dio vida a la JEP. La hostilidad recurrente contra la JEP merece mención expresa.

VIII. IMPLEMENTACIÓN

Tras las elecciones departamentales y locales que tuvieron lugar en octubre de 2019, las primeras celebradas desde la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el 1 de enero de 2020 tomaron posesión en Colombia los 32 gobernadores nuevos, de los cuales 2 son mujeres, más de 1.100 alcaldes nuevos, de los cuales 131 son mujeres, y las asambleas departamentales y concejos municipales. Los gobernadores y alcaldes han comenzado a elaborar sus planes departamentales y locales de desarrollo, que guiarán sus prioridades durante los próximos cuatro años. El Gobierno Nacional ha venido trabajando con ellos para fomentar la apropiación a nivel local y regional de los programas relacionados con la paz. Exmiembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en varias regiones han tomado parte en estos procesos participativos de formulación de planes regionales y locales de desarrollo.

(Informe Secretario General, 2020, p. 1)

24

51. *El papel de los alcaldes en la implementación.* Los gobernadores y alcaldes que empezaron su período de gobierno el 1 de enero de 2020 y que tienen una postura favorable al Acuerdo de paz y su implementación pueden, sin duda, contribuir a habilitar mejores condiciones para la implementación territorial. No obstante, es preciso señalar que su eventual voluntad no cuenta hoy con el ajuste normativo que se desprende del Acuerdo Final de Paz, específicamente en relación con la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de la Planeación), a fin de asegurar la inclusión de los temas relacionados con el Acuerdo en los planes de desarrollo en los entes territoriales. El proyecto de ley sobre la materia fue presentado al Congreso al finalizar el gobierno de Santos, tras pasar por la verificación de la CSIVI. No pudo ser aprobado. El gobierno de Duque no se ha interesado en darle nuevamente curso a esta iniciativa.

14. Jurisdicción Especial para la Paz, Sala de Amnistía o Indulto

15. Álvaro Uribe Vélez. La JEP debe ser eliminada... Disponible en: <https://twitter.com/AlvaroUribeVel/status/1234888577206628352?s=19> marzo 3 de 2020. En el mismo sentido: Restrepo Margarita. #LaJEPDebeSerEliminada... Disponible en: <https://twitter.com/MargaritaRepo/status/1235190188554493952?s=19> marzo 4 de 2020

16. Arizabaleta, Jaime. La voluntad mayoritaria... Disponible en: <https://twitter.com/jarizabaleta/status/1235621594325610498?s=19> marzo 5 de 2020.

17. Álvaro Uribe Vélez. Para negar la amnistía puede decirse que la acción criminal... Disponible en: <https://twitter.com/AlvaroUribeVel/status/1235128677958119424?s=19> marzo 4 de 2020.

[...] el principal órgano establecido para posibilitar el diálogo de alto nivel y la resolución de las diferencias entre las partes, a saber, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, se reunió tan solo una vez en el período sobre el que se informa. La Misión, junto con los países garantes, que actúan como observadores en la Comisión, siguió alentando a que se haga un mayor uso de ese foro.

(Informe Secretario General, 2020, p. 3)

52. *Sobre el papel de la CSIVI.* Al hecho de la no realización de reuniones con la periodicidad debida y convenida por la Partes, es decir, de una actividad formal irregular, se le agrega que la CSIVI —con algunas excepciones relacionadas con temas puntuales— no está desempeñando las funciones establecidas en el Acuerdo de paz y en los decretos regulatorios de su organización y funcionamiento. En sentido estricto, la idea de “impulsar la implementación” como propósito esencial de la instancia bipartita no se está cumpliendo. Tampoco su función para la solución de diferencias.

IX. GÉNERO

Se han hecho algunos avances en la implementación de las disposiciones sobre género del Acuerdo de Paz relacionadas con la reincorporación y las garantías de seguridad, y las excombatientes desempeñan un papel fundamental en la promoción de los esfuerzos de reconciliación y la reincorporación comunitaria. La Comisión Nacional de Mujer, Género y Diversidad de la FARC siguió realizando una serie de actividades para promover la participación de las mujeres y la colaboración con organizaciones de mujeres en la implementación de planes locales de desarrollo en los departamentos de Córdoba, La Guajira y el Cauca.

(Informe Secretario General, 2020, p. 13)

53. *Falta de seguimiento y monitoreos transversales que contribuyen a no hacer visible el enfoque de género.* Sigue sin realizarse el seguimiento a la transversalidad del enfoque de género. El Gobierno muestra la fragmentación de la comprensión en el enfoque y las acciones aisladas no parecen cumplir con una planeación integral y estructurada para que el proceso de implementación contribuya al cierre de las brechas en razón de género. Igualmente, resulta una preocupación la omisión y no visibilidad de la población LGTBI dentro de las acciones de género.

La promoción de las funciones de liderazgo y la capacidad de organización de las mujeres excombatientes y su inclusión efectiva en los procesos de toma de decisiones siguen siendo un desafío [...]

(Informe Secretario General, 2020, p. 13)

54. *Si bien la mesa técnica de género del CNR funciona de manera adecuada, es necesario llevar las recomendaciones y la capacidad técnica que hay allí a los ETCR y NAR, en donde se evidencian de manera profunda las inequidades en la distribución de roles en los proyectos productivos.* En la ruta de reincorporación adoptada bajo el decreto 4309 de 2019 se pone como indicador de cumplimiento en materia de salud estar afiliado o afiliada al sistema de salud. Preocupa que no se ha pensado en ninguna medida diferenciada para la atención de las mujeres en materia de salud sexual y reproductiva, en materia ginecobstétrica, ni en relación con el tratamiento de enfermedades de alto costo. Los porcentajes de acceso a programas educativos son muy bajos y no existe una estrategia para mejorarlos.

55. *Garantías de seguridad.* Las mujeres exguerrilleras manifiestan que es más difícil para ellas acceder a esquemas de protección, dado que no se percibe como factor de riesgo el trabajo que hacen en materia de derechos humanos y derechos de las mujeres. Sectores mayoritarios de mujeres están a la espera de que se les asignen esquemas de seguridad después de haber hecho los análisis de riesgo.

El 20 de febrero, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final renovó el mandato de la Instancia Especial de Género, y cabe destacar que se acordó incluir permanentemente como observadoras en la Instancia Especial a mujeres excombatientes de las FARC-EP. La Instancia Especial ha destacado la importancia de mantener un diálogo de alto nivel con el Gobierno y ha señalado que necesita recursos adecuados para seguir monitoreando los aspectos de género del Acuerdo de Paz.

(Informe Secretario General, 2020, p. 13)

56. *Planes de Implementación retóricos y sin concreción.* El gobierno informa pública y oficialmente sobre la supuesta formulación de planes de implementación a partir de los indicadores de género, lo que hasta el momento no se han presentado ni discutido en la CSIVI. Además, los anuncios sobre la formulación carecerían de los lineamientos de transversalización del enfoque de género, condición *a priori* para que se implementen de manera armónica. La Comisión nacional de Mujer, Género y Diversidad del Partido FARC ha impulsado proyectos (con el apoyo del sistema de Naciones Unidas) que tienen como objetivo fomentar la autonomía de las mujeres. Estas acciones están planeadas en la perspectiva de atender las necesidades de las mujeres que se han plasmado en el documento denominado *Estrategia integral para la reincorporación de las mujeres de FARC* y que responden a la voz de las mujeres del territorio nacional. De igual manera, esa comisión ha construido planes para el trabajo de las mujeres en materia de prevención de violencias basadas en género, fortalecimiento de espacios colectivos comunitarios, estrategias de reunificación familiar, estrategias de coordinación entre diversos proyectos (del sistema de Naciones Unidas) para acciones complementarias y articuladas, formación de liderazgos y cuidado ambiental. La FARC ha trabajado en el desarrollo de una *Estrategia de Cuidado y Buen Vivir* que aporta a fortalecer las acciones orientadas a la atención integral de niñas y niños.

57. *Al desdibujarse el rol de la CSIVI como espacio de seguimiento e impulso de las partes, se ha desdibujado también el papel de la Instancia de Género, particularmente en relación con los aportes que pueda hacer al desarrollo de las políticas de la implementación.* Es muy importante que se haya acordado el procedimiento a seguir para elegir el segundo grupo de mujeres que estará en este espacio. Sin embargo, se deben ajustar las formas de trabajo de la CSIVI para que las recomendaciones que la instancia haga realmente sean tenidas en cuenta y se avance en la implementación integral del enfoque de género.

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
CNMH	Centro Nacional de Memoria Histórica
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIPRAT	Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas

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)
CPEC	Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
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
Informe ONU	Informe del Secretario General de las Naciones Unidas y la valoración general de la Misión de Verificación en Colombia (27 de diciembre de 2019 al 26 de marzo de 2020)
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
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PISDA	Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución
SGR	Sistema General de Regalías
SISEP	Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
SIVJRN	Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y no Repetición.
RRI	Reforma Rural Integral
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
URT	Unidad de Restitución de Tierras
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral