

# LA “PAZ CON LEGALIDAD” AL DESNUDO

Simulación de la implementación  
y trizas del Acuerdo de paz  
con las FARC-EP

CSIVI - FARC

CENTRO DE PENSAMIENTO  
Y DIÁLOGO POLÍTICO

GENTES del  
COMÚN



**CSIVI – FARC**

Rodrigo Granda (Ricardo Téllez)  
Jairo Estrada Álvarez  
Ronald Rojas (Ramiro Durán)

**Centro de Pensamiento  
y Diálogo Político**

Dirección académica  
Jairo Estrada Álvarez

**Consultores**

Carolina Jiménez Martín  
Víctor Manuel Moncayo Cruz  
Andrés Felipe Mora Cortés  
José Francisco Puello-Socarrás

**Reforma Rural Integral**

Diana Ximena Machuca Pérez  
Sandra Paola Naranjo Aristizábal  
Diana Patricia Sánchez García

**Solución al problema de drogas ilícitas**

Ana María González Suárez  
Jesús Andrés Chicaíza Taramuel

**Participación Política  
y Apertura Democrática**

Laura Espinosa Macías

**Garantías de seguridad**

Giovanni Libreros Jiménez

**SIVJRNR**

Santiago Gómez Obando

**Implementación**

Marcela Valencia Toro  
Sergio Moreno Rubio

**Enfoque de género**

Laura Cardoza Alfonso  
Paola Patricia Sandoval Palacios

**Enfoque étnico**

Angélica Bermúdez Murcia

# **LA “PAZ CON LEGALIDAD”**

## **AL DESNUDO**

Simulación de la implementación  
y trizas del Acuerdo de paz con las  
FARC-EP

### **Publicación de**

Gentes del Común  
CSIVI-FARC  
Centro de Pensamiento  
y Diálogo Político

### **ISBN**

00000000000

### **Dirección**

Jairo Estrada Álvarez

### **Preparación Editorial**

Jesús Gualdrón Sandoval

### **Diseño y diagramación**

Arnold Hernández

### **Impreso por**

DGP Editores S.A.S.

### **Primera Edición**

Febrero de 2021 | Bogotá, Colombia

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

**[www.cepdipo.org](http://www.cepdipo.org)**

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Primera Parte</b>	
Elementos para la caracterización de la “Paz con legalidad” .....	11
<b>Segunda Parte</b>	
La “Paz con legalidad”: Entre la tozuda realidad y la narrativa de una justificación de lo imposible .....	39
<b>REFORMA RURAL INTEGRAL</b>	
Situación general .....	43
Glosas al informe de “Paz con Legalidad” .....	45
<b>PARTICIPACIÓN, APERTURA DEMOCRÁTICA Y REINCORPORACIÓN POLÍTICA</b>	
Situación general .....	91
Glosas al informe de “Paz con Legalidad” .....	93
<b>GARANTÍAS DE SEGURIDAD</b>	
Situación general .....	99
Glosas al informe de “Paz con Legalidad” .....	100

<b>SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS</b>	
Situación general .....	117
Glosas al informe de " <i>Paz con Legalidad</i> " .....	118
<b>VÍCTIMAS</b>	
Situación general .....	133
Glosas al informe de " <i>Paz con Legalidad</i> " .....	134
<b>DIMENSIONES PRESUPUESTALES DE LA IMPLEMENTACIÓN</b>	
Situación general .....	145
Glosas al informe de " <i>Paz con Legalidad</i> " .....	146
<b>ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO</b>	
Situación general .....	155
Glosas al informe de " <i>Paz con Legalidad</i> " .....	156
<b>ENFOQUE TRANSVERSAL ÉTNICO</b>	
Situación general .....	179
Glosas al informe de " <i>Paz con Legalidad</i> " .....	180
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	189
<b>EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS</b> .....	199
<b>PUBLICACIONES DEL CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO</b> .....	205

# Presentación

Iván Duque Márquez llegó a la Presidencia de la República como candidato y representante de un partido político que exigía –y prometía– “hacer trizas” el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y las FARC-EP. Aunque semejante pretensión no se ha podido cumplir por efecto de la correlación social y política de fuerzas, así como por la presión que ejerce la comunidad internacional, esto no significa que el interés gubernamental por incumplir los compromisos derivados del Acuerdo o, al menos, por desatender aquellos que comportan un mayor potencial transformador, haya sido dejado de lado. Al contrario, el menosprecio por aspectos estructurales del Acuerdo ha estado acompañado por estrategias activas de incumplimiento, rompimiento o desfiguración de lo acordado. Todo ello en un contexto en el que el Gobierno Nacional ha desplegado una estrategia de activismo político y mediático orientada a simular la implementación y a proyectar una imagen de compromiso resuelto con la paz.

Bajo la premisa de que no estaba obligado a cumplir con lo que el gobierno de Juan Manuel Santos, en representación del Estado colombiano, había pactado con la guerrilla de las FARC-EP, y con la intención de introducirle ajustes profundos al Acuerdo para alinearse con las demandas más radicales de su partido político, el Centro Democrático, la política de paz de Iván Duque ha transitado entre el desconocimiento relativo de las normas constitucionales y legales que lo obligan a avanzar en el proceso de implementación, sus intentos de atacar pilares básicos del Acuerdo y su intención de imponer una concepción de paz que niega los principios e integralidad de lo acordado en La Habana. Dicha visión ha recibido el nombre de *“Paz con legalidad”*.

El propósito principal de este documento consiste en “poner al desnudo” la *“Paz con legalidad”*, para evidenciar que dicha política –así el Gobierno afirme lo con-

trario— no corresponde ni en su espíritu ni en sus componentes principales a las obligaciones que el Acuerdo de paz le impone al Estado, en general, y al gobierno actual, en particular.

En desarrollo de este propósito, el texto se ha dividido en dos partes. En la primera, *Elementos para la caracterización de la "Paz con legalidad" - La alquimia de la simulación, el "hacer trizas" y otros brebajes*, con fundamento en once proposiciones, cada una de ellas debidamente sustentada, se aproxima una valoración general de tal política desde una perspectiva que busca dilucidar sus diferentes componentes, intentando trascender los análisis de seguimiento a la implementación que usualmente se realizan. Se trata más bien de un análisis político, en el sentido estricto del término, útil para comprender los aspectos particulares y específicos.

Precisamente estos últimos son abordados en la segunda parte: *La "Paz con legalidad": Entre la tozuda realidad y la narrativa de una justificación de lo imposible*. Con base en un estudio riguroso de los documentos con los que el gobierno de Iván Duque sustenta su política, los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y, particularmente, su muy publicitado informe de gestión sobre los dos años de la *Paz con legalidad* (CPEC, 2020), el texto aborda el análisis de cada uno de los puntos del Acuerdo, así como los enfoques transversales de género y étnico. En esta parte se cotejan las principales formulaciones del mencionado informe gubernamental, mostrando, según el caso, sus inconsistencias, incoherencias, ambigüedades e incluso falacias. Se trata de poner en evidencia que el balance que pretende proyectar el Gobierno se encuentra muy distante de la situación actual de la implementación en los niveles nacional y territorial, y que, de paso, esconde el impacto negativo que tiene la no implementación integral del Acuerdo para la sociedad colombiana, si se tiene en cuenta que sus disposiciones comprenden un conjunto de reformas históricamente aplazadas y un potencial transformador y modernizante de la formación social.

Es deseo del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) que este texto contribuya a ampliar las perspectivas de análisis sobre el Acuerdo de paz celebrado con las FARC-EP, bajo el entendido de que si bien el Gobierno Nacional es "el responsable de la correcta implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de conversaciones de paz", como se estipula de manera taxativa en el Acuerdo, la implementación no viene por sí sola. Menos aún de un Estado caracterizado históricamente por incumplir los compromisos que se ha visto obligado a asumir por efecto de las luchas sociales y populares. En ese sentido, comprendemos la implementación como un campo en disputa, en el que todavía no se encuentra definida la trayectoria última.

## **PRIMERA PARTE**

# **ELEMENTOS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA “PAZ CON *LEGALIDAD*”**

La alquimia de la simulación,  
el “hacer trizas” y otros brebajes



El tiempo transcurrido desde el 7 de agosto de 2018, fecha de inicio del período del actual presidente de la República, Iván Duque Márquez, ofrece suficientes elementos de análisis para aproximar, primero, una valoración del estado general de la implementación del Acuerdo de paz, así como de sus principales tendencias. Asimismo, segundo, para caracterizar la acción gubernamental más allá de su discurso y narrativas, con base en el contraste entre lo que se afirma que está sucediendo, por una parte, y la siempre tozuda realidad de lo concreto, por la otra.

Respecto de lo primero, sobre el estado general, es posible afirmar que la implementación concebida como un proceso integral, que demanda voluntad y decisión política, diseño y puesta en marcha de políticas públicas, alistamiento y disposición concordante de la institucionalidad del Estado, así como asignación y ejecución efectiva (real y material) de recursos, se encuentra en un estado crítico y precario, y exhibe los rasgos propios de tendencias a la consumación de la perfidia. Es cierto que la implementación del Acuerdo trasciende en su definición temporal –extendida de manera unilateral por el gobierno de Santos a 15 años– el actual período de gobierno y, por tanto, que no es posible esperar del actual mandato presidencial la ejecución íntegra de lo pactado; pero también lo es que según como se perfile la implementación en los primeros años, así será su calidad futura.

En ese aspecto, lo que se evidencia es un quiebre del principio de integralidad, una fragmentación del todo interrelacionado, una adecuación indebida y no ceñida a lo acordado de aspectos nodales del Acuerdo a la visión política del gobierno actual, muy distante además de un necesario concepto riguroso de planeación y política pública. De no producirse un redireccionamiento, tal situación puede llevar a que los aspectos gruesos del Acuerdo de paz entren a hacer parte del largo listado de incumplimientos que han caracterizado el Estado colombiano a lo largo de su historia

cuando de atender compromisos pactados se ha tratado y, en consecuencia, nuevamente de aspiraciones sociales y populares postpuestas.

En cuanto a lo segundo, la acción gubernamental, se puede señalar que ella ha sido coherente con el proyecto político sobre el cual descansa el gobierno actual, el cual ha comprendido el Acuerdo de paz como un conjunto de concesiones innecesarias a un "enemigo subversivo" que debería haber sido derrotado militarmente y que –de implementarse en su versión original– conducirían a una desestabilización del "orden democrático", encauzándolo por la senda del "castrochavismo", que no sería otra que la del "socialismo". Ante la imposibilidad del desconocimiento explícito –por la fuerza normativa que lo protege (con limitaciones evidentes), por la existencia de importantes fuerzas políticas y sociales que apoyaron el Acuerdo y continúan acompañando su implementación, por la labor de la llamada bancada por la paz en el Congreso de la República y por el apoyo de la comunidad internacional–, se ha tenido que optar pragmáticamente por convivir con esa "anomalía", buscando el camino que inspira este texto: la alquimia de la simulación, el "hacer trizas" y otros brebajes.

En este punto es preciso recordar que el proyecto político de la extrema derecha liderado por el Centro Democrático, que llevó a la presidencia a Iván Duque en una coalición de diversas expresiones de la derecha colombiana, señaló como parte de su agenda el propósito de "hacer trizas" los acuerdos de La Habana. Ese propósito, así se afirme lo contrario por parte del actual gobierno, que predica un compromiso presunto con la implementación, se mantiene incólume en lo esencial.

Evidenciarlo demanda un tipo de análisis que trascienda las numerosas declaraciones de algunos funcionarios gubernamentales de alto nivel, la cuidadosa estrategia comunicacional y el aparato de propaganda que se ha puesto en marcha para posicionar la tesis sobre "la voluntad del Gobierno para continuar con el proceso y planeación a largo plazo (de la implementación)" y sobre una situación cuasi idílica de la reincorporación. Mediante una muy particular pero cuestionable pedagogía, que equipara a los y las exintegrantes de las FARC-EP (13.144, según sus cifras) y sus familias a "una población de unos 55.000 colombianos, algo así como toda la población de Riosucio, Chocó", el Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, afirmó que ese municipio figurado dados "(los) niveles de emprendimiento, de cobertura y de éxito socioeconómico se habría ganado el premio Nobel" (El Tiempo, 09.01.2021). De ese modo asemejaba el estado de la reincorporación con lo que se viviría en una "isla de la fantasía" –eso sí, dejando de mencionar los 254 asesinatos de firmantes del Acuerdo, la desaparición, las amenazas y el desplazamiento forzado de decenas de ellos–.

Es indiscutible que ciertas tonalidades del discurso y de la narrativa gubernamental sobre la implementación y la reincorporación han tenido impacto en algunos sectores de la opinión pública y, sobre todo, de la comunidad internacional, los cuales de buena fe continúan brindando su apoyo al proceso de paz y a la propia acción gubernamental. El Gobierno con habilidad, pero instrumentalizando políticamente los apoyos, habla del respaldo a su política de “*Paz con legalidad*”, evitando hasta donde le es posible referirse al Acuerdo de paz. Empero, entre tanto, se ha venido al mismo tiempo mostrando que hay una enorme distancia entre el discurso y la narrativa y las ejecutorias reales y materiales del gobierno. Hasta el propio embajador de los Estados Unidos en Colombia, Philip Goldberg, ha afirmado: “urgimos al Gobierno colombiano a hacer más” (El Tiempo, 24.01.2021). Y eso es mucho decir, cuando se está haciendo referencia al “aliado estratégico” que con servilismo y devoción actúa bajo los mandatos imperiales.

Sobre el estado del proceso de implementación y reincorporación hemos afirmado que es más adecuado mostrarlo tal y como se presenta que hacer los equilibrios y malabares propios de las muy conocidas analogías, escolásticas, por cierto, sobre el “vaso medio lleno” o “medio vacío”, o lo positivo y lo negativo, o el avance y el retroceso. Nuestra afirmación sobre el “estado crítico y precario” del proceso no representa un cuestionamiento al Acuerdo y sus posibilidades, habla más bien de su nivel de conflicto y contradicción, y sobre la necesidad de superarlo para que pueda desenvolverse bajo otras –mejores– condiciones.

Más allá del análisis específico contenido en este libro, sostenemos que la acción gubernamental se caracteriza por la simulación (acción de representar algo, fingiendo o imitando lo que es) de la implementación y la pretensión de hacer trizas (destruir completamente, hacer pedazos menudos algo) el Acuerdo de paz. En trabajos previos, ya habíamos aproximado valoraciones en ese sentido (CSIVI-FARC/CEPDI-PO, 2019a y 2020a). Entrado el último año y medio del período presidencial de Iván Duque, existen mayores y más consistentes elementos de juicio y también suficiente evidencia empírica que confirma que ese es el camino por el cual ha optado el actual Gobierno, y que en lo que resta del cuatrienio asistiremos a la exacerbación de la alquimia simulación-hacer trizas, si se considera que se acerca con velocidad el inicio de la campaña electoral que producirá las definiciones sobre presidencia y Congreso de la República para el período 2022-2026. No debe quedar duda alguna acerca de la instrumentalización política del Acuerdo de paz y de la implementación/reincorporación para producir rendimientos electorales.

Nuestra afirmación sobre la alquimia de la simulación-hacer trizas y otros brebajes la fundamentamos en las siguientes once consideraciones:

1. *Los diseños políticos y de política pública anunciaron tempranamente la pretensión gubernamental de desviarse de una senda de implementación integral (lo cual ya se había advertido desde el propio inicio del proceso durante el gobierno de Santos), de avanzar en el desconocimiento de aspectos nodales y de optar por una implementación fragmentada y selectiva, no necesariamente ajustada a las disposiciones del Acuerdo de paz.*

Los referentes principales de la visión gubernamental se encuentran en la “política de consolidación Paz con legalidad” (Presidencia de la República, 2018) y en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) (Ley 1955 de 2019). El simple contraste riguroso entre el texto del Acuerdo Final y los contenidos de esos documentos evidencia al menos cuatro cosas:

- a. La protuberante incomodidad por la existencia de un acuerdo de paz que se evita nombrar según su denominación, pues ese solo hecho conllevaría la aceptación de que en Colombia hubo un conflicto armado –y no una “amenaza terrorista”–, que se busca contribuir a cerrar: lo que no se nombra, no existe.
- b. La simplificación grosera del Acuerdo Final a una estrecha visión gubernamental, que sin expresarlo explícitamente quisiera verlo reducido a una versión de la política de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), acompañada del castigo para quienes, a su juicio –y anticipándose a las decisiones de la JEP–, serían delincuentes responsables de graves crímenes de guerra, así como a la adopción deshilvanada de algunas de las disposiciones seleccionadas juiciosamente entre los puntos convenidos en su momento por las partes (CEPDIPO).
- c. La reinterpretación de contenidos específicos del Acuerdo para adecuarlos en forma amañada a los propósitos generales (y específicos) de la política y la acción gubernamental. Dentro de los muchos ejemplos a presentar se encuentran, entre otros, el Fondo de Tierras, el catastro multipropósito, los PDET, las garantías de seguridad y la sustitución de cultivos de uso ilícito.
- d. La decisión de origen de incumplir la obligación de una implementación integral y, frente a la imposibilidad política y jurídica de “destruir completamente” el Acuerdo, llevar a cabo una política de “hacerlo pedazos menudos”, que son precisamente los que se le presentan a la opinión pública como las principales ejecutorias, según la reinterpretación a que son sometidos con acomodo a la conveniencia gubernamental. Uno de los principales “pedazos menudos” de los cuales se vale actualmente el gobierno de Iván Duque son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Para darle sustento político y jurídico al diseño de su política, el Gobierno ha afirmado que la Corte Constitucional mediante sentencia C-630 de 2017 habría posibilitado respecto de la implementación del Acuerdo que los gobiernos con esa obligación contarán con un “margen de interpretación” o de “apreciación” que les permitiera realizar los ajustes del caso para hacerlos concordantes con su política general. En ese sentido, la “Paz con legalidad” sería el resultado de ese “margen de interpretación”, expresando el compromiso gubernamental de implementar el Acuerdo de paz.

Tal y como lo ha hecho con el propio Acuerdo, también en este caso se aprecia una interpretación amañada de la jurisprudencia, a fin de producir una pieza a la medida de sus intereses. En efecto, es cierto que la señalada sentencia introduce el “margen de interpretación”; pero esa es una verdad a medias, pues el reconocimiento del margen se acompaña de otras disposiciones contenidas en la misma sentencia que imponen a todos los desarrollos del Acuerdo (normativos y de política pública) la obligación de atender de manera estricta su espíritu y su letra. No basta simplemente con enunciar (o anunciar) que una determinada acción gubernamental es implementación del Acuerdo. El rigor en el seguimiento a la implementación, y específicamente a la acción gubernamental, obliga cuando menos a un ejercicio de contraste entre lo que se afirma sería una ejecutoria gubernamental y lo que está consagrado en el Acuerdo o en la normatividad que lo ha desarrollado.

De lo anterior se infiere que es conveniente, o cuando menos prudente, evitar caer en la seducción de los “cantos de sirena” sobre la implementación, que con exceso y saturación extrema se promueven desde las instituciones del gobierno especializadas en el tema. El análisis juicioso impone ir mucho más allá de los anuncios y de la propaganda.

- 2. Es comprobable un discurso y una narrativa gubernamental, continuos y reiterativos, que buscan restarle alcance y significado al Acuerdo de paz para la sociedad colombiana, y sobre todo desprestigiarlo frente a ella. Se trataría de un acuerdo inútil y generador de impunidad.*

Se está, entonces, en presencia de la continuidad de una política que rindió sus frutos con la derrota del “plebiscito por la paz” del 2 de octubre de 2016, la cual se le atravesó a la “implementación temprana” en el último tramo del gobierno de Santos, y que, con la llegada de Iván Duque a la presidencia, adquirió nuevos impulsos y dimensiones.

Se trata de un discurso y una narrativa orientados sobre todo a las huestes partidarias, pero también a sectores de la sociedad que pueden ser permeados con mentiras o verdades a medias; en los que se puede producir hartazgo y rabia cuando se magnifican los hechos (distorsionados o muchas veces inexistentes), y de quienes se espera un seguimiento sectario y fanático. No son solo discurso y narrativa para despertar y mover las pasiones, sino que expresan también la convicción propia de un proyecto político que reúne a variadas expresiones de la derecha colombiana, con el liderazgo de la más extrema.

Es evidente el "juego de roles" compartido entre los discursos más agresivos que se dejan para el partido (Centro Democrático), aquellos que aparentan ponderación por ser de un (presunto) "extremo centro" político, que le corresponden al presidente, y otros de funcionarios del alto gobierno, que oscilan entre narrativas de la reconciliación y el guerrerismo. Con independencia de los tonos o de los acentos, son indistinguibles unas líneas de desprestigio del Acuerdo. Aquí se quiere llamar la atención sobre los aspectos que podrían considerarse como los más notorios:

- a. Se trataría de un Acuerdo ilegítimo que en sentido estricto solamente comprometería al gobierno anterior. De manera reiterada se evoca la victoria del No en el plebiscito; pero nada se dice respecto de la refrendación por el Congreso de la República ni sobre los fallos de la Corte Constitucional que la declararon ajustada al ordenamiento constitucional.
- b. Por efecto del Acuerdo se habría producido una fractura de la sociedad y una polarización política, derivadas de la no atención a los resultados del Plebiscito. No se reconoce la renegociación que llevó a la firma del segundo y definitivo Acuerdo, la cual recogió buena parte de las objeciones del No, disminuyendo aspectos del primer acuerdo suscrito en Cartagena de Indias.
- c. Se estaría frente a un acuerdo que genera impunidad, premiando con curules en el Congreso de la República a "criminales de guerra" (excomandantes guerrilleros) y desconociendo a las víctimas del conflicto. Se ignoran los alcances del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y, particularmente, de la "solución de justicia" a través de la Jurisdicción Especial para la Paz, abogando más bien por la aplicación del derecho penal del enemigo.
- d. Como consecuencia del Acuerdo, se habría producido un estímulo al narcotráfico, expresado en el incremento espectacular del número de hectáreas cultivadas. Además de la inexistencia fáctica de la correlación "Acuerdo-narcotráfico", se presenta una argumentación amañada que desvirtúa los demostrados impactos de la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, mediante la cual los niveles de resiembra son

- significativamente inferiores, como se evidencia en los informes de la ONU-DOC<sup>1</sup>.
- e. Se afirma que por efecto del Acuerdo y, particularmente, del incremento del narcotráfico habría un deterioro de la seguridad. Sin dejar de considerar los efectos de las "economías ilegales" sobre la seguridad, la situación actual en ese campo posee causas históricas más complejas, algunas de ellas anteriores a la irrupción del narcotráfico como factor constitutivo de la economía y la sociedad en su conjunto.
  - f. Particular énfasis ha tenido el desprestigio de la JEP, a la que se busca presentar como símbolo de impunidad y de trato más que amable con "criminales de guerra". En este caso, además de la crítica reiterada a sus diseños, la puesta en duda de la calidad y efectividad de su trabajo es continua. La pretensión de intromisión del poder ejecutivo en los asuntos de esa jurisdicción, violentando la "independencia judicial", ha sido más que protuberante. Evidentemente no se ha querido aceptar que la "solución política" requería de una justicia especial, que al tiempo que reconocía y buscaba contribuir a materializar los derechos integrales de las víctimas del conflicto, requería habilitar condiciones políticas y jurídicas para ponerle fin al conflicto armado (en el caso del Acuerdo celebrado con las FARC-EP).
  - g. Del discurso y las narrativas del desprestigio no escapa la Comisión de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), cuyo trabajo es visto con recelo por la supuesta falta de objetividad derivada de su presunta conformación mayoritaria con simpatizantes y militantes de izquierda (por cierto, lo mismo se asevera sobre la integración de la JEP).

- 3.** *Respecto del marco normativo del Acuerdo de paz, la acción gubernamental ha combinado con éxito diferenciado:*
- a. *propósitos de desmonte de aspectos centrales,*
  - b. *desarrollos normativos parciales y reinterpretados,*
  - c. *"parálisis normativa"*
  - d. *y silencio complaciente frente a iniciativas parlamentarias o extraparlamentarias del partido de gobierno contra disposiciones del Acuerdo.*

---

1 Pierre Lapaque, representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia, afirma que "donde se realiza la erradicación forzada hay un alto porcentaje de resiembra, entre el 40 y 50 por ciento; pero donde está la erradicación voluntaria, allí está el campesino cocalero que decidió cambiar de vida, la resiembra es de menos del uno por ciento (*El Tiempo*, 21.06.2019).

Las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019) fueron la muestra de un intento (que se sabía resultaría fallido) de obstaculizar la puesta en marcha de esa jurisdicción con los instrumentos requeridos para su trabajo. Tanto el trámite en el Congreso, como la sentencia de la Corte Constitucional que dictaminó sobre la constitucionalidad de la ley, habían mostrado que se trataba de una normativa que atendía con rigor el ordenamiento jurídico; el recurso de la objeción generó que la labor de la JEP (dotada con todas sus herramientas) se pospusiera temporalmente. Luego, como parte de la narrativa del desprestigio, se señalaría por el propio Gobierno falta de celeridad y de producción de decisiones, esto es, de imputaciones y sanciones.

Durante lo corrido del período de gobierno no son constatables nuevos desarrollos normativos que hayan tenido el propósito de completar el marco normativo que quedó inconcluso por los incumplimientos durante el gobierno de Santos. Nos referimos a las disposiciones correspondientes a la llamada implementación temprana, que quedaron consignadas en el Acuerdo como parte de las "prioridades para la implementación normativa". En esa materia, no hay nada para presentar por parte del gobierno actual. Ni siquiera se conoce a la fecha una "agenda normativa" que expresara el compromiso gubernamental para el cuatrienio y permitiera hacer un ejercicio de seguimiento al cumplimiento. Si se tomaran como ciertos los desarrollos pendientes que se incluyeron en el ya citado documento "*Paz con legalidad*", lo realizado en más que magro. La normatividad expedida, valorada de conjunto, es de menor alcance; comprende en lo esencial y de manera parcial tópicos de interés para la política del gobierno, con las acomodaciones unilaterales del caso. En su gran mayoría no se ha surtido el procedimiento de constatación de normas relacionadas con la implementación por parte de la CSIVI, al que obligan el Acuerdo y la normatividad vigente.

Particular mención merecen, entre otros, el proyecto de reforma política-electoral presentado por el gobierno en la legislatura de 2018, que no prosperó en el Congreso de la República. Su contenido ni siquiera se acercaba con precariedad a la iniciativa que, fallidamente también, se tramitó durante el gobierno de Santos, menos aún a la propuesta formulada por la Misión Electoral Especial. El proyecto de acto legislativo sobre las circunscripciones especiales territoriales de paz, con el que sectores del Congreso buscaban mantener con vida tan importante desarrollo constitucional transitorio del Acuerdo de paz, encontró apoyo por parte del Gobierno Nacional, pero para ser hundido en el Congreso. Por intermedio de su entonces ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, el Gobierno se sumó a las fuerzas políticas que propugnaban por desvirtuar el sentido original de las señaladas circunscripciones especiales (El País, 16.12.2019). La disposición sobre una ley de tratamiento penal diferencial para los cultivadores de hoja de coca, muy útil para consolidar una polí-

tica de sustitución voluntaria, no ha tenido ninguna acogida por el Gobierno, pese a su anuncio de presentación de una propuesta formal<sup>2</sup>.

En cuanto a normas de menor alcance –en todo caso a tener en cuenta– que han desarrollado normativamente el Acuerdo, se aprecia que: a) han sufrido las “reinterpretaciones” del gobierno, (como se ejemplifica con el catastro multipropósito, disminuido en sus alcances), o b) se han expedido unilateralmente (como en el caso de los Decretos 205 y 1080 de 2020, con los que se establece una fecha límite para la entrega de los bienes del inventario de las FARC-EP; o de la Resolución 4309 sobre la “Ruta de Reincorporación Económica y Social”), usualmente, como ya se dijo, sin surtir debidamente el procedimiento de constatación bilateral que la normatividad dispuso dentro de las funciones de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI).

Frente a desarrollos ya existentes al inicio del gobierno de Duque, particularmente aquellos de utilidad para la puesta en marcha de políticas públicas, debe decirse que algunos de ellos fueron apropiados por fuerza de las presiones políticas y sociales, como ocurrió con la inclusión de un capítulo específico de la implementación en el Plan Nacional de Desarrollo, aunque no ajustado –como ya se dijo– a las disposiciones existentes sobre la materia<sup>3</sup>; otros se encuentran subutilizados o engavetados, como sucede en el caso específico de la numerosa normativa relacionada con garantías de seguridad (Punto 3.4.), y unos terceros han sufrido redefiniciones de facto, como muestra el ejemplo de los PDET.

Para alcanzar el propósito de una mejor comprensión de la política gubernamental frente al marco normativo del Acuerdo también deben contarse los silencios gubernamentales, a los que hay que considerar como de consentimiento o aceptación implícita. Esta aseveración adquiere más fuerza cuando es sabido que frente a diversos temas sensibles del acontecer nacional son usuales los anuncios acerca de la posición del presidente de la República o de funcionarios gubernamentales. No obstante, no ha sido ese el caso en relación con diversas iniciativas parlamentarias contrarias a lo preceptuado en el Acuerdo y, más recientemente, frente al proyecto de referendo concebido por el dirigente de la ultraderecha, Álvaro Uribe, promovido por el partido del Centro Democrático y presentado como iniciativa ciudadana, en el cual se incluye la derogatoria de la JEP (o su desvertebramiento) y la prohibición

---

2 Por iniciativa parlamentaria de la bancada del partido de la FARC, se encuentra en trámite el proyecto de ley 039 de 2019, con el que se busca un desarrollo normativo ajustado a los términos establecidos en el Acuerdo de paz.

3 Respecto de la inexistencia de un capítulo específico de la implementación de Acuerdo de paz en el Plan Nacional de Desarrollo, según los términos dispuestos en el ordenamiento constitucional vigente (Acto Legislativo 01 de 2016) y en el Documento CONPES 3932 de 2018, consúltese (CSIVI-FARC, CEPDIPO, 2019b).

de hacer parte del Congreso de la República a responsables de delitos de lesa humanidad, lo que, además de anticipar indebidamente la decisión judicial, busca excluir a excomandantes guerrilleros de la representación política convenida en el Acuerdo paz (Semana, 02.12.2020)<sup>4</sup>.

**4.** *En cuanto a la acción gubernamental que se adelanta con fundamento en disposiciones ya existentes en el Acuerdo o producto de sus desarrollos normativos, se advierte una marcada tendencia a la simulación, entendiéndose por ello que lo que el gobierno afirma que se estaría implementando, en sentido estricto:*

- a. no corresponde a lo señalado en el Acuerdo, o*
- b. representa apenas una reinterpretación unilateral de lo establecido en él, o*
- c. incluye ejecutorias como si fueran del Acuerdo, sin serlo.*

*En cualquier caso, se trata de una instrumentalización política a su favor con la que se busca demostrar el compromiso que tendría el gobierno con la implementación del Acuerdo, y de paso contrarrestar las críticas sobre su política en ese campo.*

Desvelar la “política de la simulación” resulta más difícil, pues obliga a seguimientos técnicos y especializados de procesos y acciones gubernamentales, y requiere enfrentar además la muy calculada acción comunicativa del gobierno por cuenta de la cual se presenta un estado cuasi idílico de la implementación y la reincorporación, como ya se dijo. En este caso aproximar una valoración juiciosa y con rigor sobre la acción gubernamental impone:

---

4 Dice el borrador de la propuesta de referendo, presentada por Uribe el 12 de enero de 2021: “5.- JEP. Derogatoria o reforma de fondo Garantías judiciales a los integrantes de las FF AA. Alternativas: a) Se derogaría la Jurisdicción Especial de Paz y sus funciones se trasladarían a la jurisdicción ordinaria, pero se mantienen los beneficios judiciales. b) Se reducirían los periodos de los actuales magistrados. Garantías judiciales a los integrantes de las FFAA.: En todo caso habría una sala especial para los miembros de la fuerza pública, con magistrados imparciales que conozcan sus protocolos, estructura de mando y reglas operacionales. Libertad condicional para miembros de la fuerza pública: Los miembros de la fuerza pública que hayan cometido delitos antes del 1° de diciembre de 2016, cuando hayan cumplido 5 años de condena efectiva, podrán solicitar la libertad condicional. Se exceptúan delitos de acceso carnal violento, abuso sexual, secuestro, terrorismo o delitos contra el Estado”. Y “7.- Exclusión del Congreso de responsables de delitos de lesa humanidad: Las personas responsables de delitos de lesa humanidad no podrán ser miembros del Congreso, ni de corporación alguna de elección popular, ni podrán ser elegidos para cargos unipersonales. (De efecto general e inmediato, principio de favorabilidad en materia penal pero NO en esta participación política.)

*<https://www.semana.com/nacion/articulo/estos-son-los-trece-puntos-del-referendo-que-propone-alvaro-uribe/202029/>*

- a. Un ejercicio de contraste entre las disposiciones del Acuerdo y sus desarrollos normativos con lo que en verdad se encuentra haciendo el gobierno. Por efecto de ese ejercicio, es posible identificar si la narrativa y las ejecutorias gubernamentales corresponden a lo pactado por las partes. El caso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es muy ilustrativo de la enorme distancia entre los "PDET del gobierno" y los "PDET del Acuerdo" (CEPDIPO, 2019a).
- b. En los casos que corresponda, una identificación de las obligaciones constitucionales y legales ya existentes antes de la firma del Acuerdo y su diferenciación frente a las nuevas disposiciones derivadas de su firma. Se está observando la irregular situación de que obligaciones consuetudinarias del Estado (y del gobierno) están siendo presentadas como ejecutorias de la implementación. De nuevo, el caso de los PDET es más que notorio.

Desde luego que es de suma importancia que por efecto del Acuerdo de paz la problemática de 170 municipios de la Colombia profunda e históricamente sometidos al abandono estatal y particularmente afectados por el conflicto se haya hecho visible. Y que, precisamente por efecto del Acuerdo, los recursos que nunca llegaron a esos territorios ahora estén apareciendo. Para el gobierno, en este caso, se trata de cumplir con lo que el Estado estaba obligado a hacer y no hacía.

No obstante, lo que hace el Acuerdo es agregarle a esas obligaciones ya existentes, disponiendo nuevas –e incluyendo nuevos recursos–, a fin de contribuir a transformar la vida en esos territorios e, incluso, desde un propósito de justicia territorial, promover nuevos territorios y territorialidades emergentes por efecto de las articulaciones, coordinaciones y ejecutorias en común entre quienes conforman la geografía de los 16 PDET y los 170 municipios. Eso es muy distinto a hablar de municipios-PDET y obras-PDET.

Según el Acuerdo, los PDET no pueden reducirse a una agregación de ejecutorias, sobre todo de infraestructura, que ya debería haber suministrado el Estado. En lo esencial se trata más bien de una construcción social, que incluye todo el proceso de la política pública. No simplemente la fase de identificación de necesidades y su organización en pilares<sup>5</sup>; tarea desde luego valiosa, pero inconclusa, tanto en su dimensión técnica, como político-democrática, vale decir, de preservación y profundización del componente de la participación social.

---

5 Tales pilares son: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) infraestructura y adecuación de tierras; 3) salud; 4) educación rural y primera infancia; 5) vivienda, agua potable y saneamiento básico; 6) reactivación económica y producción agropecuaria; 7) garantía progresiva del derecho a la alimentación; 8) reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Mucho más problemático aún resulta el hecho de someter un propósito que agrega a la idea de construir paz con enfoque territorial, como son los PDET, a una estrategia de seguridad sustentada esencialmente en la ocupación militar y el control del "orden público", como ocurre con las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), también conocidas como "Zonas Futuro". Por mucho esfuerzo narrativo y de argumentación que se haga, lo uno, los PDET, se encuentra contrapuesto a lo otro, las ZEEI.

Más allá de la narrativa gubernamental, de la estrategia de propaganda acerca de "algo maravilloso que está pasando", lema adoptado para publicitar las ejecutorias sobre los PDET del gobierno, y del bombardeo mediático sobre las "obras PDET", a cerca de un año y medio de la terminación del actual período presidencial solo hay formulada una "hoja de ruta" (PDET del Catatumbo) y apenas se ha anunciado por el gobierno que una firma consultora privada está elaborando las 15 restantes. Mientras tanto se sigue hablando de unos PDET del gobierno que técnicamente hasta el momento no existen.

Desde una perspectiva similar, se puede realizar un acercamiento a la política de sustitución de cultivos de uso ilícito. Mientras que, por un lado, el gobierno ha privilegiado la erradicación forzada y continúa sus preparativos para retornar a la aspersión aérea de glifosato, dándole aire a la fracasada "guerra contra las drogas" —lo cual es abiertamente contrario al espíritu del Acuerdo de paz—, por el otro, afirma su compromiso con la sustitución voluntaria y señala incluso un nuevo nivel en esa política, que superaría al gobierno anterior no solo por mantener las familias inscritas en el programa, sino por haber asegurado la financiación.

Sin embargo, numerosos estudios han demostrado una parálisis de la implementación en esa materia y advertido más bien sobre el retroceso en comparación con la mirada integral al problema de las drogas ilícitas contenida en el Acuerdo, así como sobre el desmonte gradual de la política de sustitución voluntaria (González, 2020/ González Posso, 2020). A lo anterior se adiciona que más allá de la continuidad parcial del subsidio transitorio, no se advierten ejecutorias de "construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA)" (Punto 4.1.3.5.), con los cuales se buscaba contribuir a una solución de largo plazo de la problemática socioeconómica que soportan familias y comunidades que cultivan la hoja de coca. Están por verse los efectos que pueden generarse por el cambio de gobierno en los Estados Unidos; no obstante, no deben abrigarse grandes expectativas.

En igual sentido, se puede valorar la acción gubernamental frente a las "garantías de seguridad". Este caso es particularmente dramático, si nos orientamos por las mani-

festaciones exacerbadas de violencia. Las disposiciones del Acuerdo son copiosas en esa materia de seguridad y descansan sobre la atención del principio de integralidad en la implementación. Los desarrollos normativos, formulados durante el gobierno anterior, son relativamente robustos y brindan herramientas útiles para enfrentar los problemas de violencia e inseguridad.

Empero, la visión sobre la seguridad en el Acuerdo choca con la perspectiva gubernamental actual. Mientras que la primera se sustenta en una comprensión histórica de la violencia, en particular de la violencia política, e intenta desarrollar –considerando las condiciones del país– el concepto de seguridad humana (integral), formulado por las Naciones Unidas, el Gobierno ha optado por un entendimiento estrecho de la violencia como un fenómeno causado por “economías ilegales” y por una visión de la seguridad limitada al control del “orden público”, privilegiando la presencia militar en los territorios, todavía atrapado por la caduca doctrina (anticomunista) de la “seguridad nacional”.

En lugar de valerse de las numerosas herramientas suministradas por el Acuerdo y por la normatividad vigente, optó por su propia política, que –como lo muestra con dramatismo la realidad– ha sido un fracaso. Pese a la copiosa evidencia en contrario, el Gobierno se empeña no solo en afirmar que la situación de violencia e inseguridad estaría mejorando, sino que estaría cumpliendo con lo convenido en La Habana. En el caso de quienes integraron las FARC-EP resulta cuando menos insólito que hayan tenido que solicitar medidas cautelares de protección de sus vidas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Por presiones de la JEP, el Gobierno se ha visto obligado a mostrar ejecutorias en el campo de la seguridad, concordantes con la estipulado en el Acuerdo (JEP, 2020).

Estos tres ejemplos seleccionados se podrían extender a otros tópicos de la implementación. Aquí se pretendía apenas llamar la atención acerca de cómo se concreta una política de simulación.

5. *La política de simulación alcanza una mayor sofisticación (o tal vez, un mayor nivel de encubrimiento) cuando se examina la financiación de la implementación, entendida en términos tanto de los recursos dispuestos (incluidas las fuentes), como de los efectivamente ejecutados. Ni siquiera el “trazador presupuestal para la paz” garantiza la posibilidad de un seguimiento adecuado a la destinación (y ejecución) de los recursos; tanto en su diseño como en la aplicación práctica posibilita (y fortalece) la simulación.*

A los problemas de origen de la financiación del Acuerdo, señalados al momento de formulación del Plan Marco de Implementación por el componente FARC de la CSIVI (PMI, 2018), con los que se advertía un proceso insuficientemente financiado desde el inicio, se le agregan las dificultades para identificar y hacer seguimiento a los recursos dispuestos y efectivamente ejecutados. En principio se supone que si hay un Plan Marco de Implementación y ese plan se desagrega temporalmente –por período de gobierno– en capítulos específicos a incorporar en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, la asignación y destinación de los recursos está asegurada. Aun así, llevar la trazabilidad de lo dispuesto se torna muy difícil en la práctica.

Recogiendo la experiencia de los pueblos étnicos, especialmente indígenas, que lograron incorporar la figura del “trazador presupuestal” para hacer seguimiento a los recursos que el gobierno se ha comprometido a asignarles, en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual (Ley 1955 de 2019) se introdujo la figura del “trazador presupuestal para la paz” (Art. 220), según el cual “las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial denominado -Construcción de Paz- las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de paz”. La disposición merece en todo caso ser destacada.

No obstante, es preciso advertir sobre dos aspectos que estimulan la política de simulación: Primero, al incluir de manera indistinta partidas de funcionamiento y de inversión se asiste a la posibilidad de que por cuenta de gastos de funcionamiento se sobrestimen los recursos de la implementación, dado que esta responde esencialmente a un plan de inversiones; segundo, más que de un ejercicio de planeación y de programación presupuestal en el que se asignan recursos en función de programas y proyectos específicos, lo que están haciendo las entidades estatales es identificar qué programas y proyectos tienen, para ver si se pueden hacer concordar con tópicos de la implementación e imputar así los recursos del caso, sumándolos a ella. En esa práctica, a funciones consuetudinarias del Estado se le terminan asignando recursos como si fueran del Acuerdo de paz.

Por otra parte, se han identificado rubros imputados a la implementación, que no tienen nada que ver con ella (CEPDIPO, 2020b). El resultado de toda esa operación presupuestal consiste en que se termina presentando un cuadro de la financiación del Acuerdo no ajustado a la realidad, al cual se agregan los problemas de subejecución identificados por la Contraloría General de la República (CGR). En su Cuarto Informe sobre la implementación del Acuerdo la CGR advirtió que, de seguir a este ritmo, la implementación del Acuerdo de paz, que en teoría iba a tardar 15 años, tardaría en realidad 25; específicamente se señaló que entre 2017 y 2019 del total de recursos que se planearon solo se usaron \$ 15 billones, el 65 por ciento de lo

estipulado; con lo cual se alerta sobre un posible incumplimiento de compromisos pactados en el Acuerdo de paz (CGR, 2020)<sup>6</sup>.

A todo lo anterior se adiciona una consideración formulada desde el momento del diseño del Plan Marco de Implementación durante el gobierno de Santos acerca del papel del Sistema General de Participaciones como fuente de financiación. En este caso, se está en presencia de una fuente que dispone de reglas constitucionales y legales claras de asignación y destinación específica de los recursos, que hacen imposible, técnicamente hablando, que los recursos provenientes de ese sistema para financiar la implementación puedan contabilizarse como "recursos nuevos". La porción del SGP que hipotéticamente sería susceptible de financiar programas o proyectos de la implementación podría provenir del rubro de "libre inversión", que representa un porcentaje exiguo dentro del total de los recursos del sistema. Mientras que los recursos del SGP son usados por el gobierno como un "comodín contable", según la Contraloría "menos del 1% de la ejecución en 2019 ha sido financiada con recursos del SGP, por debajo de las expectativas de financiación contempladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y en el Plan Plurianual de Inversiones PPI de Paz del PND 2018-2022" (CGR, 2020).

**6.** *Un componente importante del "hacer trizas" y parte del propósito de restarle valor al Acuerdo, se observa en el persistente desprestigio de la parte exguerrillera contratante del Acuerdo de paz, que se encuentra en proceso de reincorporación. La pretensión de deslegitimar a quienes dejaron las armas es una pretensión de deslegitimación del propio Acuerdo.*

Debe advertirse sobre una cierta sutileza en la política gubernamental. El cuestionamiento a la parte contratante no compromete a la exguerrillera de la base, que ha venido siendo individualizada para acercarla cada vez más a una política de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR), sino a los mandos guerrilleros, especialmente a aquellos que hicieron parte de la máxima comandancia (Estado Mayor Central y Secretariado). El desprestigio se adelanta de dos maneras:

---

6 "El primer año de implementación se gastaron \$ 4,9 billones, de los 8,17 que había disponibles. El segundo año, la inversión fue de 4,01 billones, frente a 7,61 que se habían planeado. 2019 fue la vigencia en la que más se cumplió con el objetivo de invertir los recursos que se tenían como meta: se usaron \$ 6,21 billones de \$ 7,55 disponibles. La razón, explica el informe, es que se reasignó parte del gasto social del Presupuesto General de la Nación (PGN). Y este año van unos \$ 4,83 billones, de unos \$7,3 billones guardados para la paz" (*El Tiempo*, 08.08.2020).

- a. mediante la reiterada calificación de criminales de guerra y de responsables de delitos de lesa humanidad, y
- b. denunciando el incumplimiento de los compromisos a que están obligados según el Acuerdo.

Sobre lo primero, es preciso señalar que no es el Gobierno Nacional el llamado a proferir fallos sobre asuntos que le corresponden a la JEP. El Acuerdo previó, como parte de las competencias de esa jurisdicción, la investigación y sanción de graves crímenes de guerra y de delitos de lesa humanidad, presuntamente cometidos por las partes comprometidas en el conflicto (incluyendo excepciones, como en el caso de los expresidentes de la República). Lo acordado se elevó a norma constitucional (con distorsiones, por ejemplo, para proteger a los llamados terceros civiles) y tuvo desarrollos legales, dentro de las cuales se encuentran las normas estatutarias y procesales, respetuosas del derecho constitucional al debido proceso. Si en los documentos y discursos gubernamentales (del Presidente o altos funcionarios de gobierno) reiteradamente se alude a los criminales de guerra o responsables de crímenes de lesa humanidad que se encuentran en el Congreso de la República<sup>7</sup>, es evidente que además de una transgresión intencional de la independencia judicial, se está frente a un desacatamiento del orden constitucional del debido proceso y un propósito notorio de afectar la reincorporación política en su forma de representación parlamentaria. Reiterando esa posición, recientemente y a propósito de las imputaciones de la JEP a 8 integrantes del antiguo Secretariado de las FARC-EP, el presidente Duque señaló “[Que] quienes cometan crímenes de lesa humanidad no solamente tengan sanciones ejemplarizantes y proporcionales, sino que también no estén revestidos de honores y que, por el contrario, la sanción colectiva implique que no tengan derechos por encima de los demás ciudadanos” y que “Si bien vemos que se adelantan imputaciones por el delito de secuestro a quienes ejercieron el mando superior de grupos terroristas, también es importante, y es lo que está a prueba, que esas sanciones sean proporcionales, sean efectivas y no traigan la revictimización de quienes fueron flagelados” (Semana, 29.01.2021).

Respecto a lo segundo, se ha venido haciendo cada vez más evidente el propósito de construcción de una matriz de incumplimiento por parte de quienes integraron las FARC-EP, con fundamento en las siguientes líneas:

---

7 A manera de ilustración, en la introducción del documento *Paz con legalidad* se afirma: “También creemos que los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede reemplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan; y que, quienes no hayan cumplido con todos los requisitos que se exige para los beneficios de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), incluidos la entrega de todos los bienes mal habidos, con destino a la reparación de las víctimas, deberían perder la totalidad de los beneficios de la justicia transicional”(p. 3).

- a. se ha engañado al país y a las víctimas al no hacer entrega de los bienes incluidos en el inventario entregado a la ONU el 17 de agosto de 2017;
- b. no se está ofreciendo verdad en los términos convenidos ni en la JEP, ni la CEV; los relatos exguerrilleros son amañados y buscan la exculpación;
- c. no se está colaborando en el combate contra el narcotráfico, pues no se han entregado rutas ni redes de comercialización;
- d. no se contribuye debidamente el proceso de desminado humanitario.

Respecto de los bienes, además del desconocimiento fáctico de la naturaleza y los alcances de una “economía irregular de guerra” como la que tuvieron las FARC-EP, que impediría cualquier propósito de magnificación, hay una simplificación antitécnica que lo reduce a “bienes monetizables”, ignorando el peso significativo –incluso con propósitos reparadores de las víctimas– de los “bienes no monetizables”. A lo cual se agregan las dificultades de aseguramiento efectivo por parte del Estado de los bienes monetizables, dada su diferenciada situación jurídica, característica material y localización. Tras la entrega del inventario en la fecha señalada, le correspondía al Estado su aseguramiento. Por razones que escapan a los propósitos de este texto, no lo hizo. Tempranamente, en el gobierno de Santos y por efecto del Decreto 903 de 2017 se trasladó indebidamente la responsabilidad de custodia a las antiguas FARC-EP hasta tanto no se produjese su entrega material. Con base en esa disposición unilateral, el gobierno de Duque expidió los Decretos 205 y 1080 de 2020 con los cuales le puso fecha límite a la entrega del inventario. Se obligó a lo imposible. Cumplido el término, 31 de diciembre de 2020, lo que sigue es el informe del Gobierno a la JEP y la Fiscalía, con el cual se podrán activar muy seguramente tanto el incidente de desacato, como las investigaciones propias del resorte de la Fiscalía.

Las comparecencias a la JEP y la CEV por parte de integrantes de las antiguas FARC-EP son una demostración de su compromiso con las víctimas del conflicto; por cierto, con enorme distancia frente a lo realizado por “agentes del Estado” o por los “terceros civiles”, lo cual denota un proceso de construcción de la verdad histórica y judicial con sesgos que enfatizan –indebidamente– en las responsabilidades guerrilleras. Dada la etapa procesal en la que se encuentran los llamados macrocasos de la JEP, “sentenciar” acerca de la calidad de las contribuciones exguerrilleras es mentiroso e irresponsable. Es evidente la intención de una “condena mediática”, que de paso sirve como alistamiento para las discusiones que se ven venir acerca de las sanciones a aplicar. El desprestigio de la otra parte contratante es útil para dar sustento a la presunta incompatibilidad entre tener sanción por la JEP y ejercer la representación política en el Congreso. Por otra parte, dado el estado del proceso de construcción de la verdad en la CEV, tampoco es posible hacer dictámenes a priori sobre las contribuciones guerrilleras.

En cuanto se refiere a los compromisos derivados del Punto 4 del Acuerdo, no existe obligación exguerrillera alguna de contribuir "a identificar redes, sistemas de comercialización y rutas de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico", como se ha afirmado por parte de funcionarios del Estado, en cabeza del Alto Comisionado para la Paz, Miguel Ceballos, a partir de su lectura amañada del Acuerdo, y con la que de paso se pretende insistir en que las FARC-EP constituirían una organización dedicada al narcotráfico. Esa presunta obligación señalada es parte de lo que el Acuerdo denomina "judicialización efectiva" (Punto 4.3.1.), en realidad, a lograr mediante el "fortalecimiento y ampliación de la cooperación internacional". En lo que concierne a los compromisos exguerrilleros, estos se refieren principalmente a la contribución al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícitos (PNIS). La formulación general del Acuerdo habla del "compromiso de las FARC-EP de contribuir de manera efectiva, con la mayor determinación y de diferentes formas a la solución al problema de las drogas ilícitas, y en un escenario de fin del conflicto, de poner fin a cualquier relación, que en función de la rebelión, se hubiese presentado con ese fenómeno". Y ello se ha cumplido.

Desde otra perspectiva, otro tanto se puede señalar respecto de las obligaciones exguerrilleras en materia de desminado. Las contribuciones brindadas hasta el momento se ajustan a la dinámica del trabajo en este campo y a los rasgos específicos que ha asumido la acción mancomunada de gobierno, exguerrilla y Naciones Unidas.

Vistas de conjunto, las acciones de deslegitimación comportan una intencionalidad perversa, en la medida en que se acompañan de la pretensión de habilitar condiciones para el inicio de "incidentes de incumplimiento" ante la JEP o de propiciar investigaciones de la Fiscalía por la comisión presunta de delitos después de la firma del Acuerdo de paz. No parece exagerado afirmar que se trata de la prefiguración de escenarios para producir expulsiones por parte de la JEP de antiguos comandantes guerrilleros, llevarlos a la cárcel y hasta poderlos extraditar. Sin duda, otra manera perversa de "hacer trizas" el Acuerdo, con clarísimas connotaciones de perfidia; otro golpe certero a los propósitos de la reincorporación integral, especialmente en su ámbito político. Existe suficiente evidencia para dar sustento al cumplimiento íntegro por parte de la antigua guerrilla de las obligaciones contraídas en el Acuerdo de paz (CEPDIPO, 2020c).

7. *La institucionalidad propia del Acuerdo, concebida para hacer seguimiento e impulsar la implementación, apenas funciona de manera formal, lo hace de manera muy irregular y diferenciada, y se encuentra distante de las posibilidades que ofrecen sus diseños de origen.*

La situación de esta institucionalidad se explica por la lectura general que el gobierno actual hace del Acuerdo y sobre todo porque es concebida equivocadamente como una forma de cogobierno exguerrillero. Estas instituciones se contemplaron esencialmente para mantener la interlocución entre las partes contratantes del Acuerdo y como mecanismos de seguimiento, impulso y verificación de la implementación, buscando además el despliegue de formas de participación de las mujeres y de los pueblos étnicos, así como de procesos y organizaciones comprometidos con el propósito común de la construcción de la paz estable y duradera. Se puede hablar de un sistema de instituciones ajustado a esos propósitos, siempre bajo el entendido de que la responsabilidad principal y mayor frente a la implementación le corresponde al Gobierno, como lo estipula el propio Acuerdo.

La política de simulación se ha extendido también a este campo. Tal y como en otros aspectos, ante la imposibilidad de desconocer lo convenido, entre otras cosas porque hay desarrollos legales que le dan sustento, se ha optado por un formato que muestra una institucionalidad activa, funcionando. Lo que el Gobierno viene mostrando como ejecutorias de la implementación, en muchas ocasiones obligado por las circunstancias —y también por las presiones—, es la realización de reuniones, en su inmensa mayoría apenas de trámite, con intermitencias irregulares y alcances muy diferenciados, y sin mayores consecuencias para la implementación. En este aspecto, la política de simulación es política de “oídos sordos”.

El caso de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) es suficientemente ilustrativo y constituye un referente que se ha reproducido incluso con mayor precariedad en otras instancias del Acuerdo. A la realización muy irregular de sus reuniones se ha agregado la inasistencia permanente de uno de los representantes del gobierno en la CSIVI (Alicia Arango, mientras hizo las veces de ministra del Interior), incluso cuando se debían abordar temas de su resorte, como en el caso de las “garantías de seguridad”. Ello se ha complementado además con dificultades para concertar el orden del día, la exégesis extrema y acomodada de la normativa que regula el funcionamiento de la instancia, con la consecuencia de limitar sus posibilidades, y la realización material de las reuniones con resultados precarios. Más allá del mantenimiento de uno de los pocos espacios bipartitos de interlocución, necesarios en todo caso al menos para ventilar temas y preocupaciones, y con muy contadas excepciones, por ejemplo, en materia de acreditaciones de exintegrantes de las FARC-EP, es poco lo que esta instancia tiene para mostrar en términos de ejecutorias de impulso a la implementación.

En la misma dirección, se podría valorar el trabajo del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), sometido a un sistemático desdibujamiento de sus funciones originales. Aunque la instancia se mantiene formalmente, dista en su accionar de lo

preceptuado en el Acuerdo y la normatividad que lo regula. Asuntos tan sensibles como los de la definición de la llamada "Hoja de ruta de la reincorporación social y económica" fueron definidos unilateralmente buscando alinear el proceso a la estrategia de DDR. La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) ha tenido que reunirse por presiones sociales y de la propia JEP, pero más allá de esa circunstancia no ha podido concretar el propósito para el cual fue concebida: "el diseño y (...) seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conductas de que trata este acuerdo que amenazan la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz" (en lo esencial se trata del desmonte del paramilitarismo). Un análisis similar se podría extender a la totalidad de las instancias propias del Acuerdo, aunque ello escapa a los objetivos de este texto (véase al respecto: Estrada/Caro/ Rodríguez, 2020).

**8.** *La alquimia gubernamental de la simulación y el hacer trizas se extiende por simple inferencia lógica a la implementación de los enfoques de género y étnico. En ambos casos, se reproducen las tendencias de la política gubernamental de la "Paz con legalidad", desde luego, con las particularidades correspondientes.*

En el caso del enfoque de género hay un evidente interés por presentar ejecutorias, con las que, según el Gobierno, se estarían atendiendo las disposiciones del Acuerdo en esa materia. El seguimiento riguroso a las estrategias, programas y cifras gubernamentales evidencia que mucho de ello, como se verá más adelante, no corresponde al Acuerdo de paz ni a los indicadores del Plan Marco de Implementación, con lo cual no es constatable que –más allá de las narrativas– se esté frente a un proceso de transversalización del enfoque de género, según lo convenido en La Habana. A lo anterior se agrega una simplificación conceptual del enfoque sustentada en una lectura binaria, la cual conduce a que las diversidades sexuales prácticamente hayan desaparecido del lenguaje y de la política gubernamental. No hay agenda alguna para la población LGTBI, derivada de las disposiciones del Acuerdo. Por otra parte, en perspectiva, no se advierten el diseño y puesta en marcha de un plan estratégico, concordante con lo establecido en el Acuerdo, a fin de contribuir a la superación de las brechas de género propias del régimen patriarcal que impera en el país. En ese aspecto, debe señalarse el desaprovechamiento de la "Instancia especial de mujeres para el enfoque de género en la paz", concebida en el Acuerdo para promover la participación e impulsar la transversalización del enfoque.

La situación del enfoque étnico es aún más precaria. Las propias fuentes institucionales hablan de un bajo o nulo nivel de cumplimiento en los diferentes puntos del Acuerdo con los pueblos étnicos e, incluso, advierten sobre la inconsistencia en las cifras y la ausencia de acuerdos técnicos para la implementación. En general, son constatables el rezago de las acciones institucionales y las deficiencias en la garantía de salvaguarda del derecho a la consulta previa, así como vacíos notables en la transparencia y el acceso a la información. En los informes gubernamentales se han llegado a dar por cumplidos indicadores del PMI, especialmente en aspectos relacionados con la participación de los pueblos étnicos en los desarrollos normativos o en los acondicionamientos institucionales referidos a la implementación del Acuerdo. La realidad muestra que tales desarrollos o acondicionamientos, cuando se ha dado, no han contado con procesos consultivos o de concertación. La transversalización del enfoque, que no se limita al capítulo étnico, es evidentemente otro de los propósitos pospuestos del Acuerdo de paz. También en este caso, se está frente a una política gubernamental que no se abre a la contribución del Acuerdo de paz a la superación de la deuda histórica con los pueblos étnicos.

**9.** *El componente internacional de la verificación de la CSIVI (Punto 6.3.), aunque ha logrado sostenerse e incluso fortalecerse en algunos aspectos, se ha visto sometido a presiones indebidas por parte del Gobierno, incluso a su desmonte parcial, y también al desconocimiento fáctico del acompañamiento internacional, según los términos del Acuerdo.*

Hay dos instituciones internacionales de la mayor importancia para el propósito del seguimiento a la implementación y de la formulación de recomendaciones para el direccionamiento de la acción gubernamental derivadas del sistema de Naciones Unidas. Una, surgida a raíz de la petición de las partes al Consejo de Seguridad por intermedio del Secretario General, es la Misión Política de Verificación; la otra, es la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ambas con mandatos precisos, definidos en el propio Acuerdo de paz en los puntos 6.3.3. y 6.3.4., respectivamente.

En el contexto de una política de simulación y de hacer trizas el Acuerdo, como se ha venido exponiendo en este texto, los informes y la acción política de estas instancias adquieren el mayor significado. Por una parte, constituyen un freno de facto frente a las pretensiones de desconocimiento del Acuerdo; al mismo tiempo contribuyen a llamar la atención sobre tópicos sensibles de la implementación y sobre la necesaria puesta en marcha de medidas por parte del gobierno.

Aunque se comprende que la Misión de Verificación es una institución neutral de carácter político-diplomático, de la cual se esperan lecturas ponderadas sobre el estado de la implementación, la preocupante tendencia que exhibe el proceso (crítica y de precariedad), demanda mayor contundencia en la valoración de la acción gubernamental frente a las obligaciones derivadas del Acuerdo. La presión del Gobierno para que la "política de estabilización Paz con legalidad" sea aceptada –sin serlo– como la política de implementación del Acuerdo, ha sido mayúscula; los intentos de acomodar indebidamente apartes de las valoraciones de la ONU a un reconocimiento del éxito de la política gubernamental son reiterados, en un inusual uso político de los documentos y declaraciones de esa organización. Aunque el mandato de la Misión no compromete la verificación de todo el Acuerdo (Punto 6.3.3.), debe reconocerse su esfuerzo por cumplirlo atendiendo la perspectiva de integralidad de la implementación. La labor de la Misión se complejizará aún más a partir de 2021 dada la solicitud de extender el mandato a la verificación de las sanciones de la JEP. En el contexto de agudización de la contienda política, con seguridad se incrementará la presión gubernamental sobre la Misión.

Los informes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han producido reiterados malestares en los gobiernos, aun antes del inicio de la implementación del Acuerdo de paz, dadas sus posturas críticas y de compromiso a fondo con la defensa de los derechos humanos. La opinión pública tuvo conocimiento de las pretensiones –y presiones– del gobierno de Duque hasta el momento de renovar el mandato el 30 de octubre de 2019, tras meses de negociaciones, en las que inclusive se llegó a poner en entredicho la continuidad del mandato de la Oficina en Colombia. Se llegó a hablar incluso de condicionamientos. Asimismo, se ha sabido del cuestionamiento público a los informes presentados por la Oficina, incluido el "capítulo especial en relación con la implementación de los acuerdos en materia de derechos humanos".

Por otra parte, el gobierno de Duque inició el desmonte de un componente importante del sistema de verificación: Los Notables. Sin explicación alguna decidió de manera unilateral desconocer esta instancia, cuyo mandato también fue estipulado de manera precisa en el Acuerdo (Punto 6.3.2.), y que encontró conformada por los expresidentes Pepe Mujica y Felipe González al inicio de su período gubernamental; mantuvo sí, la Secretaría Técnica conformada por el CINEP/CERAC para el apoyo a Los Notables. Se exhibe de esa manera un estado extraño: hay Secretaría Técnica para apoyarlos, pero no hay instancia de Notables.

A lo anterior se adiciona el congelamiento del componente de acompañamiento internacional (Punto 6.4.2.), con lo cual se desconoce toda la potencialidad derivada del trabajo mancomunado de la institucionalidad internacional (estados, organis-

mos multilaterales, organizaciones sociales y no gubernamentales). Más bien se ha optado por relacionamientos directos al antojo y conveniencia, que no necesariamente responden a los propósitos de la implementación del Acuerdo de paz, así este sea usado sobre todo en la búsqueda de recursos.

**10.** *En medio de la minimización de los problemas de la reincorporación y de la maximización de las ejecutorias del Gobierno en ese aspecto, se viene observando una tendencia del proceso distante de los diseños pactados por las partes en La Habana y en la que se advierte un reforzamiento del enfoque predominante hasta la firma del Acuerdo de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR). También en este caso la simulación ha adquirido cuerpo.*

Además del símil fabricado por la Consejería Presidencia para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) entre estado de la reincorporación y la vida en una “isla de la fantasía”, se han conocido declaraciones del expresidente Santos y de los exnegociadores Humberto de La Calle y Sergio Jaramillo con reconocimientos a la política de reincorporación del gobierno actual<sup>8</sup>. Solo lecturas limitadas y parciales sobre este proceso permiten aseveraciones de ese tipo. En efecto, en lo que concierne a asuntos básicos tales como la provisión de condiciones para la continuidad de hecho de los ETCR tras su terminación formal, o el mantenimiento de la renta básica y de las obligaciones de aseguramiento social (salud y pensiones) y la “ruta educativa”, entre otros, es decir, lo referido a aspectos puntuales –y limitados– de la reincorporación individual –incluidos escasos proyectos productivos–, es cierto que el gobierno de Duque ha cumplido con lo obligado. Incluso concibió y puso en marcha una “hoja de ruta” de la reincorporación, que se desvía de los diseños de origen con los cuales se buscaba privilegiar una reincorporación colectiva inmersa en las dinámicas territoriales, reforzando el encauzamiento del proceso hacia la estrategia de DDR (Estrada, 2020).

Los magros avances de la reincorporación colectiva, juntados a las nuevas expectativas surgidas en sectores de la exguerrillera, estimularon la salida de los ETCR y la formación de una diáspora que hoy se expresa en 93 Nuevas Áreas de Reincorporación (NAR), frente a la cual no hay prácticamente respuesta alguna por parte del Estado. Hoy la población de firmantes directos del Acuerdo que los habita alcanza 2.893, un 30% aproximadamente. A esa población debe reconocérsele que, gracias

---

8 Sergio Jaramillo afirma: “Yo creo que el gobierno Duque ha abordado la reincorporación con seriedad. En algunos puntos ha ido incluso más allá de lo que estaba acordado, prolongando la vida de los ETCR, por ejemplo (...)” (*El Tiempo*, 24.11.2020).

a una mezcla de tozudez y sacrificio, el proceso de reincorporación no registre un mayor nivel de precariedad. El acceso a la tierra, el diseño y puesta en marcha de los proyectos productivos, las "soluciones de vivienda", entre otros, se han encontrado con el "santanderismo" hirsuto, la precariedad de la institucionalidad estatal y las inercias de sectores del funcionariado público. De esta manera, lo que hay de "reincorporación colectiva" es más el producto del esfuerzo propio que de una acción gubernamental eficiente y ajustada a las disposiciones del Acuerdo. La gran mayoría de los planes específicos de la reincorporación socioeconómica se encuentran engavetados o en un estadio de formulación preliminar.

Junto a esas realidades específicas de la reincorporación se encuentran los ya señalados problemas del exterminio en curso contra quienes integraron la fuerza guerrillera y los casos en ascenso de desplazamiento forzado, calificados por el gobierno como "traslados", a lo cual se agregan las amenazas y la persistente estigmatización, estimulada desde la Presidencia de la República, permeando las demás instancias oficiales.

Cinismo parece ser un sustantivo más apropiado que simulación al momento de aproximar una valoración de la acción gubernamental frente a la reincorporación integral. Tal y como ocurre con la implementación en su conjunto, también en este caso se está frente a la necesidad urgente de reconducir el proceso hacia la senda trazada por el Acuerdo de paz.

**11.** *Los "otros brebajes" de la alquimia de la simulación y el hacer trizas se refieren no ya a los asuntos que comprenden de manera más directa el Acuerdo y su implementación, sino a los impactos políticos, económicos, sociales y culturales generados por la no implementación.*

Aunque evidentemente se trata de un aspecto de difícil comprobación empírica pues se sitúa en el campo del análisis de situaciones contrafácticas —¿qué hubiera sucedido si el Acuerdo se hubiera implementado integralmente?—, la no implementación, o la implementación parcial o distorsionada, o la simulación de la implementación producen efectos que vistos de conjunto no solo aplazan sino que inciden sobre las condiciones de posibilidad para desatar los efectos transformadores del Acuerdo de paz. La hasta ahora observada implementación precaria de la Reforma Rural Integral impide que se hayan presentado las transformaciones que se esperaba que el Acuerdo pudiera contribuir a desatar; lo mismo se podría predecir respecto de las disposiciones de los demás puntos del Acuerdo. Los eventos a los que nos referimos comprenderían un muy extenso listado. Y debe considerarse,

además, que no constituyen asuntos menores. Aunque no signifiquen grandes transformaciones sociales, sí representan un potencial reformista y modernizador del orden social vigente en diversos ámbitos.

En ese sentido, en principio, se trata de responder a la pregunta sobre la responsabilidad –sobre todo ética y política– que implica el obstruir o el dejar de hacer por parte del Gobierno, cuando ha sido el propio Estado –o el Gobierno en su representación– el que se ha comprometido, en este caso, con un acuerdo de paz. A lo cual habría que adicionar que ello ocurre cuando su política general, más que reforzar las condiciones para la regulación política de la conflictividad social, acentúa la confrontación en diversos ámbitos y niveles, minando en perspectiva las posibilidades de la construcción de la paz.

No debe quedar ninguna duda: parte de la compleja situación que exhibe en la actualidad la realidad colombiana, en especial la relacionada con la continuidad de la violencia y de expresiones territorializadas de la guerra, tiene una de sus explicaciones principales en la no implementación del Acuerdo de paz con las FARC-EP. Y en eso le cabe al Gobierno actual la mayor responsabilidad. Desde luego, bajo el entendido de que un gobierno es expresión de la configuración específica, en un momento determinado, de las relaciones de fuerza y de poder que se encuentran organizadas institucionalmente. En este caso, es el gobierno de Duque el que refleja de mejor manera las resistencias sistémicas<sup>9</sup> contra cualquier atisbo de reforma que se considere que pueda afectar las condiciones históricas de la constitución y la reproducción del orden social existente.

Sería ingenuo esperar que un gobierno con el talante del actual pudiera comprometerse con la implementación cabal del Acuerdo de paz. La alquimia por la que tuvo que optar, que se ha tratado de exponer en esta parte, representa, más que convicción casi fanática y fortaleza de un proyecto político retardatario, el miedo a que el potencial reformista y transformador del Acuerdo –de desatarse– pueda romper o, cuando menos, agrietar los muros que han mantenido repesada la forma histórica de la dominación de clase que aún continúa prevaleciendo.

---

9 Que tales resistencias no proceden exclusivamente de gobiernos, lo demuestra el entrapamiento del proceso de paz con las FARC-EP y de los exintegrantes de la Delegación de Paz en La Habana, Iván Márquez y Jesús Santrich, orquestado por la Fiscalía de Nestor Humberto Martínez y la DEA, y amplificado por los medios de comunicación, por cuenta del cual se pretendía involucrar además a funcionarios del más alto nivel del gobierno de Santos, incluido el entonces vicepresidente, Oscar Naranjo. En ese caso, se trató de una conspiración transnacional, que logró ser desvelada gracias a una juiciosa investigación periodística adelantada por el diario *El Espectador*. Sin duda, esa conspiración varió la trayectoria del proceso de implementación, con implicaciones que trascienden los hechos inmediatos.

Este texto no discute las posibilidades del Acuerdo y su implementación. Tampoco las condiciones políticas y sociales que hacen posible que lo acordado se mantenga vivo en medio de la alquimia aquí descrita, manifestando por cierto que los análisis sobre el Acuerdo deben trascender el texto y el "chequeo" de la implementación, sin dejarlos de lado, desde luego. Todo ello escapa a los alcances de lo que aquí se propone, pues de lo que se trata básicamente es de poner al desnudo la política gubernamental de la *"Paz con legalidad"*.

## **SEGUNDA PARTE**

**LA “PAZ CON  
LEGALIDAD”:  
ENTRE LA TOZUDA  
REALIDAD Y LA  
NARRATIVA DE UNA  
JUSTIFICACIÓN DE  
LO IMPOSIBLE**



The background of the image consists of numerous thin, wavy, light green lines that create a sense of movement and depth. These lines are set against a light beige or cream-colored background. In the center of the image, there is a white rectangular box with rounded corners. Inside this box, the text "REFORMA RURAL INTEGRAL" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in three lines.

**REFORMA  
RURAL  
INTEGRAL**



## Situación general

Esta sección del documento tiene como propósito analizar los principales resultados y datos presentados por la Consejería Presidencial para la Consolidación y Estabilización (CPEC) respecto al Punto 1 sobre la Reforma Rural Integral (RRI), en su más reciente informe de gestión titulado *2 años de Paz con Legalidad*. Partiendo de esta consideración, el documento retoma una serie de afirmaciones expuestas en el informe de gestión que se concentran en el análisis de cinco temas fundamentales para la implementación de la RRI: 1.) Formalización y acceso a tierras; 2.) Catastro Multipropósito y Mecanismos de Resolución de Conflictos; 3.) Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI); 4.) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y 5.) Estrategia Catatumbo Sostenible.

En términos generales, el análisis de la implementación de la RRI durante estos dos años de gobierno del presidente Duque ha sido la continuación de algunas de las tesis que el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) ya había identificado en su informe de balance del primer año de gobierno (CEPDIPO, 2019) y que brindan sustento a los siguientes planteamientos:

- *Existe un limitado y precario avance en los resultados del acceso y formalización de la propiedad rural.* El número de hectáreas entregadas que reporta el gobierno constituye un avance precario, que corresponde a menos del 1% sobre la meta de entregar 3 millones de hectáreas a la población campesina. En este contexto, el gobierno insiste en ofrecer cifras e indicadores que no corresponden al Plan Marco de Implementación, principalmente frente al balance que se hace del Fondo de Tierras. En cuanto a la formalización, el gobierno continúa presentando información incompleta que no da cuenta del origen o fuente de los predios formalizados, de los mecanismos utilizados ni de los lugares donde las hectáreas han sido formalizadas. La formalización se efectúa sin la aprobación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

- La puesta en marcha del catastro ha sido la figura más impulsada y promovida por la actual administración. Sin embargo, *el catastro propuesto por el gobierno de Iván Duque no corresponde a los propósitos planteados en el Acuerdo Final de Paz (AFP)*, pues las acciones encaminadas a implementarlo no contemplan el esclarecimiento del despojo violento de la propiedad rural ni pretenden fomentar la desconcentración de la propiedad de la tierra. Adicionalmente, CEPDIPO ha alertado que la privatización de la operación catastral es un riesgo de seguridad nacional en consideración del carácter geoestratégico del territorio nacional y de las debilidades que tiene el país en cuanto a la especialización de conocimientos técnicos en la materia.
- *La Reforma Rural Integral no puede avanzar sin el desarrollo de los mecanismos apropiados para la resolución de los conflictos agrarios que fueron concebidos por el AFP, fundamentalmente sin la puesta en marcha de la Jurisdicción Agraria.* Aunque en la actualidad existe un proyecto de ley en curso en el Congreso de la República referido a la jurisdicción agraria, este no ha sido aprobado. Adicionalmente, no se reporta el cumplimiento de ninguno de los mecanismos administrativos, extrajudiciales, de diálogo social y de planificación en relación con la resolución de conflictos contemplados en el punto 1.1.8. del AFP.
- A la fecha solo *6 de los 16 Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI) han sido aprobados* bajo Acto Administrativo de la respectiva entidad responsable. Esto es un grave incumplimiento de los tiempos de planeación e implementación del AFP, pues los mencionados PNRRI deberían haber sido aprobados en 2018 con el fin de velar por la integralidad de la RRI y promover su articulación con los PDET.
- Las disposiciones presentadas por el actual gobierno frente a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se pueden sintetizar en tres aspectos: primero, el retorno del gobierno a una política de seguridad y militarización de los territorios con la puesta en marcha de las Zonas Estratégicas de Intervención e Integración (ZEII), la cual desconoce el enfoque territorial dispuesto por el AFP. Segundo, el énfasis en la presentación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las 16 subregiones PDET; sin embargo, según el análisis de CEPDIPO se han identificado serias dificultades de tipo técnico y financiero. Por último, los datos aportados por la CPEC sobre la implementación de los PDET no presentan ningún avance frente a la implementación de las iniciativas contempladas en los PATR, que finalmente fueron producto de un proceso de planeación participativa. Estas cifras y datos corresponden a: funciones misionales de las entidades encargadas; atención a la pandemia del COVID-19; obras PDET; proyectos financiados por los Ocad-Paz. A partir de estos hallazgos

*se considera que los PDET no han implementado las nociones y propósitos del enfoque territorial dispuesto en el AFP y, en este sentido, no se ha contribuido a superar las desigualdades regionales ni a promover una transformación estructural del campo en estas zonas priorizadas.*

En síntesis, el balance de la implementación del Punto 1 sobre la RRI durante estos 24 meses de mandato del gobierno Duque se ha caracterizado por tres tendencias: primero, la lentitud y falta de priorización respecto a las medidas de formalización y acceso a tierras; segundo, la reinterpretación y simulación en el desarrollo del Catastro Multipropósito y en las acciones presentadas como implementación de los PDET, y, tercero, las omisiones y componentes ausentes que no han encontrado en este gobierno un lugar estratégico, como lo son la Jurisdicción agraria y los mecanismos de resolución de conflictos y los Planes Nacionales de la RRI.

## Glosas al informe de “Paz con Legalidad”

### Fondo de Tierras

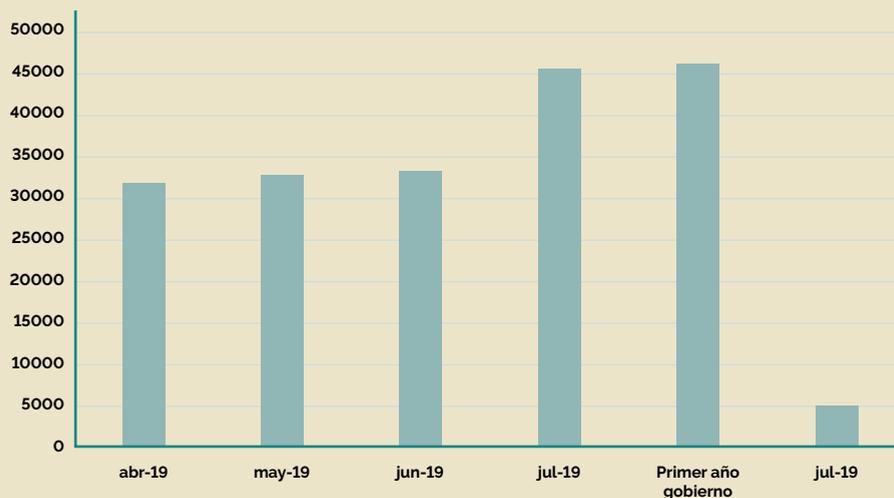
*En el actual gobierno se han ingresado 792.004 hectáreas al Fondo de Tierras de la Nación, equivalente a 2.513 predios, para un total de 1'018.835 hectáreas, y que corresponde a un aporte del 78% sobre el avance total de hectáreas ingresadas al Fondo. Desde la creación del fondo, se han dispuesto en 125 municipios PDET un total de 526.487 hectáreas (CPEC, 2020, p. 30).*

*\* Durante todo su mandato, el gobierno Duque ha presentado como resultado del Fondo de Tierras el número de hectáreas ingresadas. Este indicador no corresponde al acordado en el Plan Marco de Implementación. El Fondo de Tierras debe medirse a partir del número de hectáreas entregadas a la población campesina.*

En anteriores reportes del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO y CSIVI-FARC, 2019; Naranjo et al., 2020) se ha cuestionado la presentación de cifras y balances respecto al Fondo de Tierras que corresponden al número de hectáreas ingresadas al fondo más no al número de hectáreas que efectivamente han sido entregadas a la población campesina, tal y como lo establece el indicador de medición del Plan Marco de Implementación (PMI)<sup>1</sup>.

El otro cuestionamiento que ha hecho CEPDIPO está relacionado con la imprecisión y falta de confianza en las cifras que presenta la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). Si se toman en consideración los 18 informes que ha presentado la Consejería desde febrero del 2019 hasta agosto del 2020, se encuentran múltiples falencias en los datos aportados sobre el Fondo. Entre el informe de febrero y el informe de septiembre del 2019 se indicó el ingreso de cerca de 465 mil hectáreas al Fondo (ver gráfica N.º 1); sin embargo, durante esos meses no se precisa si este dato correspondía al número total de hectáreas ingresadas al Fondo o solo al número de hectáreas ingresadas durante el periodo de gobierno de I. Duque. Adicionalmente, en el informe del mes de septiembre habría un error de digitación en las cifras ingresadas para ese periodo, publicándose un dato significativamente menor al registrado en los meses anteriores.

**Gráfica N.º 1**  
**Número de hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras**  
**Febrero 2019-Septiembre 2019**

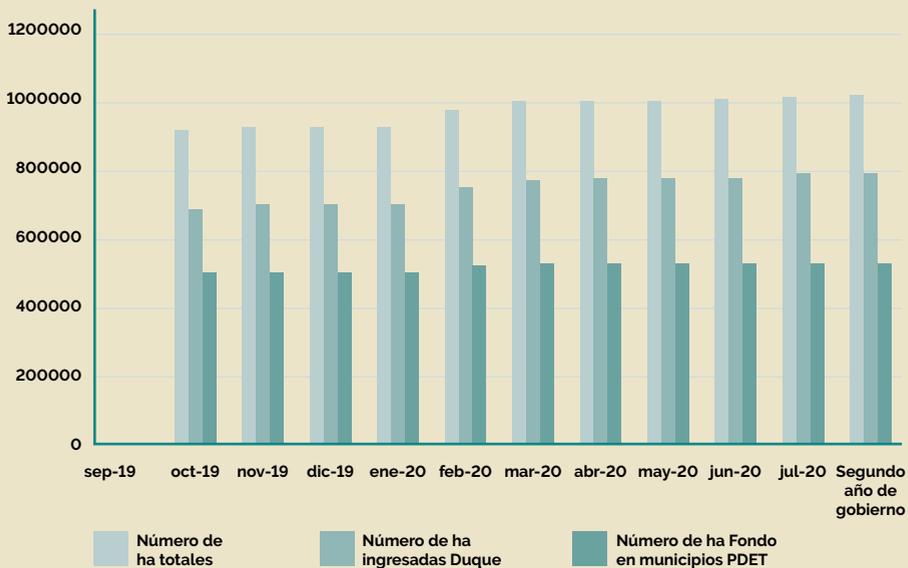


**Fuente:** Elaboración propia con base en informes de la CPEC.

1 Según el informe de la Contraloría General de la República del año pasado (2019, p. 70), la Agencia Nacional de Tierras y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación han pretendido modificar el indicador PMI para registrar el número de hectáreas ingresadas y no el número de hectáreas entregadas.

En el informe con corte a 31 de octubre, el Gobierno realiza la distinción falaz entre el número de hectáreas ingresadas durante su administración y el número de hectáreas totales dispuestas en el Fondo. Asimismo, identifica el número de hectáreas del Fondo que están ubicadas en municipios PDET. La gráfica N.º 2 presenta este panorama.

**Gráfica N.º 2**  
**Hectáreas Fondo de Tierras**  
**Octubre 2019-Agosto 2020**



**Fuente:** Elaboración propia con base en informes de la CPEC.

Así, el Gobierno -en un año- habría ingresado alrededor de 102 mil hectáreas al Fondo. A este ritmo, el ingreso de las tres millones de hectáreas tardaría más de los 12 años que tiene el Estado para implementar la política, sin contar con que no es el ingreso de hectáreas al Fondo el indicador correcto sino -nuevamente- el *número de hectáreas entregadas*.

*Igualmente durante este gobierno se han entregado a través del Fondo de Tierras un total de 32.469 hectáreas en beneficio de 3.672 familias (CPEC 2020, p. 30).*

- \* *El número de hectáreas entregadas que reporta el gobierno es un avance precario, que corresponde a menos del 1% sobre la meta de entregar 3 millones de hectáreas a la población campesina.*

A partir de los informes de la Consejería, solo hasta el informe de abril de 2020 se empezó a reportar *el número de hectáreas entregadas* por el Fondo. Si se toma en consideración este último indicador vemos un avance precario respecto a la meta de entregar 3 millones de hectáreas; solo han sido entregadas un poco más de 32 mil ha, según la cifras de la Consejería, lo cual representa *menos del 1%* en el cumplimiento de la meta.

El dato inicial en el mes de abril fue de 26.887 ha y luego se ha pasado en el último informe de agosto a registrar 32.469 ha entregadas. Sin embargo, *los informes no han dado cuenta del lugar donde han sido entregados los predios, ni bajo qué modalidad o qué tipo de bienes fueron entregados, ni cuántas mujeres han sido beneficiarias*, entre otros asuntos importantes.

Frente a estas omisiones, el informe de la Procuraduría General de la Nación (2020) provee mayores detalles sobre los bienes ingresados al Fondo de Tierras, haciendo la distinción entre baldíos, predios fiscales patrimoniales, predios destinados a las Entidades de Derecho Público, predios que cuentan con ocupaciones previas, entre otros. Este informe también alerta acerca de que la mayoría de las hectáreas ingresadas al Fondo de Tierras pertenecen a *predios con ocupaciones previas* y que, en estos casos, procedería la formalización o regularización de la ocupación, pero no la adjudicación de tierras a campesinos sin tierra o poca tierra (Procuraduría, 2020, p. 39). Por ello, este tipo de imprecisiones en la información, al no tener en cuenta la diferencia específica entre la adjudicación de tierras a la población rural desposeída y la simple formalización de derechos sobre la tierra en estado de incertidumbre, podría estar simulando el cumplimiento del Acuerdo Final.

Por otra parte, el informe de la Consejería omite el balance respecto al Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), el cual constituye justamente, el mecanismo que permite identificar los potenciales beneficiarios del Fondo de Tierras. Semejante omisión no resulta menor, pues los Informes de la Contraloría General de la República (2020) y la Procuraduría (2019) alertan sobre las deficiencias operativas que ha mostrado este registro. Al respecto, la Contraloría (2019) ya había señalado cómo el RESO es un sistema deficiente que no cumple con los controles mínimos de calidad, hasta el punto de que, por ejemplo, en el informe de 2019 de la CGR solo el 8% de las solicitudes de inclusión habían sido efectivamente ingresadas en dicho registro. Por su parte, la Procuraduría (2019, p. 32) destacaba que solo el 7,4% de las solicitudes realizadas ante el RESO habían continuado con el trámite administrativo de los programas de acceso a tierra.

Aunque en el informe de la Procuraduría para el año 2020 se informa que de las 71.512 solicitudes hechas ha sido inscrito el 37%, lo que demuestra un avance respecto al año anterior, es importante anotar que únicamente en el 6,2% de esas solicitudes se ha materializado el derecho a la tierra solicitado (Procuraduría, 2020, p. 36).

## Formalización de Tierras a la población campesina

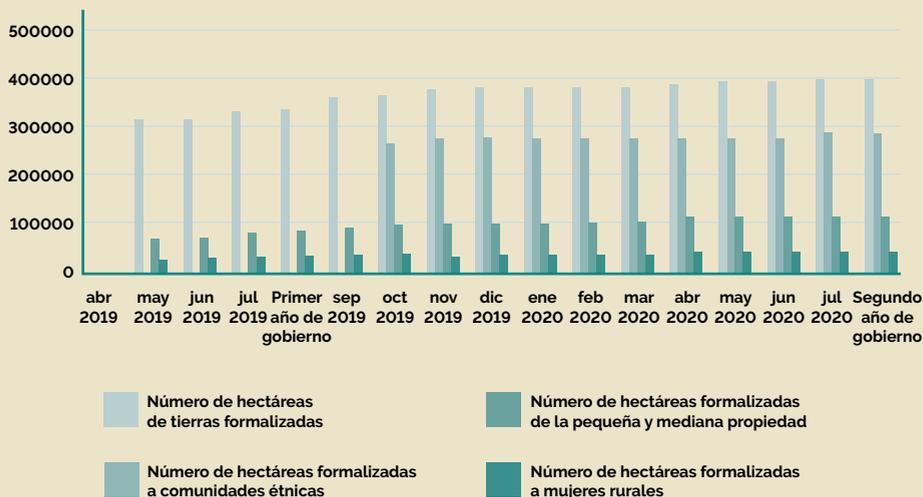
*En el marco del compromiso de 7 millones de Hectáreas Formalizadas, en el actual gobierno se avanzó en la regularización de 403.820 hectáreas a través de 19.018 títulos expedidos y registrados en beneficio de 24.224 familias. Lo anterior equivale a un aporte del 20% sobre el avance total de hectáreas regularizadas desde la implementación. Durante este gobierno, se ha regularizado en 107 municipios PDET un total de 61.786 hectáreas en beneficio de 9.105 familias. 116.623 hectáreas de tierra formalizada y adjudicada a población campesina, beneficiando a 19.582 familias, a través de la entrega y registro de 18.975 títulos en 29 departamentos. De éstas, 43.669 hectáreas formalizadas y adjudicadas han beneficiado a 9.383 mujeres rurales titulares (CPEC, 2020, p. 30-31).*

\* *Las cifras de formalización presentadas por la CPEC son imprecisas y no dan cuenta sobre la información del predio o el mecanismo utilizado para formalizar. Asimismo, la formalización continúa sin la aprobación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural contemplado en el AFP.*

Respecto a las cifras de formalización, la información que presenta la Consejería no precisa los orígenes o los mecanismos mediante los cuales se llevó a cabo la formalización de los predios. La Consejería en sus distintos informes solo indica el número de hectáreas formalizadas durante el mandato de Duque. La gráfica N.º 3 permite observar el ritmo de hectáreas formalizadas durante el gobierno Duque.

Los informes de los órganos de control, a diferencia de los de la CPEC, sí presentan las cifras de formalización totales durante estos cuatro años de implementación e indican las fuentes y los mecanismos utilizados para tal efecto. De acuerdo con la Procuraduría y la Contraloría, hasta la fecha se han formalizado poco más de 1 millón 900 mil hectáreas para la población campesina y comunidades étnicas, lo que equivale al cumplimiento del 28% de la meta de formalización que considera 7

**Gráfica N.º 3**  
**Hectáreas formalizadas durante el gobierno de Duque**  
**Mayo 2019 - Agosto 2020**



**Fuente:** Elaboración propia con base en informes de la CPEC.

millones de hectáreas formalizadas. De acuerdo con el informe de la Procuraduría (2020), las hectáreas formalizadas corresponden a las siguientes fuentes, mecanismos y sujetos beneficiarios (ver tabla N.º 1).

Sin embargo, el informe de la Contraloría (2020) -al igual que informes anteriores de CEPDIPO- alerta sobre la falta de aprobación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, sin el cual la política de acceso a tierras concebida en el Acuerdo Final de Paz y la actuación de la ANT se encuentran limitados. Asimismo, la Procuraduría (2020) indica que los predios que se relacionan en la descripción *adjudicación de bienes baldíos a personas naturales en zonas no focalizadas*, que corresponden a cerca de 1 millón 80 mil hectáreas, hacen referencia a procesos de adjudicación de años anteriores a la creación de la ANT, solamente que no habían sido registrados apropiadamente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) sino hasta este momento (p. 45). Aunque el trámite del registro en la ORIP puede contarse como un avance en la formalización, el AFP a través de la propuesta del Plan de Formalización Masiva pretende impulsar unas metas más ambiciosas que logren transformar el panorama de informalidad que existe en el campo colombiano.

Tabla N.º 1  
Hectáreas formalizadas 2020

Fuente	Hectáreas	Familias beneficiadas
Adjudicación de predios baldíos a personas naturales en zonas no focalizadas	1.088.985	34.129
Ampliación de resguardos indígenas	592.415	1.548
Constitución de resguardos indígenas	253.799	4.106
Formalización de predios privados	13.999	9.732
Titulación colectiva de comunidades negras	6.778	2.321
Subsidios para la compra de tierras	5.515	791
Compra directa y adjudicaciones especiales	2.715	538
Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales en zonas no focalizadas	944	65
Adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario	786	94
Adjudicación a Entidades de Derecho Público	313	42 EDP
Adjudicación de bienes baldíos en zonas focalizadas	282	1.022
<b>Total general</b>	<b>1.966.535</b>	<b>54.388</b>

Fuente: Procuraduría, 2020, p. 47.

## Subsidio Integral de Acceso a Tierras

*Se han adjudicado Subsidios de Tierras a 467 familias, por valor de \$26.444 millones (USD 7,11M). Del total de subsidios formalizados, 231 beneficiarios han quedado en cabeza de mujeres rurales que representan 49% del total (CPEC, 2020, p. 31)*

- \* *Las cifras sobre el Subsidio de Tierras que expone la CPEC son falaces y no corresponden al avance en la implementación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) propuesto en el AFP, pues el SIAT no ha sido reglamentado hasta el momento.*

Desde el informe de mayo del 2019, la Consejería ha registrado unas cifras sobre el número de familias que han tenido acceso al subsidio de tierras. Sin embargo, como hemos registrado en CEPDIPO (2020), el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) no ha sido reglamentado; por lo tanto, esos datos corresponden a subsidios reglamentados con anterioridad al Acuerdo Final, de Paz.

## Catastro Multipropósito

*Catastro y Formalización masiva. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgaron un crédito de USD 150 millones para Catastro Multipropósito, a través del cual se adelantará la intervención de los 79 municipios, 38 de estos PDET; y se incluye como meta obtener 65.000 títulos de propiedad, de los cuales 26.000 estarán en cabeza de mujeres rurales. El presidente Iván Duque tiene el compromiso para que, al terminar el cuatrienio, 650 municipios incluyendo la totalidad de municipios PDET cuenten con el Catastro, permitiendo que el municipio pueda cobrar el impuesto a la tierra como una nueva fuente de recursos (CPEC, 2020; p. 19).*

\* *El catastro multipropósito que viene estructurando este gobierno no garantiza reunir todos los atributos que contempló el AFP para esta figura y ofrece riesgos en materia de seguridad nacional. Al respecto es preciso reiterar (CEPDIPO, 2020b) que si bien durante este gobierno se impulsa un catastro multipropósito, aún no es posible advertir que este responda a los términos y enfoque contemplados para el catastro multipropósito del AFP, considerando las siguientes razones:*

- No es clara la articulación de la versión gubernamental del Catastro con los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, tal y como lo contempla el artículo 62 del Decreto Ley 902 de 2017.
- No se ha contemplado una ruta de participación social en la estructuración del catastro y en el levantamiento de información tal como lo plantea el AFP.
- La apertura a la privatización de la operación catastral en los términos de la Ley 1555 de 2018 implica un riesgo en términos de seguridad nacional y puede llevar a un control de información geoestratégica por parte de privados. Estos asuntos no han sido regulados.

En tanto el catastro no tenga como base la aclaración de la tradición de la propiedad hacia el pasado en perspectiva de verificar hechos de despojo y concentración de la tierra, y en tanto no se garantice una participación amplia y decisiva de las comunidades en el proceso, la información predial que se recoja no acogerá la visión y misión del AFP. Aun si el gobierno estructura las bases de información predial en ciertos municipios, no resultan claros los mecanismos para que dicha información no implique la emergencia de nuevos conflictos.

## Mecanismos de Resolución de Conflictos

*A través del proyecto denominado “Fortalecimiento de las capacidades institucionales del Gobierno para implementar los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos a nivel territorial en zonas PDET”, se promovió el cumplimiento del contenido del punto 1.1.8. del Acuerdo Final y el numeral 1.4 de la Política de Paz con Legalidad. Con corte a mayo, 2020, se indica que el proyecto en mención cumplió con su objetivo al fortalecer mediante jornadas de capacitación en los municipios PDET intervenidos con el piloto, las capacidades institucionales de las entidades y de los funcionarios con competencias en estas materias. Lo anterior, con el fin de promover el acceso de comunidades rurales y urbanas a mecanismos alternativos de resolución de conflictos priorizando la conciliación en diversas materias, incluidos aquellos asociados a la tenencia de la tierra en concordancia con el Proyecto de Catastro Multipropósito. (...) El proyecto logró atender población en los departamentos de Antioquia (Medellín, Iuango, Cáceres, Valdivia, Zaragoza, El Bagre, Nechí), Tolima (Rio Blanco, Chaparral), Meta (Puerto Lleras), Bolívar (El Carmen de Bolívar), Norte de Santander (Sardinata), Sucre (Ovejas), Valle del Cauca (Cali) Magdalena (Santa Marta, Aracataca y Ciénaga) y Bogotá; atendiendo a aproximadamente a 295 personas (149 mujeres y 146 hombres) en los procesos de formación, orientación y conciliación tanto en espacios presenciales (2019) como virtuales (2020) (CPEC, 2020; p. 47).*

- \* *El gobierno insiste en presentar un proyecto de formación en conciliación como la estrategia de cumplimiento de la creación de mecanismos de resolución de conflictos contemplados en el AFP, con lo cual desconoce arbitrariamente su contenido y el del PMI. Como ha sido reiterado en varias oportunidades por parte de CEPDIPO (2020a, 2020b), este proyecto, al que siempre han hecho referencia tanto la CPEC como el*

Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD, 2018) en relación con el supuesto cumplimiento del punto 1.1.8. del AFP, es una clara simulación tanto del cumplimiento del AFP como del Plan Marco de Implementación (PMI). Esto ocurre porque, al intentar hacer la asimilación del AFP con la política de “Paz con Legalidad”, el Ministerio hizo un cambio arbitrario del indicador contemplado en el PMI, como se muestra a continuación:

**Tabla N.º 2**  
**Comparación indicador Plan Marco de la Implementación**  
**y Ministerio de Justicia y del Derecho**

Plan Marco de Implementación	Ministerio de Justicia y del Derecho
Mecanismos de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades, creados y en funcionamiento.	Centros de Conciliación en Derecho, públicos y privados con conciliadores en derecho inscritos para solucionar conflictos agrarios y Puntos de Atención de la Conciliación en Equidad (PACES) ubicados en la ruralidad, con conciliadores en equidad capacitados en habilidades para colaborar en la autocomposición de conflictos agrarios (MinJusticia, 26 de septiembre de 2019, p. 5).

**Fuente:** Elaboración propia a partir de DNP (2018) y CPEC (2020).

Este cambio obedece a la decisión arbitraria del MJD de no avanzar en la definición de los mecanismos de resolución de conflictos a los que hacen referencia el AFP, el PMI y el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, en los que, además de considerar los mecanismos tradicionales de las comunidades, se contempló la participación ciudadana en su definición. En contravía de ello, el MJD adopta como estrategia para el supuesto cumplimiento de esta figura el fortalecimiento de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos existentes, en especial, la conciliación extrajudicial en derecho, la conciliación en equidad y la mediación en la autocomposición de conflictos agrarios y sobre el uso y tenencia de la tierra.

Esta estrategia, como es claro, no se orienta a avanzar en el cumplimiento de la figura contemplada en el AFP. Por el contrario, aducir una y otra vez que el proyecto en el que se ha formado a 295 personas en conciliación es el cumplimiento del punto 1.1.8. del AFP constituye en sí mismo una evidente simulación de la implementación del AFP.

Además de lo anterior, el informe de la CPEC no hace ninguna referencia a los demás mecanismos de resolución de conflictos que contempla el punto 1.1.8. del AFP, como son la instancia de alto nivel para la formulación de lineamientos generales de planeación indicativa de uso de la tierra; el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio, y los mecanismos de diálogo social entre gobierno, empresas y comunidades.

Todos estos mecanismos, junto con la jurisdicción agraria -asunto sobre el cual avanza un proyecto de ley en el Congreso- conforman la estrategia gruesa y multidimensional contemplada en el AFP para avanzar en la resolución de los conflictos por la tierra en Colombia. De este modo, la sola mención de este apartado sobre mecanismos de resolución de conflictos y una escasa mención descontextualizada sobre la vía judicial agraria que se ha propuesto para debate en el Congreso, no solo muestra una falta de interpretación sistemática del AFP, sino una incapacidad del Gobierno Nacional por hacer abordajes integrales sobre los contenidos estratégicos del Punto 1.

## Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI)

*Se efectuó el Cierre Técnico del Plan Nacional Sectorial de Agua Potable y Saneamiento Básico que está bajo el liderazgo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Plan Nacional de Salud rural, Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los trabajadores y Trabajadoras Rurales bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo, y el Plan para apoyar y consolidar la generación de ingresos de la economía campesina, familiar y comunitaria a cargo del Ministerio de Agricultura. Estos planes están en proceso de adopción a través de acto administrativo (CPEC, 2020, p. 43).*

- \* *Los plazos pactados en el Acuerdo Final de Paz y en el Plan Marco de Implementación para la adopción e implementación de los PNRRI han sido incumplidos. El cierre técnico e inicio de proceso de adopción a través de acto administrativo de cuatro de los dieciséis Planes Nacionales para*

la RRI es representativo de los rezagos que en esta materia presenta el proceso de implementación del AFP. El Acuerdo establece 2017 y 2018, respectivamente, como años de inicio y de terminación de la implementación de dichos Planes; sin embargo, este plazo no se ha cumplido. Lo anterior es ratificado por la Procuraduría General de la Nación (2020), entidad que manifiesta su preocupación por el exiguo avance en esta materia (25%) que se debería haber cumplido en su totalidad hasta 2018; este porcentaje de avance es ratificado por el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) (2020). La Procuraduría (2020) también destaca que de los 16 planes solo 6 han sido adoptados y se encuentran vigentes, 9 no se han adoptado y uno se encuentra en actualización<sup>2</sup>. Al inicio del actual gobierno faltaba por adoptar 14 planes, de los cuales 11 siguen pendientes, hecho que señala como injustificable. La Contraloría General de la República (2020) también ratifica dicha preocupación por los bajos niveles de formulación y adopción que presentan los Planes, así como por el riesgo que ello representa para la implementación de la RRI.

*A la fecha se han adoptado por acto administrativo seis PNS. Antes del 7 de agosto de 2018 se habían adoptado por acto administrativo los planes de: i) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, a cargo del Ministerio de Transporte (Resolución interna N.º 0003260 del 3 de agosto de 2018); y ii) Plan Nacional Sectorial de Electrificación Rural, a cargo del Ministerio de Minas y Energía (Resolución interna N.º 0809 del 2 de agosto de 2018). Se precisa que si bien actualmente existe adoptado el iii) Plan Nacional Sectorial de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Resolución N.º 179 de 2017). Este plan será actualizado por el Ministerio de Vivienda, en el marco de las disposiciones establecidas en la Ley 1955 de 2019. por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia - Pacto por la Equidad”.*

---

2 Se trata del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, el cual está siendo actualizado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), dado el traslado de funciones de la política de vivienda rural urbana del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al MVCT.

*Durante el 2019, se adoptó el Plan Nacional de Conectividad Rural. Resolución interna N.° 001722 de 2019 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; y durante la vigencia 2020 se han adoptado: i) Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (Resolución Interna N.° 0000006 de 2020) y ii) el Plan Nacional Sectorial de Riego y Drenaje (Resolución Interna N.° 000091 de 2020) (CPEC, 2020, p. 43).*

- \* *Los PNRRI han sido adoptados a destiempo, lo que imposibilita la materialización de su acción conjunta y desdibuja el principio de integralidad de la RRI. Pese a que el AFP recalca la importancia de la implementación articulada de los diversos PNRRI, así como que el máximo esfuerzo de su cumplimiento debería darse en los primeros 5 años para que en un horizonte de 15 años se cumpliera su objetivo, la implementación de los Planes presenta ingentes retrasos con respecto a lo planteado por el Acuerdo: a cuatro años de la firma, los más avanzados son los seis PNRRI que fueron adoptados por acto administrativo. De estos, tres fueron adoptados en el actual periodo presidencial. Los retrasos en materia de implementación de los PNRRI han producido dos consecuencias negativas:*
- a. *Imposibilidad de materializar la acción conjunta de los PNRRI. El AFP establece la creación de 12 PNRRI y un Sistema especial que deberían ser implementados de manera articulada como condición necesaria para la superación de la pobreza extrema en el campo, la disminución de la brecha con las ciudades y la reducción de las desigualdades. Sin embargo, esta condición de articulación o acción conjunta de los Planes ha sido truncada tanto por los rezagos en su adopción como por la ausencia de sincronización que ha caracterizado este proceso.*
  - b. *Desdibujamiento de la integralidad de la RRI. El retraso y desarticulación en la implementación de los PNRRI ha llevado a desdibujar el principio de integralidad de la RRI, así como del Acuerdo en su conjunto. La implementación de los PNRRI -no solo su adopción mediante acto administrativo- es condición necesaria para que los demás puntos pactados en el Acuerdo puedan a su vez concretarse. Este desdibujamiento se refuerza con la desarticulación existente entre los Planes y los PATR (CGR, 2020).*

*Se está trabajando en los cierres técnicos de los Planes Nacionales Sectoriales de: i) Plan Especial de Educación Rural a cargo del Ministerio de Educación; ii) Plan Nacional de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación a cargo del Ministerio de Agricultura y iii) Plan para la Formalización de la Propiedad Rural a cargo del Ministerio de Agricultura y iv) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - PLANFES a cargo del Ministerio del Trabajo.*

*Con el fin de realizar seguimiento a la implementación de los planes que actualmente se encuentran adoptados o con cierre técnico, para la vigencia 2020, se han establecido planes de acción que permitan aterrizar de manera concreta la ejecución de las estrategias establecidas para cada año de implementación de los planes nacionales sectoriales.*

*El seguimiento a las acciones y a los recursos serán públicos a través de un módulo en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIIPO. Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en las bases del Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad (CPEC, 2020, p. 43).*

*\* Se presentan como avances los desarrollos del proceso de formulación y adopción de los PNRRI más que de su implementación. No se evalúan los avances en relación con el conjunto de lo pactado, lo que se evidencia en que no se hace mención alguna de aspectos que fueron acordados y que son trascendentales para las comunidades rurales.*

El informe presenta como avance desarrollos hechos en materia de formulación y adopción de los PNRRI, procesos que, si bien son necesarios, además de estar rezagados con respecto a lo pactado no corresponden propiamente a su fase de implementación. El informe enfatiza en la formulación de los planes, en sus resoluciones de adopción, en sus cierres técnicos y en sus planes de acción más que en la evaluación de su proceso de implementación propiamente dicho.

Aunque los avances son presentados como cumplimiento de compromisos del Acuerdo, estos no son evaluados con relación al conjunto de lo pactado en materia de Planes Nacionales. Muestra de ello es que, en relación con aspectos convenidos como la creación e implementación de un Sistema especial para la garantía progresiva del derecho a la alimentación de la población rural, no se presenta ningún avance en relación con su ejecución. Este sistema no fue incorporado como PNS y, de hecho, solo se menciona como uno de los pilares de dos de los PDET: el de Pu-

tumayo y el de Montes de María; y, aunque es esencial para garantizar el acceso a la alimentación por parte de la población rural, sin embargo, según lo presentado por el informe de la CPEC, no se encuentra ni en formulación ni en implementación.

Tampoco se informa de ningún avance en materia de medidas frente a las necesidades particulares de las mujeres en el campo. El AFP establece que, para la superación de la pobreza, en el contexto de los PNRRI se implementarán medidas específicas y diferenciadas relacionadas con las necesidades particulares de las mujeres rurales; sin embargo, en ningún momento de su informe la CPEC evalúa el avance de los Planes en términos de tales medidas diferenciadas. Esto puede ratificarse a través del SIPO (2020), que establece que en términos del porcentaje de PNRRI que incorpora el enfoque étnico con perspectiva de género, mujer, familia y generación no ha habido ningún avance.

*Se organizó una sesión de Red de Enlaces el día 30 de agosto de 2019, en la cual se presentó el balance de los Planes Nacionales Sectoriales y se dio una retroalimentación sobre los Encuentros Interinstitucionales de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.*

*Se han propiciado espacios de socialización de las ofertas institucionales que se están manejando desde las entidades con los Planes Nacionales Sectoriales, empezando por los que ya tienen un acto administrativo, así como de las intervenciones realizadas durante la vigencia 2019. En las reuniones de la Red de Enlaces para la Estabilización cada sector puede presentar las estrategias, los avances, las dificultades y los retos para la articulación. Al final de las sesiones, se establece un dialogo «sic» donde los asistentes de otros sectores pueden manifestar sinergias, oportunidades de articulación y dar aportes (CPEC, 2020, p. p. 45-46).*

- \* *Las acciones de socialización adelantadas distan del principio de participación convenido en el Acuerdo, puesto que no garantizan la participación de las comunidades a través de espacios democráticos en los que tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación. El informe reporta avances durante 2019. Como la realización de reuniones, eventos de socialización e intervenciones de la CPEC. Sin embargo, estas acciones distan de garantizar la participación ciudadana como fundamento de la construcción de la paz y tampoco garantizan un proceso participativo en la planeación, en el sentido convenido en el Acuerdo. Esto principalmente por dos razones:*

- a. Circunscribir la participación en los PNRRI a intervenciones de la CPEC y a eventos de socialización, dista de garantizar la participación de las comunidades a través de espacios democráticos "donde estas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados" (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016, p. 11), propósito definido para ella por el AFP, e implica una visión reduccionista frente a este principio que se aparta de la del Acuerdo. En particular, en el Punto 1 del AFP, el principio de participación define que "la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades -hombres y mujeres-. Que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana" (CPEC, 2020, p. 13). Sin embargo, los escenarios planteados por la CPEC en los que se socializan sus ofertas institucionales no garantizan la participación de las comunidades tal como la concibe el acuerdo: con capacidad de transformación e incidencia en la planeación.
  
- b. La Red de Enlaces para la Estabilización es un conjunto de unidades ejecutoras constituidas y adscritas a entidades de orden nacional. Su fin no es exclusivamente la implementación del AFP (Presidencia de la República, 2018), por lo que presentar las reuniones de socialización de los PNRRI como logros en materia de implementación de dichos Planes es cuestionable. También lo es considerar estas reuniones como desarrollo del principio de participación del Acuerdo ya que en estas no existe ninguna garantía de participación de las comunidades. En síntesis, lo exiguamente adelantado en materia de PNRRI dista de constituir un proceso participativo en el contexto de la perspectiva frente a la participación pactada por las partes firmantes del Acuerdo.

*ii. A 30 de junio de 2020, el Gobierno ha mejorado y mantenido 226 kilómetros priorizados, con lo cual completa un avance del 4% de la meta de los 5.555 kilómetros establecidos para 2019 y 2020. En municipios PDET, se han mejorado y mantenido 44,64 kilómetros, con lo que se tiene un avance del 8,5%, respecto a los 520 kilómetros programados para los años 2019 y 2020.*

*iii. A 31 de julio de 2020, el Gobierno Nacional ha mejorado y mantenido 266 kilómetros priorizados, con lo cual completa un avance del 4% de la meta de los 5.555 kilómetros establecidos para 2019 y 2020. En municipios PDET se han mejorado y mantenido 66 kilómetros, con lo que se tiene un avance del 12%, respecto a los 520 kilómetros programados para los años 2019 y 2020 (CPEC, 2020, p. 51).*

*Con la entrada en operación de los proyectos a partir de agosto de 2018, a julio de 2020, se han beneficiado con la capacitación un total de 7.719 nuevos usuarios, de los cuales 4.866 se encuentran en municipios PDET.*

*- El Ministerio de Minas y Energía a través de los diferentes fondos ha dado servicio de energía eléctrica a 33.994 nuevos usuarios en 23 departamentos y 138 municipios de los cuales 41 son PDET; 19.881 beneficiarios fueron energizados en 2019, y 7.844 en 2018 (CPEC, 2020, p. 54).*

*- 32 departamentos cuentan con los planes de acción de Modelo de Acción Integral Territorial (MAITE), el cual tiene como objetivo acercar el Ministerio de Salud y Protección Social a las regiones. Frente a la meta nacional, a la fecha, 20 departamentos han cumplido con esta meta (22%) (CPEC, 2020, p. 75).*

*- Para el cumplimiento de la meta del cuatrienio de llevar a todas las cabeceras municipales del país conexión a Internet de alta velocidad, de 1.122 cabeceras municipales en el país, 1.108 se encuentran conectadas a internet de alta velocidad en la actualidad (98.8%) (CPEC, 2020, p. 79)*

\* *Los datos que se presentan en materia de ejecución están desactualizados, no existe claridad frente a sus fuentes y no es claro que correspondan a desarrollos de los Planes adoptados. Las cifras presentadas no son evaluadas en relación con el AFP ni el PMI, lo que dificulta hacer un balance sobre si se está cumpliendo o no, y en qué medida. Se presentan algunos datos como avances en materia de ejecución de cuatro de los seis PNS que ya fueron adoptados; sin embargo, el hecho de que la fuente de información no sea clara dificulta su trazabilidad, así como el seguimiento de su correspondencia con la ejecución de los Planes en cuestión. Asimismo, algunos datos se encuentran desactualizados, como en el caso de lo que corresponde a conectividad, los cuales son del 31 de diciembre de 2019 (CPEC, 2020, p. 79); no es claro el motivo de dicha desactualización o si esta se debe a que no hay desarrollos en materia de conectividad pos-*

teriores a dicha fecha. Además de que no existe claridad en las fuentes de la información que permita hacer seguimiento y verificación de lo que se presenta como avances en materia de ejecución, las cifras presentadas no son evaluadas ni en relación con los objetivos y criterios del AFP ni en correspondencia con los indicadores y productos establecidos por el PMI. Esto representa una dificultad al momento de evaluar los avances en materia de implementación ya que no es claro en relación con qué indicadores la CPEC elabora su informe de gestión y, por tanto, en qué medida se está cumpliendo o no.

- \* *Los Planes Nacionales fueron deslindados de su propósito original en torno a la generación de condiciones para una reforma rural integral, lo que se expresa en su designación como Planes Nacionales Sectoriales en el marco de la política "Paz con Legalidad". Los PNRRI se definieron como parte del primer punto del AFP y en ese sentido son condición esencial para la generación de una transformación estructural del campo, la creación de condiciones de bienestar para la población rural y la construcción de una paz estable y duradera, objetivos de la Reforma Rural Integral pactada. Pese a su anclaje a la RRI en el marco del Acuerdo, el informe presentado por la CPEC denota una transformación en su concepción, al deslindarlos de la RRI y designarlos como "Planes Nacionales Sectoriales" en lugar de "Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral", tal como lo hacen tanto el AFP como el documento Conpes 3932. Aunque pueda verse como un asunto exclusivamente de forma, el hecho de que en ningún momento se establezca relación entre los objetivos de los PNRRI -generar condiciones para la superación de la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural y cerrar la brecha existente entre campo y ciudad- y los de los PNS, muestra que se trata más bien de otra forma de desdibujamiento de la Reforma Rural Integral, uno de los propósitos centrales del Acuerdo.*
  
- \* *Los PNS se encuentran en condiciones de desfinanciamiento, ya que de ser adoptados en su totalidad se generaría una situación de déficit presupuestario en relación con los costos programados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Según la Contraloría (2020), los PNS presentan un déficit de \$ 54,5 billones, el cual se generaría de aprobarse la totalidad de Planes. El Marco definió para ellos un costo tentativo de \$ 110,6 billones, de los cuales fueron comprometidos \$ 8,62 billones para las vigencias 2018, 2019 y 2020, por lo que el total de recursos disponibles es de \$ 101,98 billones. Se estima que si la totalidad de los planes fuera adoptada, los costos ascenderían a \$ 156,5 billones, lo que explica la situación de déficit que se generaría con la apro-*

bación de los que faltan, los cuales requerirían de un porcentaje adicional de recursos del 38%. Este déficit desdibuja la posibilidad de aprobación de los planes restantes y con ello de la acción conjunta de su implementación, necesaria para la RRI. Semejante situación explica el hecho de que 3 de los 16 PNS no cuenten con un cálculo de costos: el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, el Plan de Zonificación Ambiental y el Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, el cual, como se comentó, ni siquiera es mencionado en el informe de la CPEC.

## Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

El objetivo de este apartado es señalar los principales hallazgos con respecto al balance de la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) realizado por la CPEC. Para cumplir con este fin, el acápite se dividirá en tres partes: la primera, abordará los elementos generales sobre los PDET en dicho documento; la segunda, se referirá al balance en 15 subregiones PDET; la tercera, presentará el balance sobre el PDET de la Subregión Catatumbo.

## Elementos generales sobre los PDET en el informe de gestión de la Alta Consejería para la Estabilización

En el documento de la Alta Consejería se realiza una larga presentación de diversos resultados con respecto a los PDET, que en este trabajo se han categorizado así: acciones que no se corresponden con el AFP o a las que se les da una reinterpretación en relación con los contenidos originales del mismo; acciones que corresponden a funciones misionales de instituciones estatales; atención a la pandemia del COVID-19; obras PDET, y la financiación, a partir de los OCAD-Paz y del Presupuesto General de la Nación.

*Acciones que no se corresponden con el AFP o que se han sido reinterpretadas por el gobierno*

*La ART creó un espacio interinstitucional colaborativo para tratar el tema de los conflictos por tenencia y uso de la tierra, en el cual participan la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia,*

*la Procuraduría General de la Nación y la Agencia de Renovación del Territorio. A agosto de 2020, se han realizado 35 sesiones de la mesa, en el marco de las cuales se ha avanzado en la construcción de los criterios de selección de conflictos y de una ruta metodológica sombrilla para abordarlos. Asimismo, se ha analizado y discutido conjuntamente el alcance del artículo 55 del Decreto Ley 902. La metodología será implementada por primera vez en el municipio de Chaparral, Tolima, donde se espera iniciar la intervención en el segundo semestre del 2020, una vez se supere la emergencia sanitaria y se cuente con el aval de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas CNTI (CPEC, 2020, p. 115).*

- \* *Se organizó una mesa técnica para el tratamiento de conflictos de uso del suelo, lo cual sustituye la puesta en marcha de la alta instancia dispuesta para este tema, según el contenido del AFP. Este es un caso que ejemplifica las acciones con las que el gobierno señala que se está implementando el AFP, mientras en la práctica reinterpreta o desconoce los contenidos pactados en La Habana.*

*Entre enero y julio de 2020, a través de un equipo de profesionales expertos en temas de fortalecimiento, se acompañó el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial de los 170 municipios y 19 departamentos para que se incorporara el PDET y los hitos de fortalecimiento en estos instrumentos de planeación territorial. Una vez revisadas las versiones aprobadas de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial se identificó que los 170 municipios incorporaron 10.630 iniciativas y las gobernaciones incorporaron 1.407 iniciativas. Se han suscrito 170 (de 170) acuerdos municipales PDET y 16 ordenanzas departamentales PDET (CPEC, 2020, p. 114).*

- \* *Mediante esta acción se desconocen las instancias de participación dispuestas por el Punto 1 del AFP para el diseño e implementación de los PDET. En el numeral se señala que, con la participación de alcaldes y gobernadores, se incluyeron 10.630 iniciativas en el nivel municipal y 1.407 en el departamental. Lo anterior denota que se creó un nuevo mecanismo de priorización que no cuenta con la participación de las comunidades, lo que ciertamente va en un sentido contrario a lo propuesto en el AF.*

*La Agencia de Renovación del Territorio está desarrollando una estrategia de articulación interinstitucional a partir de la firma de los 16 PATR, cuyo objeto es la elaboración del Plan Maestro de Estructuración (PME) de proyectos para la implementación de los PDET, mediante el cual se identificarán las estrategias y fuentes de financiación para estructurar cada uno de los proyectos en los sectores de vías, agua y saneamiento, energía, educación, salud y reactivación económica y desarrollo productivo, ambiental y forestal (CPEC, 2020, p. 120).*

*Junto con la Dirección de Ejecución y Evaluación, la Dirección de Estructuración de Proyectos se adelanta el proceso de elaboración del formato de recolección de información primaria de los proyectos identificados en el marco del PDETAI momento (sic) se ha trabajado en los perfiles de Agua y Saneamiento Básico, Transporte, Energía y Educación, dichos perfiles han sido revisados y evaluados junto con cada sector. Se adjudicó convocatoria a través de la ART, la estructuración de 404 proyectos de infraestructura, reactivación económica, proyectos productivos, ambientales y forestales en los municipios y regiones enmarcados en los PDET con una inversión aproximada de 26 mil millones (USD 6,8M). Además de lo anterior, se está trabajando con nuevas estructuraciones, 37 para infraestructura rural, 46 estructuraciones de Findeter enfocadas en infraestructura educativa y 2 estructuraciones de vías con Entierotrio (sic), finalmente 44 estructuraciones para proyectos de reactivación económica, productiva y ambiental (CPEC, 2020, p. 120).*

- \* *La formulación de Planes Maestros de Estructuración implica nuevamente la priorización de iniciativas de los PATR que no cuentan con la participación de las comunidades ni de las instancias de participación dispuestas por el Punto 1. Tampoco el gobierno ha avanzado en la definición de la Hoja de Ruta como mecanismo de articulación de todos los instrumentos de planeación del AFP.*

Además, en el numeral 33 se indica en relación con los Planes Maestros de Estructuración que solo se está trabajando en las iniciativas de carácter regional (en razón del número de acciones que señalan estar estudiando). Esto dejaría de lado las acciones de carácter municipal, que ascienden a más de 32.000 y que, en este marco, quedarían para ser desarrolladas por las alcaldías municipales. Tal como CEPDIPO (Mora, 2020) ha señalado antes, esto implica que no podrán ser financiadas, en la medida en que los municipios que deben realizarlas tienen un comportamiento histórico de finanzas municipales muy limitadas.

En el numeral 34 se señala que se están estructurando proyectos a partir de la identificación en el PDETAI, pero no se demarca cuál es la lógica de articulación con las iniciativas priorizadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Esto crea un vacío en términos de la forma de articulación con lo priorizado por las comunidades. En esta misma lógica, en el numeral 38 se caracteriza la estrategia "Proyectos integradores de Intervención Territorial", establecida por la ART. No es claro cómo esta responde a las priorizaciones realizadas por las comunidades en los PATR.

Sobre la Hoja de Ruta y la situación de articulación actual de las diferentes figuras de planeación, la Contraloría General de la República (CGR) señala que:

Aunque hay avances en el diseño de la Hoja de Ruta, y en materia de articulación con las entidades territoriales, no hay aun criterios de cómo se dará la concurrencia con los demás instrumentos de planificación nacionales y territoriales en los 170 municipios PDET, como es el caso de los Planes de Desarrollo Territoriales, los PNS, los PISDA (que de momento sólo cuentan con una marcación y coincidencia con los ocho Pilares PDET), los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) y el Plan Marco de Implementación (PMI) así como los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) de las denominadas Zonas Futuro (que a la fecha no cuentan con ningún PEII presentado ni aprobado por parte del Consejo de Seguridad Nacional) (CGR, 2020, p. 150).

*Se adelanta la Estrategia Empresarial "Comercializadoras Sociales" (UNODC - ADR - ART), la cual tiene como objetivo facilitar los ejercicios comerciales de pequeños productores agropecuarios organizados, buscando mejorar las condiciones de competitividad, así como el acceso a mercados de manera sostenible. La estrategia se implementa en 28 municipios en los departamentos de Meta, Norte de Santander, Bolívar, Sucre y Caquetá, correspondientes a las regiones PDET Macarena - Guaviare, Catatumbo, Montes de María, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, con una inversión de \$678 millones (USD 178,421). A la fecha se cuenta con 4 planes de negocio y se están explorando opciones de cofinanciación para su implementación. Dentro de éstos meses seguimos explorando opciones de cofinanciación para la estrategia de comercializadoras sociales la cual se adapta a la Convocatoria emitida en el mes de junio por Innpulsa Colombia de MinComercio quien a través de ella pretende promocionar la Comercialización Agropecuaria y Agroindustrial en el país (CPEC, 2020, p. 127).*

- \* *La estrategia empresarial Comercializadores Sociales no está contemplada en el AFP ni en los indicadores del PMI.*

En el numeral 47 se presenta la estrategia “Comercializadores Sociales” como un resultado de la implementación de los PDET. Se trata de una estrategia que viene desarrollando el Gobierno Nacional y que no se desprende de la implementación del Acuerdo Final, por lo que se puede entender como una forma de simulación llevada a cabo con el fin de presentar actividades propias del gobierno como acciones de la paz. Lo anterior llama la atención, además, porque existe y se está implementando un Plan de la Reforma Rural Integral que responde a las necesidades de la comercialización, lo que genera un paralelismo en la presentación de los resultados.

### *Acciones que corresponden a funciones misionales de instituciones estatales*

Como ha señalado CEPDIPO, una de las formas que toma la simulación de la implementación se realiza a partir de la inclusión del ejercicio de funciones misionales como cumplimientos del AF (CEPDIPO, 2020, p. 2).

*En el marco de la Mesa Técnica de Coordinación del Catastro Multipropósito se ha avanzado en la definición de la focalización de los recursos disponibles para la implementación del Catastro Multipropósito. Para aquellos municipios que aún no cuentan con financiación, se ha trabajado con las entidades del sector en la ruta para la consecución de recursos. En este sentido, se ha logrado la habilitación de la ruta de financiación del OCAD regional y la gestión para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) construya los criterios de revisión de proyectos, de acuerdo con los lineamientos del Sistema General de Regalías. Lo anterior ha permitido la gestión de 162 iniciativas asociadas a la generación y/o actualización catastral (CPEC, 2020, p. 114).*

- \* *Las funciones y acciones misionales de las entidades se asumen como logros en la implementación del AFP.*

En este numeral, se observa que no hay ningún tipo de acción específica relacionada con los municipios PDET y que se pretende convertir estas acciones -que son misionales de las instituciones encargadas- en resultados específicos de la implementación

en los 170 municipios priorizados. En el caso del numeral 15, se presenta como resultado la difusión de una convocatoria realizada por el Ministerio de Cultura:

*Durante junio y julio de 2020, la ART apoyó la divulgación de la convocatoria Comparte lo que Somos del Ministerio de Cultura. Gracias a ese trabajo, se logró que en 157 de los 170 municipios PDET se escogieran 905 propuestas de personas naturales por un valor de \$1.357 millones (USD 357.105). Adicionalmente, 117 propuestas de personas jurídicas por un valor de \$1.279 millones (USD 336.578), fueron seleccionados 50 en municipios PDET (CPEC, 2020, p. 116).*

- \* *Las funciones misionales del Ministerio de Cultura que se lleven a cabo en los municipios PDET no necesariamente hacen parte de la implementación del AFP. En la referencia anterior, es claro que se presentan como muestra de cumplimiento las acciones realizadas por el Ministerio de Cultura en desarrollo de su función misional de realizar procesos de divulgación sobre temas culturales. Ello demuestra una vez más la estrategia de enumerar acciones que no se relacionan con la implementación del Acuerdo Final como formas de cumplimiento del mismo.*

*Como resultado del trabajo conjunto entre la Dirección para la Democracia, la Participación Ciudadana y la Acción Comunal del Ministerio del Interior y la ART, se logró la divulgación y socialización del Banco de Acciones Comunales (BAC) con representantes de organizaciones de acción comunal (OAC) y alcaldías de las 16 subregiones PDET. Para la fase I de la convocatoria se logró la postulación de 907 OAC (23% del total) de 98 municipios PDET. El BAC tiene como objetivo fortalecer organizaciones de acción comunal en la gestión, financiación y ejecución de iniciativas que promueven el desarrollo comunitario de las regiones (CPEC, 2020, pp. 117-118).*

- \* *Las funciones misionales del Ministerio del Interior respecto a la acción comunal no hacen parte de la implementación del AFP. En la cita anterior se refleja que se pretende señalar que las acciones que realiza el Ministerio del Interior relacionadas con el fortalecimiento de la acción comunal son específicas de la implementación, pero se debe recordar que estas funciones se establecen en la leyes 743 de 2002 y 753 de 2002, así como en los decretos 2350 de 2003 y 890 de 2008.*

*El 9 de julio de 2020 se lanzó la herramienta Triage Poblacional - Subregiones y Municipios PDET, mediante la cual es posible hacer un diagnóstico comparativo práctico acerca de la dinámica demográfica y poblacional a partir de las relaciones con aspectos socioeconómicos y ambientales, para la formulación y gestión de políticas de desarrollo sostenible de acuerdo con las competencias de las entidades territoriales (CPEC, 2020, p. 128).*

- \* *Las funciones misionales del DANE no hacen parte de la implementación del AFP. Frente a la referencia anterior, es necesario destacar que en el Decreto 262 de 2004 se establece como función del DANE diseñar, planificar y ejecutar las operaciones estadísticas necesarias para la planeación en el país. Así, se puede señalar que el desarrollo de esta herramienta corresponde al cumplimiento de las funciones misionales de esta entidad.*

El Cuarto Informe de la Contraloría General de la República presenta los principales proyectos de inversión en municipios PDET. De su revisión se desprende que del total de los recursos destinados para estos municipios en el año 2019 se ejecutó el 84% en 11 proyectos y en 2020 el 94,83% en 9 proyectos. La revisión enseña, además, que estos proyectos de inversión corresponden a funciones misionales de las instituciones, como, por ejemplo, el Plan Ampliado de Inmunizaciones, en el caso del Ministerio de Salud, que es una labor con la que este ministerio debe cumplir, la cual, por lo demás, constituye un criterio para la medición de desempeño municipal realizada anualmente por el DNP; es decir, no implica implementación del AFP, sino el cumplimiento de una función misional. Sobre el total de la asignación presupuestal es necesario señalar, por otra parte, que entre los años 2019 y 2020 se dio una reducción del 83,43% de los recursos destinados para su ejecución en municipios PDET.

### *Atención a la pandemia del COVID-19*

En el documento de la CPEC se encontró una nueva variante de la simulación contable, entendida como aquella “asociada a las inconsistencias y preguntas que arroja el Anexo de Gasto de Construcción de Paz 2020 en términos de la sumatoria de dineros que técnicamente no deberían ser contabilizados, y de aquellos que desconfiguran o nada tienen que ver con el Acuerdo Final de Paz” (CEPDIPO, 2020, pp. 2-3).

Esta vez se trata de la inclusión de acciones para la atención de la pandemia del COVID-19 como resultados de la implementación del AF. Es claro que estas acciones corresponden a funciones misionales de las entidades, aunque se lleven a cabo en los 170 municipios priorizados en los PDET.

**Tabla N.º 3**  
**Proyectos de inversión, regionalización 2019**  
**y vigencia política 2020 en municipios PDET**

<b>Año</b>	<b>Entidad</b>	<b>Proyecto de Inversión</b>	<b>Regionalización 2019 y vigencia política 2020</b>	<b>% de participación</b>
2019	Ministerio del Trabajo	Implantación fondo de solidaridad pensional	222.590.590.000	24%
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Subsidio para la construcción o mejoramiento de viviendas	117.274.475.456	13%
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Apoyo al desarrollo integral a la primera infancia	92.055.097.389	10%
	Ministerio de Minas y Energía	Suministro de Servicio de Energía Eléctrica en las (...)	86.732.343.455	9%
	Ministerio de Minas y Energía	Mejoramiento del Servicio de Energía Eléctrica en las (...)	75.899.284.687	8%
	Ministerio de Educación Nacional	Construcción, mejoramiento y dotación de espacios (...)	52.982.219.631	6%
	Agencia de Renovación del Territorio	Implementación de actividades para la reactivación	44.521.948.351	5%

Año	Entidad	Proyecto de Inversión	Regionalización 2019 y vigencia política 2020	% de participación
2019	Departamento Administrativo del deporte, recreación, la actividad	Apoyo a la infraestructura deportiva, recreativa y (...)	32.109.201.108	3%
	Unidad de Atención y reparación a las víctimas	Implementación de las medidas de reparación individual	19.783.193.930	2%
	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Construcción de capacidades empresariales rurales	19.280.000.000	2%
	Agencia Nacional de Tierras	Dotación de tierras para garantizar los mecanismos (...)	16.814.000.000	2%
	Total proyectos de inversión 2019		780.042.354.007	84%
2020	Ministerio de Salud	Implementación de acciones del programa ampliado de inmunizaciones - PAI Nacional	53.075.589.043	38,96%
	Unidad de Atención y reparación a las víctimas	Implementación de las medidas de reparación individual y colectiva nacional	24.023.267.788	17,63%

Año	Entidad	Proyecto de Inversión	Regionalización 2019 y vigencia política 2020	% de participación
2020	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Construcción de capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad a nivel nacional	11.737.000.000	8,62%
	ESAP	Construcción de capacidades institucionales de las entidades públicas del orden territorial y nacional	10.000.000.000	7,34%
	Agencia de Renovación del Territorio	Apoyo a la implementación de esquemas de financiación, cofinanciación y seguimiento de proyectos que contribuyan al desarrollo de los territorios priorizados a nivel nacional	7.737.000.000	5,68%
	Agencia de Renovación del Territorio	Apoyo a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET en las zonas priorizadas a nivel nacional	7.000.000.000	5,14%

Año	Entidad	Proyecto de Inversión	Regionalización 2019 y vigencia política 2020	% de participación
2020	SENA	Servicio de formación para el emprendimiento, fomento del emprendimiento y fortalecimiento empresarial a nivel nacional	6.444.816.660	4,73%
	Unidad de Atención y reparación a las víctimas	Implementación de procesos de retorno o reubicación de víctimas de desplazamiento forzado, en el marco de la reparación integral a nivel nacional	5.490.103.000	4,03%
	Agencia Nacional Minera	Mejoramiento de los estándares de la actividad minera en el nivel nacional	3.673.280.000	2,70%
	Total proyectos de inversión 2020		129.181.056.491	94,83%

**Fuente:** Elaboración propia a partir de CGR (2020).

*La ART ha brindado apoyo técnico al Ministerio de Salud y Protección Social en la implementación del Proyecto Salud para la Paz II-Fortaleciendo Comunidades. Proyecto financiado con USD 7.4 millones (equivalente a \$28.120 millones) por el Fondo Multidonante de Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, con la finalidad de desarrollar capacidades locales para el fortalecimiento de la atención primaria en salud con énfasis en salud sexual y salud reproductiva, salud mental, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, salud infantil y nutricional. Este proyecto beneficia en la fase II a 26 municipios (25 municipios PDET), para prevenir y apoyar la respuesta a la emergencia por COVID-19 a través de la dotación de equipo de protección personal (EPP), prestación de servicios y vigilancia epidemiológica. Para los 145 municipios PDET restantes, comprende la entrega de EPP (Equipo de Protección Personal), insumos para la salud sexual y reproductiva y teleapoyo (CPEC, 2020, p. 115).*

- \* *Las acciones encaminadas a enfrentar la emergencia sanitaria producto de la pandemia del COVID-19 no pueden asumirse directamente como parte de la implementación del AFP en el pilar de Salud Rural, ni siquiera cuando se desarrollan en los municipios PDET. Frente a esta situación urge la aprobación e implementación del Plan Nacional de Salud Rural.*

En el numeral 9 se aborda el proyecto Salud para la Paz Fase II-Fortaleciendo comunidades. Con respecto a este proyecto, se señala que se desarrollará en la segunda fase con el fin de fortalecer la capacidad de atención de recursos en salud en 25 municipios PDET. Se incluye además como resultado la entrega a los 145 municipios restantes de productos de protección especial para la atención del COVID-19.

*En mayo 2020, ante la emergencia por COVID19, el MEN hizo entrega de material pedagógico para trabajo en casa, beneficiando a 2.350 establecimientos educativos distribuidas en los 170 municipios PDET por un valor total de \$23.300 millones (USD 6,131M) según la Directiva Ministerial N.º 05 del 25 de Marzo de 2020) (CPEC, 2020, pp. 115-116).*

- \* *Las acciones encaminadas a enfrentar la emergencia sanitaria producto de la pandemia del COVID-19 no pueden asumirse directamente como parte de la implementación del AFP en el pilar de Educación Rural, ni siquiera cuando se desarrollan en los municipios PDET. Frente a esta situación urge la aprobación e implementación del Plan Nacional de Educación Rural.*

En el anterior numeral se señala como resultado la entrega por parte del Ministerio de Educación de material de trabajo en casa para estudiantes, con el fin de atender la pandemia. La acción constituye de hecho una simulación en la medida en que es una tarea que el Estado debe cumplir en el marco de la emergencia actual.

*En el marco de la emergencia económica y social por el COVID 19, MEN (Ministerio de Educación Nacional) y MINTIC de manera articulada en mayo de 2020, entregaron 11.916 computadores a municipios PDET. En total son 200 sedes educativas distribuidas en 96 municipios de 15 subregiones PDET. De estos equipos, 10.916 están destinados a las sedes educativas para uso de los estudiantes y 1.000 para uso de los docentes (CPEC, 2020, p. 116).*

*\* Y por último, en el numeral 13 se presenta como resultado la entrega de equipamiento -como computadores- por parte de MinTic. Se trata en este caso de una función misional que se vio afectada por la pandemia, pero no se relaciona con las actividades de implementación del Acuerdo Final.*

En CEPDIPO existe el convencimiento de que la implementación integral del Acuerdo Final, en especial de los puntos 1 y 4, puede ser una salida para sobrellevar la crisis económica que cada vez emerge con mayor fuerza en el país, derivada de la crisis sanitaria global actual. Ahora, lo que sí es inaceptable es que el gobierno asuma cualquier acción particular encaminada a solventar problemas específicos derivados de la pandemia como resultado de la implementación del AFP. Si la pretensión del gobierno es utilizar los instrumentos de la RRI para solventar la crisis del COVID-19, sería fundamental que primero acogiese los Planes Nacionales de la RRI que, en materia de salud y educación rural, no han sido aprobados hasta la fecha.

### Obras PDET

En el numeral 32 se relacionan las obras PDET terminadas, las que se encuentran en ejecución y los montos establecidos para las mismas. Es necesario subrayar que este listado de obras no son presentados en relación con iniciativas priorizadas por las comunidades en los PATR o con las acciones del AF.

La Contraloría General de la República señala en su cuarto informe al Congreso que el 96,3% de los contratos de obras PDET no reportó ningún tipo de estado o de tipología de contratos en SECOP I, SECOP II ni en SIRECI y que la totalidad

de ellos no aportó información acerca de la fuente de financiación de los recursos en estas bases de datos.

### *Financiación, a partir de los OCAD-Paz y el Presupuesto General de la Nación*

*Desde que se creó el OCAD Paz, se han aprobado 454 proyectos por valor total de \$3.23 billones (USD 851M), de los cuales \$2.25 billones (USD 592M) corresponden a la fuente de Asignación Paz del Sistema General de Regalías.*

- De los 454 proyectos aprobados en el OCAD Paz, 232 corresponden a proyectos de inversión en municipios PDET por un valor total de \$1,99 billones (USD 524M); dichos proyectos beneficiarán a las 15 subregiones PDET: Alto Patía - Norte del Cauca (17), Arauca (7), Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6), Catatumbo (26), Chocó (13), Cuenca Del Caguán y Piedemonte Caqueteño (29), Macarena - Guaviare (25), Montes De María (18), Pacífico y Frontera Nariñense (6), Putumayo (18), Sierra Nevada - Perijá (35), Sur de Bolívar (3), Sur de Córdoba (12), Sur del Tolima (4) Urabá Antioqueño (12), y 1 proyecto nacional estructurado por la ART que beneficia a municipios de 14 Subregiones PDET (CPEC, 2020, p. 122).*

*\* No hay una relación entre los proyectos aprobados en el OCAD para municipios PDET y las iniciativas contempladas en los PATR.*

De acuerdo con lo señalado en este numeral, el 51% de los proyectos aprobados en el OCAD Paz se realizará en municipios PDET. A pesar de la información desagregada que se presenta, no es claro cómo se relacionan con las acciones priorizadas por las comunidades y cuáles terminan siendo una fuente de rubros para cumplir con funciones misionales de diferentes instituciones, como la conectividad eléctrica, la dotación de acueductos y el alcantarillado.

*Adicionalmente y de acuerdo a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 119, en el cual prioriza proyectos de inversión y dispone de una asignación de quinientos mil millones (para el bienio 2019-2020) para cada sector: i) vías terciarias, ii) generación y ampliación de cobertura de servicio de energía, iii) agua y saneamiento básico; en la actualidad los recursos para el sector Transporte y Otros Sectores se encuentran agotados, es la razón por la cual, los miembros del OCAD Paz decidieron viabilizar proyectos de estos sectores, hasta a tanto haya nuevos recursos en la fuente de Asignación Paz. Durante el mes de agosto de 2020, se viabilizaron 15 proyectos, de los cuales 8 corresponden al sector Transporte por un valor de \$123.998 millones (USD 35M), 5 al sector Energía por \$62.060 millones (USD \$16 M), y 2 al sector Agricultura y Desarrollo Rural por \$14.557 millones (USD \$3,8 M) (CPEC, 2020, p. 125).*

\* *No hay claridad sobre la financiación de los PDET utilizando el presupuesto bienal de regalías.*

Frente a este numeral, llama la atención que se señala que se agotaron los recursos del OCAD Paz para Transporte y Otros sectores. En el numeral 41 se señala que “El Presupuesto bienal de Regalías habilitó la posibilidad de realizar obras con el pago de regalías para los municipios que reciban asignaciones directas, 67% de los municipios PDET se benefician de este mecanismo” (CPEC, 2020, p. 125). Esta posibilidad de acceso a los recursos de regalías directas es preocupante, pues no es claro si estos recursos de entes territoriales podrán destinarse a libre inversión (Mora, 2020).

Frente a este tema, la Contraloría General de la Nación (2020) señala que:

Pese a las mejoras introducidas por el actual Gobierno, en especial durante lo corrido de 2020, en el que se ha realizado un mayor número de sesiones de OCAD Paz para la aprobación de proyectos; la existencia de un buen número de proyectos pendientes de aprobación implica continuar con medidas que agilicen este proceso. Igualmente, se debe focalizar acciones de promoción para la formulación de proyectos, que beneficien a las zonas rurales de municipios PDET, en especial, dar impulso a proyectos que favorezcan municipios con escasa participación (p. 67).

Esto se refleja además en el ejercicio de asignación de los recursos del OCAD Paz, particularmente de la asignación paz que asciende al 96% de este, y que deben asignarse específicamente a municipios PDET. De acuerdo con los hallazgos de la Contraloría General de la República, se señala que:

Del total de recursos de la asignación para la Paz, el 60% se está dirigiendo a municipios PDET. Respecto al 40% restante, el 18% va dirigido a municipios Zomac y el 22% a otros municipios. Cerca del 20% de los municipios PDET no se benefician aún de proyectos financiados con recursos de la asignación para la paz (CGR, 2020, p. 90).

A lo anterior se debe sumar que de los recursos asignados en el Sistema General de Regalías para el bienio 2019-2020 se destinaron en total \$ 1,9 billones, de los que solo \$ 802.054 millones están alineados con las iniciativas PATR, es decir, menos de la mitad de los recursos están alineados con lo priorizado por las comunidades (CGR, 2020, p. 147).

*En cumplimiento del artículo 220 del PND: Trazador presupuestal para la construcción de paz de la Ley 1955 de 2019, en el proyecto de la Ley de Presupuesto se incluyó el Anexo Gasto Construcción de Paz PGN 2020 en el cual se presentan 41 proyectos asociados a PDET, cuya inversión programada asciende a \$634.958 millones (USD 167,094M). En octubre de 2019 se realizaron mesas sectoriales con el propósito de reiterar la importancia de marcar los proyectos de inversión asociados a PDET teniendo en cuenta la aprobación, por parte del Congreso, del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020 (CPEC, 2020, p. 125).*

\* *Los proyectos presentados por el informe de la CPEC no se identifican en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2021.*

De acuerdo con el análisis que ha realizado CEPDIPO (2020e) sobre el anexo del trazador presupuestal para la construcción de paz no se logran identificar estos proyectos. Frente a estos balances, se debe señalar que para el año 2021:

- El PGN 2020 muestra en el nivel macro y en el campo de la implementación las verdaderas prioridades del Gobierno y la manera como dichas prioridades desfiguran los principios e integralidad de lo acordado. En el nivel macro la prioridad se centra en pago de la deuda, el sostenimiento de la política de defensa y seguridad y la profundización de la política social neoasistencial.
- En el campo de la paz, se advierte una desfinanciación global. Así mismo, se desechan los puntos claves de la Reforma Rural Integral y la Participación Política para centrar los esfuerzos en simular la implementación la Solución al Problema de Drogas de Uso Ilícito desconociendo los principios del Acuerdo y apelando a los impera-

tivos de seguridad, estabilización y consolidación territorial que le brindan soporte a la política gubernamental de “Paz con Legalidad”. El mismo tratamiento se le ofrece a la JEP pues, a pesar del aumento presupuestal que se muestra con respecto al 2020, ha sido blanco de permanentes ataques políticos por parte del Gobierno (p. 31).

Uno de los temas que señala la Contraloría General de la Nación es que al revisar los aspectos de calidad de los proyectos incluidos en el Presupuesto General de la Nación, en su ejecución, solo se identificó el 16% de proyectos con recursos y productos en municipios PDET (CGR, 2020, p. 41):

En términos de ejecución de recursos, los retos para el seguimiento al posconflicto se asocian a poder cuantificar y territorializar los productos asociados al PMI. Solo en un 22% de los proyectos es posible cuantificar los productos del PMI y un 16% identificar, de forma global a través de la ficha EBI, que los recursos van dirigidos a territorios PDET.

A lo anterior se suma la caracterización del tipo de gastos realizados a partir de la subcuenta PDET en el Fondo Colombia en Paz:

La subcuenta PDET, que supone un componente fuerte territorial, presenta un porcentaje importante de recursos a temas de gestión intermedia o indirecta, en especial, relacionada con los procesos de planeación participativa y la logística necesaria para realizar este proceso; a excepción de los recursos utilizados para financiar las “Obras PDET” que tienen un beneficio directo en los territorios (57%) (CGR, 2020, pp. 61-62).

Ello permite identificar que, en términos de la ejecución presupuestal, esta no se desarrolla específicamente para la implementación de las acciones priorizadas por las comunidades en los PATR, sino que se concentra en la gestión y realización de “Obras PDET” que no fueron discutidas de forma comunitaria y participativa.

Este último punto de las finanzas del PDET se complementa con el hallazgo N.º 2 de la CGR con respecto a la subcuenta PDET en el Fondo Colombia en Paz:

Hallazgo N.º 2. Seguimiento Avance POA Subcuentas Reincorporación, PDET y Sustitución. La CGR encontró deficiencias en los medios para el seguimiento presupuestal, entre lo señalado en el aplicativo Peoplesoft y la base de seguimiento de Certificados de Disponibilidad Presupuestal, que generan falta de consistencia en la información presupuestal e inexactitud en los informes de control financiero y avance de los respectivos POA frente a la ejecución real de cada subcuenta (CGR, 2020, p. 64).

## Balance implementación 15 subregiones PDET

Uno de los elementos que presenta un mayor desarrollo en el informe de la CPEC es la presentación de resultados sobre cada una de las subregiones en 11 ítems: reuniones institucionales; acuerdos municipales y ordenanzas departamentales; entrega de títulos; obras PDET; proyectos productivos; obras por impuestos; OCAD-Paz; convenios suscritos; convocatorias/postulaciones; cumplimiento iniciativas PATR; Alianza para la estabilización. En el anexo 2 (en excel) se presenta una tabla en la que se sistematizó la información sobre las 15 subregiones. Es necesario subrayar que, a pesar de presentar ítems comunes, la información es muy diferente de acuerdo con las subregiones y no cumple con un estándar de continuidad que haga comparables los elementos.

A partir de la sistematización hay seis aspectos que se deben analizar: la poca de claridad sobre los procesos de reunión institucional; la no existencia de criterios para la inclusión de iniciativas PATR en los planes de desarrollo municipal y departamental; en lo referente a títulos, la sumatoria de titulaciones hechas a entidades de derecho público y de otro tipo de predios para instituciones educativas; la poca consistencia en la presentación de resultados de obras PDET; la inclusión de la participación en convocatorias generales como resultados PDET, y la dificultad técnica para el conteo de resultados con respecto a las acciones priorizadas en el PATR que están siendo implementadas.

### *Poca claridad sobre los procesos de reunión institucional*

Al revisar la inclusión de información sobre este aspecto, se puede señalar que no hay claridad acerca del tipo de reuniones institucionales que se están contabilizando como tales en relación con los PDET. Hay casos como el de la subregión Macarena-Guaviare donde el número de reuniones asciende a 31, mientras que en el Caguán y Piedemonte Caqueteño solo se cuentan 3. La divergencia corresponde a que en la primera se contabilizan las mesas técnicas, mientras que en las otras dos solo se mencionan reuniones institucionales. Esto puede señalar que no existe una estrategia unificada para establecer aquello que corresponde a espacios específicos para la implementación de los PDET.

### *Ausencia de criterios para la inclusión de iniciativas PATR en los planes de desarrollo municipal y departamental*

Como ha señalado CEPDIPO, el no cumplimiento de la reforma de la Ley 152 de 1994 en la lógica señalada por el AF dejó un vacío para la inclusión de las acciones de implementación en los Planes de Desarrollo Territorial. Esto se refleja en los resultados presentados por la CPEC sobre la forma en la que se acogen en los Planes de Desarrollo Municipal y Departamental de acciones contenidas en los PATR. Por ejemplo, en la subregión Caguán y Piedemonte caqueteño se presentan porcentajes de inclusión de iniciativas en los planes municipales que van desde el 19% en los municipios de Curillo a Solita hasta el 75% en Algeciras. Estos números, que, dependiendo del porcentaje, parecen o muy malos o muy buenos, tampoco dicen mucho sobre el proceso de priorización realizado para la inclusión de estas iniciativas. En el caso de la subregión Macarena-Guaviare, se señala que en los planes de desarrollo se incluyó la hoja de ruta, que como ha observado CEPDIPO (2020d), es un cambio en términos de la comprensión de los PDET.

Con respecto a los planes de desarrollo departamental, la CGR (2020) señala que:

No obstante, la estrategia de acompañamiento a la formulación de los PDT de las entidades territoriales PDET, está siendo enfocada hacia los municipios y no queda claro de qué manera se está haciendo incidencia en los Planes de Desarrollo Departamentales de los 19 Departamentos los cuales cuentan con municipios PDET. Ello se configura un riesgo de desarticulación con el nivel de gobierno departamental (p. 150).

### *Titulaciones hechas a entidades de derecho público y de otro tipo de predios para instituciones educativas*

Cuando se analiza las propuestas de formalización y entregas de tierras contenidas en el AFP, es claro que estas corresponden a la entrega de títulos a familias campesinas con una tenencia insegura o la entrega directa a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. En el informe de la CPEC (2020), en lo referente a titulación se presentan como resultados aquellos títulos entregados a entidades de derecho público (EDP), predios urbanos o para la construcción de instituciones educativas. En el caso de la subregión Macarena-Guaviare, se identifican 23 títulos para

escuelas rurales; en la subregión Sur de Córdoba, se contabilizan 14 predios para instituciones educativas y 115 a EDP; en el Sur del Tolima son 29 para escuelas rurales y 12 para EDP; en el caso de Arauca, son 1000 títulos de predios urbanos entregados; en Montes de María, 15 títulos para EDP. Esta situación, muestra la tendencia a la simulación, esta vez a partir de la sumatoria de acciones que no se corresponden con acciones del AFP para la formalización y entrega de tierras específicamente a la población campesina.

### *Inconsistencia en la presentación de resultados de obras PDET*

Con respecto a las Obras PDET, uno de los elementos más publicitados por el Gobierno Nacional, se puede señalar que no hay consistencia en la presentación de resultados. En algunas subregiones se contabilizan los proyectos estructurados como un resultado; en otras, se incluyen las obras terminadas, y en otras no se presenta información sobre avances. Esto indica, como lo ha señalado CEPDIPO (2020e), que no existe una verdadera articulación de estas obras con la implementación de los PDET, ni tampoco un criterio claro para el recuento que hace el Gobierno Nacional de las mismas. A esto se suma lo señalado antes por parte de la Contraloría General de la República (2020) sobre la caracterización de la sistematicidad del reporte de información sobre estos proyectos en las plataformas SECOP I, SECOP II y SIRECI.

### *Inclusión de la participación en convocatorias generales como resultados PDET*

Llama la atención que la CPEC incluya como resultados de implementación de los PDET la presentación de proyectos a convocatorias generales de instituciones como los ministerios de Agricultura y Educación o de instituciones de la cooperación internacional. Como ha señalado CEPDIPO (2020c), esto se convierte en una forma de simulación en tanto se realizan sumatorias de acciones que no corresponden a la implementación de los PDET. A pesar de la importancia de estas convocatorias para la inclusión de propuestas de diferentes grupos sociales en las regiones, ellas se orientan a partir de programas nacionales específicos que no son resultado de la implementación del AF ni cuentan tampoco con un enfoque diferencial que priorice proyectos presentados en municipios PDET o una forma de alinearlos con acciones priorizadas en los PATR.

*Dificultad técnica para el conteo de resultados con respecto a las acciones priorizadas en el PATR que están siendo implementadas*

En el numeral 10 de los informes subregionales se establece como categoría la forma en la que se están implementando las acciones priorizadas en los PATR. Este punto tiene como característica principal la falta de consistencia en la presentación de resultados. Por ejemplo, en el caso del Urabá Antioqueño se señala que se están implementando 16 iniciativas de “Yo me subo a mi PDET”, que de acuerdo con la Agencia de Renovación del Territorio (17 de septiembre de 2020) se orienta a la ejecución de iniciativas comunitarias identificadas en los PDET, lo que daría a entender que se trata de otro tipo de iniciativas, distintas a las contenidas en los PATR. En la subregión Caguán y Piedemonte caquetense se enumera una serie de actividades de gestión, articulación institucional y diseño de planes maestros, sin que se logre identificar cómo se articula con el PATR aprobado. En los casos de Sur de Córdoba, Sur del Tolima, Pacífico y Frontera Nariñense, Alto Patía y Norte del Cauca y Sur de Bolívar se presenta información sobre actividades de gestión, pero no hay menciones claras a las acciones priorizadas en los PATR. En las subregiones de Sierra Nevada-Perijá, Montes de María, Arauca, Putumayo y Macarena-Guaviare se utiliza la categoría de iniciativas movilizadas para definir un número. Este concepto de acciones movilizadas no es claro a qué hace referencia: ¿se discuten?, ¿tienen un proyecto estructurado?, ¿hay una asignación presupuestal? Estos elementos permiten señalar que no existe una forma técnica de hacer este conteo y se están incluyendo diversos tipos de acciones institucionales como una forma de cumplimiento.

Frente a este tema, la Contraloría General de la República señala que:

En cuanto a la formulación e implementación de los PATR, la ART finalizó la etapa de formulación de los 16 PATR en 2019. Si bien avanzó en cuanto al diseño metodológico de la Hoja de Ruta a través del Piloto Catatumbo y avanzó desde la perspectiva de articulación con las entidades territoriales, el estado actual de la implementación de las iniciativas PDET es de un porcentaje del 7% toda vez que de las 32.808 iniciativas solo 2.642 se encuentran en ruta de gestión y de estas 2.175 cuentan con financiación, de acuerdo con lo reportado por la ART con corte abril de 2020 (CGR, 2020, p. 96).

Esto demuestra que el avance realizado en la estructuración de las iniciativas es mínimo con respecto a lo acordado, y también da cuenta de la forma en la que la imprecisión del informe de la CPEC busca evitar esa discusión.

## La Estrategia Catatumbo Sostenible

Desde su lanzamiento público en enero de 2019, la estrategia Catatumbo Sostenible ha sido la punta de lanza del gobierno de Iván Duque y de su consejero para la estabilización, Mauricio Archilla, en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final de Paz (AFP); en particular, en “la implementación efectiva, ordenada y priorizada de las iniciativas establecidas en el PDET de la región” (CPEC, 2019, p. 1). Pese a que el gobierno presenta esta iniciativa como garantía definitiva de la implementación del Acuerdo en el Catatumbo, su despliegue ha mostrado no ser la respuesta adecuada ante los retos que plantea la implementación en esta zona del país. En ese sentido, CEPDIPO presenta las siguientes consideraciones sobre algunos de los aspectos señalados en el balance de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, a 2 años de la política de estabilización denominada “Paz con Legalidad”.

*De enero del 2019 a agosto de 2020, se han realizado 15 encuentros de la estrategia de articulación ‘Catatumbo Sostenible’, en la que han participado más de 40 entidades del Gobierno Nacional, Gobernación de Norte de Santander, los alcaldes municipales, la Cooperación Internacional y el sector privado” (CPEC, 2020, p. 234).*

- \* *La participación comunitaria en el diseño del PDET del Catatumbo es insuficiente.* La implementación del AFP supone la participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones tanto en el diseño, la planificación y la ejecución como en el control de los planes y programas surtidos como consecuencia del Acuerdo. Además de tratarse de una estrategia unilateralmente adoptada por el Gobierno Nacional (a sugerencia del Ejército de Colombia), Catatumbo Sostenible ha reducido los espacios para la participación ciudadana al tiempo que ha diluido el grado de incidencia que las comunidades reconocen haber tenido durante las primeras fases del PDET. Las denuncias de la Mesa Civil de seguimiento al PDET del Catatumbo dan cuenta de la progresiva exclusión de la sociedad civil de la implementación<sup>3</sup>. Desde la Mesa se ha denunciado que, durante la ejecución de la estrategia, ninguna de

---

3 La Mesa Civil de seguimiento está integrada por delegados de Grupos Motor de los 8 municipios incorporados en la subregión (Teorama, Sardinata, Hacarí, Tibú, Convención, San Calixto, El Carmen y El Tarra), representantes del Pueblo Barí y de las organizaciones campesinas, sociales y comunales de la región; lo cual deja cuando menos serias dudas sobre el grado de legitimidad social de la estrategia del Gobierno Nacional.

las organizaciones que la integran ha sido convocada de manera oportuna a los encuentros de la estrategia. Lo mismo hacen saber los líderes comunales, quienes expresan abiertamente su “inconformidad por las deficiencias en la participación de la sociedad civil en la elaboración de la Hoja de Ruta y del programa Catatumbo Sostenible” (FIP, 2020, p. 13). El hecho de que se limite la participación de las comunidades y de las organizaciones a simples espacios de socialización y validación de lo definido y ejecutado por el Gobierno Nacional, no solo desdice del cumplimiento del Acuerdo y de las garantías brindadas a la participación ciudadana en el marco de la estrategia, sino que también pone en cuestión su legitimidad.

*El 22 de enero, se realizó el lanzamiento de la Hoja de Ruta como herramienta para avanzar en el cumplimiento de la implementación de los PDET en la subregión e iniciar la formulación y estructuración de proyectos de impacto y definiendo los responsables, etapas y recursos que son necesarios para avanzar, todo lo anterior en un trabajo mancomunado con el nivel territorial (...) (CPEC, 2020, p. 234-235).*

- \* *La Hoja de Ruta del Catatumbo no está en sintonía con el AFP.* Este documento se presenta como “un modelo de gestión a nivel territorial para que se apoye la implementación de los proyectos PDET por parte de las entidades territoriales” (CPEC, 2019, p. 18). Tras su lanzamiento, diferentes organizaciones sociales vienen denunciando que no han recibido otro tipo de convocatoria más allá de invitaciones apresuradas al evento de socialización que, según el gobierno, es de validación de la denominada Hoja de Ruta<sup>4</sup>. Su contenido no hace referencia a la finalización del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera como propósitos fundamentales, sino que les otorga más importancia a objetivos como la estabilización, la legalidad y la provisión de justicia en sintonía con “Paz con Legalidad” y no con el AFP. El documento en mención carece de sincronización alguna con el PNIS, los PISDA, los Planes Nacionales Sectoriales y los Planes de Reparación Colectiva y muestra serias deficiencia en “mecanismos de participación y control de parte de las comunidades (o) medidas para el fortalecimiento de las

---

<sup>4</sup> Documento suministrado por la Agencia de Renovación del Territorio mediante derecho de petición bajo la solicitud con radicado # 20206300004222.

organizaciones y de los entes territoriales" (PGN, 2020, p. 83). Aunque la Hoja asegura incorporar indicadores del PMI, PND, el PATR y los ODS, la priorización y la proyección de los escenarios meta están definidas desde un enfoque de provisión de seguridad y justicia para el crecimiento económico del Catatumbo.

*En el Catatumbo con corte al mes de agosto de 2020 se han finalizado 87 obras PDET y 4 proyectos se encuentran en ejecución actual. Así mismo, se encuentra en proceso de contratación de operador para la ejecución de 53 obras PDET adicionales para un total de 144 obras de alto impacto para las comunidades(...) En agosto, la ART inició el proceso de ejecución de obras PDET fase 3 en 5 municipios: Convención, El Carmen, Hacarí, San Calixto y Sardinata (CPEC, 2020, p. 235).*

- \* *Los datos y cifras de Catatumbo Sostenible no son suficientemente fiables.* La CPEC no ha logrado suministrar hasta el momento -en ninguno de sus informes sobre Catatumbo Sostenible- los datos detallados del avance y ubicación de las obras PDET en la subregión, imprecisión que, en ocasiones, se presta para contabilizar logros e inversiones que no se circunscriben a la subregión. Tal es el caso de Ábrego, en donde se han realizado trece (13) de los estudios adelantados en el marco del plan piloto de adjudicación de predios de escuela a entidades de derecho público y 631 mejoramientos de vivienda que son contabilizados como resultado PDET (CPEC, 2019, p. 15). Algo similar ocurre con las cifras expuestas en materia de acueducto y alcantarillado para el Catatumbo, dentro de lo cual se contabilizan obras en los municipios de Río de Oro, Ocaña, La Playa de Belén y Cáchira. Igualmente, como parte de los esfuerzos de reactivación económica y producción agropecuaria, se han ejecutado cuatro proyectos de fortalecimiento de la ganadería y de la producción de cacao, frijol, plátano y aguacate a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) por un valor total de \$ 2.628.043.000 millones (CPEC, 2019, p. 9), dentro de los cuales se contabilizan \$ 681.232,000 (COP) que corresponden a proyectos agropecuarios en el municipio de La Esperanza. En materia de ordenamiento social del territorio, de la propiedad rural y el uso del suelo, Catatumbo Sostenible presenta como resultados positivos de su gestión los avances que se han dado en el marco de las disposiciones expuestas en la sentencia T-052/17 de la Corte Constitucional y del proceso de seguimiento y control adelantado por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Cúcu-

ta. Finalmente, los datos suministrados por la CPEC tampoco permiten diferenciar las inversiones destinadas a municipalidades de Ocaña (\$ 4.763 millones), Lourdes (\$ 4.487 millones) y Zulia (\$ 4.638 millones) para el mejoramiento de las vías terciarias.

*Entre mayo y noviembre de 2019 estructuró (sic) y se presentó la estrategia “Catatumbo Sostenible” a la Fundación Howard Buffet. Se presentaron proyectos para apoyar iniciativas de sustitución de cultivos ilícitos, formalización de la tierra y proyectos productivos para los municipios de Sardinata, Tibú, Convención, Teorama y El Tarra en Norte de Santander (CPEC, 2020, p. 236).*

- \* *No existe articulación entre la estrategia Catatumbo Sostenible y el PNIS. La ausencia de resultados dentro del informe relacionados con el PNIS del Catatumbo no es un detalle menor, pues permite deducir las dificultades financieras, políticas y técnicas que atraviesa la sustitución de cultivos de uso ilícito en la región, considerando que hasta julio de 2019 el número de familias inscritas en el programa era el mismo que en el segundo semestre de 2017; que la sustitución enfrenta inconvenientes y dilaciones en los procesos de registro, con tardanzas burocráticas, desinformación, intermitencia en los pagos e incumplimientos en el Plan de Acción Inmediata; que el gobierno y las directivas del PNIS argumentan la desfinanciación del programa y la imposibilidad de ampliar la inscripción de familias que han solicitado vincularse; que el asesinato de líderes de sustitución (integrantes de la ASCAMCAT y la COCCAM) amenaza con minar definitivamente la confianza de las comunidades que de buena fe suscribieron acuerdos colectivos de sustitución, y que ante la inexistencia de los PISDA se avanza en una sustitución raquítica, incompleta y marginal fundamentada en operaciones militares y erradicaciones violentas que involucran a tropas militares estadounidenses en la ‘Zona Futuro del Catatumbo’.*



The background of the image consists of numerous thin, wavy, light green lines that create a sense of movement and depth. These lines are set against a pale yellow background. In the center, there is a white rectangular box with rounded corners, which contains the main text.

**PARTICIPACIÓN,  
APERTURA  
DEMOCRÁTICA Y  
REINCORPORACIÓN  
POLÍTICA**



## Situación general

La política de “Paz con Legalidad” que constituye la estrategia de implementación del Acuerdo Final de Paz en el gobierno de Iván Duque da cuenta de una noción fragmentaria de la implementación, que -del mismo modo que el Acuerdo- fue concebida como un proceso integral. Lo anterior se puede constatar al hacer una lectura del documento “Paz con Legalidad” (Presidencia de la República de Colombia, 17 de diciembre de 2018), en el que no es posible encontrar acciones orientadas a cumplir con lo pactado en el Punto 2. Apertura Democrática para construir la Paz. La ausencia de este componente del Acuerdo, creado para avanzar en la apertura del régimen político colombiano cuyas limitaciones democráticas se presentan como causas de origen y prolongación del conflicto armado en Colombia (Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015), es evidencia de una política de implementación selectiva del Acuerdo Final en la cual la apertura democrática no es una de las prioridades.

En ese contexto, es diciente que solo sea posible rastrear dos metas del componente Punto 2 del PMI en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, según indica la Procuraduría General de la Nación (2020, pp. 157-159).

En el marco de la política de “Paz con Legalidad”, el Punto 2 experimenta un marcado estancamiento que es indicativo de la reticencia del gobierno a generar procesos de apertura democrática para la paz. Son palpables las contradicciones de la política de “Paz con Legalidad” y la agenda del Gobierno Nacional con los principios y aspiraciones de democratización del Acuerdo Final. Al respecto, resulta ilustrativa la propuesta y defensa por parte del ejecutivo de iniciativas legislativas para la restricción efectiva del derecho a la movilización y la protesta, contrarias a los mandatos del Punto 2 sobre regulación del uso de la fuerza pública y trato civil a las manifestaciones.

Lo expuesto se muestra también en el informe de la CPEC, en el que de manera coincidente el Punto 2 de Apertura Democrática es prácticamente inexistente. Si bien este Punto aparece en la presentación de los indicadores del PMI y se menciona que estos compromisos se incluyen en los planes de trabajo de las entidades

del gobierno (CPEC, 2020, pp. 54-56), a lo largo del informe no hay un reporte de lo referente al Punto. Incluso, asuntos como el Consejo de Paz Reconciliación y Convivencia, que se habían tenido en cuenta en anteriores informes de la CPEC, están también ausentes.

Asimismo, el Estatuto de la Oposición no se referencia en el informe de la CPEC, aunque es otro de los avances tangibles en la implementación del Punto 2. En casi dos años de vigencia, el Estatuto de la Oposición ha abierto nuevos e importantes espacios para que las fuerzas políticas alternativas presenten sus apuestas y ejerzan contrapeso político. Sin embargo, garantizar y promover estos espacios no es un punto priorizado en la política de "Paz con Legalidad", razón por la cual no se puede rastrear en el informe.

Debido al rezago en la implementación del Punto 2, el informe de la CPEC tampoco refleja aspectos centrales para la apertura democrática del Acuerdo Final como las reformas normativas pendientes que incluyen temas de suma importancia: la reforma política, las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP), la reforma a la Ley 152 de Plan de Desarrollo y la Ley de Participación Ciudadana. Estas reformas tocan aspectos claves del régimen y del sistema político colombiano, que en el Acuerdo Final se consideran esenciales para transitar hacia un escenario de paz. Por lo tanto, también se plantean como un soporte para la reincorporación política plena y en el largo plazo de la FARC (AF numeral 3.2.1.2.).

La reincorporación política tampoco tiene mayor desarrollo. Al respecto solo se hace alusión a que se brindaron garantías de seguridad en el marco de las campañas electorales (pp. 294-295). Sin embargo, no se evidencian las dificultades que afrontó el Partido FARC en este proceso. La Defensoría del Pueblo identificó a este partido en la Alerta Temprana 035-19 de Riesgo Electoral como el más vulnerable a la violencia en la coyuntura electoral, lo cual se hizo evidente con amenazas, ataques y el retiro de candidatos en algunos territorios.

En suma, el Punto 2 de apertura democrática, uno de los pilares del Acuerdo de Paz que abre nuevos escenarios de participación política para la superación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, se erige en la actualidad como una de las deudas de la "Paz con Legalidad".

## Glosas al informe de “Paz con Legalidad”

A continuación se realizarán comentarios acerca de la información presentada por la Alta Consejería para la Estabilización y Consolidación (CPEC) con respecto al Punto 2 en el informe de dos años de la política de “Paz con Legalidad”.

*RTVC Radio generó espacios su parrilla aire y digital en las emisoras de RTVC para la participación de voceros de las regiones, organizaciones sociales, comunidades étnicas, campesinos y población vulnerable de los municipios del país, incluidos municipios PDET. RTVC Radio divulgó 25 contenidos en sus espacios a través de los servicios de radio difusión sonora destinados a la divulgación del trabajo de las organizaciones sociales y movimientos sociales (CPEC, 2020, p. 90).*

- \* Esta información no es lo suficientemente clara. Lo referido por la CPEC hace alusión a espacios que se han abierto en RTVC, los cuales efectivamente se han realizado como lo informa el sistema de medios públicos a los entes de control (Contraloría, 2020; Procuraduría, 2020). Sin embargo, a esta información es necesario acotarle la advertencia que hace la Contraloría (2020) en cuanto a que en los indicadores de producción de contenidos sonoros orientados a fomentar una cultura de paz realizados por comunidades étnicas y por mujeres no se presentan avances.

*Con el objetivo de hacer pedagogía de lo que será el cambio en el campo por parte de las políticas del Presidente Duque y dar a conocer los avances de la implementación y estabilización se abrirá espacio participativo en emisoras en FM de carácter comunitario, de interés público y clase “C” (Presidencia de la República, 2018, p. 27).*

- \* Esta afirmación es engañosa. El texto citado pertenece al documento de Paz con Legalidad. No obstante, glosarlo resulta de la mayor importancia debido a que uno de los avances del Punto 2 que se registran en el marco de esta política es la realización de la convocatoria de radio comunitaria N.º 001 de 2019 por parte del MinTIC y el inicio del proceso para la convocatoria de emisoras comunitarias con enfoque étnico, así como la apertura de emisoras clase “C” para pedagogía de paz

(punto 6.5 del Acuerdo Final). Es verificable que estos procesos se han llevado a cabo (Contraloría, 2020; Procuraduría, 2020). Al respecto, es fundamental resaltar que el compromiso de Estado adquirido con la firma del Acuerdo Final no está encaminado a promocionar las acciones de un gobierno en particular. El Acuerdo Final traza como objetivo de la apertura de estas emisoras contribuir a la participación ciudadana, la inclusión política y social, la pedagogía de paz y la divulgación de los avances de la implementación.

*A 30 de junio de 2020, 1.412 mujeres participaron de los talleres realizados por el Ministerio del Interior sobre control social y conformación de veedurías ciudadanas en 27 municipios del país (CPEC, 2020, p. 14).*

- \* No es claro en qué medida esta información corresponde a acciones de implementación del Acuerdo Final. En primer lugar, según alerta la Procuraduría (2020), el Plan nacional de apoyo a la creación y promoción de veedurías ciudadanas, observatorios de transparencia y fomento al control social que mandata el Acuerdo padece importantes dificultades de formulación, articulación y ejecución que impiden hacer un balance certero del cumplimiento de este compromiso. En segundo lugar, la Contraloría (2020) advierte que, aunque el Ministerio del Interior reporta la participación de mujeres en estas acciones, “se encuentra como obstáculo que esta entidad habla de una línea de inclusión general para toda la ciudadanía que incluye a la población campesina, mujeres, minorías religiosas, pueblos y comunidades étnicas, y LGBTI, lo que hace que no sea una medida específica de género” (pp. 288-289).

*A 31 de marzo de 2020 se implementó la Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos “Más Mujeres, Más Democracia” (call center llegó a 7.493 candidatas, actualización portal web y mesa multipartidista de género) (CPEC, 2020, p. 14).*

- \* Esta información es poco clara. La estrategia referida operó de cara a las elecciones locales de 2019. Es preciso señalar que la promoción de la participación de las mujeres en política es un compromiso consignado en el numeral 2.3.7. del Acuerdo que contempla la adopción de medi-

das afirmativas y programas de formación. Sin embargo, el componente pedagógico del Punto 2 se ha simulado a través de las escuelas ordinarias de participación que ofrece el Ministerio del Interior, sin que estas hayan tenido ampliación temática o de cobertura correspondiente al compromiso de ampliación democrática del Acuerdo.

*(...)los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede reemplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan (CPEC, 2020, p. 1).*

- \* Esta afirmación representa una posible interferencia que pone en riesgo la reincorporación política. Como lo establecen el AL 01 de 2017 y la Ley 1957 de 2019, es la JEP la autoridad que determina si la sanción impuesta -siempre y cuando esta sea una sanción propia- es compatible con el ejercicio de cargos de elección popular. Este planteamiento del gobierno previene sobre posibles interferencias directas o indirectas -mas, en todo caso, indebidas- sobre la JEP, con el fin de retirar de sus cargos a los congresistas del Partido FARC que resultaren sancionados en los casos que hasta el momento son de competencia y conocimiento del Tribunal de Paz.



The background of the page is a light beige color, overlaid with numerous thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the center, there is a white rectangular box with rounded corners. Inside this box, the text "GARANTÍAS DE SEGURIDAD" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in three lines.

**GARANTÍAS  
DE  
SEGURIDAD**



## Situación general

La victoria de Iván Duque Márquez en las elecciones presidenciales de 2018 supuso un riesgo para la implementación del AFP, teniendo en cuenta que el Centro Democrático, partido político en el que milita el actual mandatario, lideró una férrea y decidida campaña contra dicho proceso. Tanto la propuesta de modificación del resultado de las negociaciones entre el Estado colombiano y las FARC-EP (El País, 19 de junio de 2018), como la política de seguridad y defensa presentada por el Gobierno Nacional a comienzos de 2019, así lo demuestran.

La intención de doblegar al resto de los actores que persisten en la confrontación armada mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica y operativa de las Fuerzas Militares (FF. MM.), la reactivación de la política de aspersión aérea de cultivos ilícitos, la creación de Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) y la puesta en marcha de la Red de Participación Cívica (Ministerio de Defensa Nacional, 2019), lejos de reflejar una nueva concepción de la seguridad que propenda por la profundización de la paz y la reconciliación nacional podría considerarse como el retorno hacia políticas públicas que en el pasado permitieron la prevalencia de la fuerza pública sobre las autoridades civiles en algunas regiones, la violación y restricción de derechos fundamentales o la inobservancia del principio de distinción entre los combatientes y la población civil<sup>5</sup>.

---

5 Piénsese, por ejemplo, en las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada CONVIVIR (Resolución 368 de 1995) durante el gobierno de Ernesto Samper, en los teatros de operaciones (Ley 684 de 2001) durante el gobierno de Andrés Pastrana, en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación (Decreto 2002 de 2002) y en la Red de Informantes y Cooperantes (Decreto 3222 de 2002) durante el primer gobierno de Álvaro Uribe.

6 El Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) destacaba en julio de 2016 que “Gracias al altísimo grado de cumplimiento del acuerdo bilateral de desescalamiento vigente desde hace un año, el conflicto armado entre las FARC y el estado colombiano ha caído a sus niveles mínimos en 52 años, en número de víctimas, combatientes muertos y heridos, y de acciones violentas” (párr. 1).

A dos años de la posesión del presidente Iván Duque, los resultados de una política que desestimó el histórico avance que significó el AFP en el desescalamiento del conflicto<sup>6</sup> y que apostó por un modelo de seguridad que privilegia la pacificación armada sobre la negociación de la paz son desalentadores. El fortalecimiento del conjunto de los actores armados que controlan o tienen presencia en varias regiones del país, así como el aumento de las amenazas, ataques y asesinatos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes, son indicadores del deterioro progresivo que se ha venido produciendo en materia de seguridad en los territorios de la construcción de la paz.

## Glosas al informe de "Paz con Legalidad"

*Bajo el actual Gobierno se ha consolidado el esquema Estatal para la protección de la población en proceso de reincorporación -excombatientes de las Farc, sus familias y miembros del nuevo partido político- (...) (CPEC, 2020, p. 9).*

- \* *La vulneración del derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de exintegrantes de las FARC-EP continúa agudizándose, lo que demuestra el fracaso del Gobierno Nacional en esta materia.* El avance y fortalecimiento de los grupos paramilitares y otro tipo de actores armados en varias zonas del país permite que el exterminio político contra los excombatientes continúe. Con corte al 30 de septiembre del año en curso, desde la firma del Acuerdo Final han sido asesinados 230 excombatientes. Solo en el mes de septiembre cayeron asesinados Lenys Pedraza en La Uribe (8 de septiembre), Cristian Sánchez en Suárez (11 de septiembre), Wilber Grueso en Cali (13 de septiembre), Vladimir Paredes en Buenaventura (16 de septiembre) y Nelson David Sánchez en Tumaco (21 de septiembre). Asimismo, persisten los asesinatos y hostigamientos contra las familias de los exguerrilleros. Al respecto, cabe destacar que, con corte al 26 de junio de 2020, habían sido asesinados al menos 44 familiares de exmiembros de las FARC-EP con posterioridad a la firma del Acuerdo Final (Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020a).

Frente al elevado número de excombatientes ultimados, la Procuraduría expidió la Directiva 001 de 2020 del 3 de febrero de 2020 en la que se “hace un llamado a las entidades para que en cumplimiento de sus funciones se fortalezcan las medidas de prevención, protección y seguridad necesarias, para garantizar la actuación oportuna por parte del Estado en caso de presentarse amenazas, atentados o crímenes contra esta población” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 237).

*Política general protección de líderes. El riesgo propio de los líderes sociales y de defensores de derechos humanos, así como los riesgos de seguridad física de las familias comprometidas en los procesos de sustitución de cultivos presentan principalmente un enfoque territorial que exige esquemas de tratamiento apropiados a sus circunstancias.*

*Estos se entrecruzan con los esquemas de seguridad, convivencia y de protección de derechos humanos, cuya política se diseña desde el Ministerio del Interior, y en cuya ejecución se vinculan los sectores de defensa, la Policía Nacional, justicia y el derecho, la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, las entidades territoriales, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, entre otros, ya que el Gobierno Nacional considera que hacen parte de la política general de seguridad y en particular de la de protección de líderes sociales y políticos, defensores de los derechos humanos, y los líderes sociales que hayan pertenecido a la Farc.*

*La gestión integral de la seguridad debe evitar incoherencias, lograr un mejor uso de los recursos y mayor oportunidad en la respuesta. Por eso, el Gobierno considera que la política integral de seguridad en los territorios, que integrará la erradicación de cultivos y la protección de líderes sociales, sin perjuicio de la integración con los sistemas de alerta temprana que surjan dentro del contexto implementación, la integración y articulación con Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (CPEC, 2020, p. 249).*

- \* *Persisten dificultades para implementar una política de seguridad basada en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos.* Bases de datos, como la del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), establecen que entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2020, fueron asesinados 221 líderes sociales y defensores de derechos humanos. Por su parte, fuentes como la de la Oficina de la Alta Comisiona-

da de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), señalan que en 2020 se ha podido verificar “un total de 48 homicidios, incluidos los de 9 miembros de comunidades étnicas y 5 mujeres (2 de ellas de origen indígena). Otros 51 homicidios están siendo verificados” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020b, p. 11). Más allá de la disparidad en las cifras presentadas por parte de las distintas fuentes consultadas, lo cierto es que actualmente existe un panorama de criminalización de la protesta social, las fuerzas de oposición y los grupos defensores de derechos humanos, que contraría e imposibilita que se cumpla cabalmente con lo pactado en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera.

En este asunto, la Procuraduría expidió la Directiva N.º 002 del 14 de junio de 2017, “la cual contiene un plan de medidas urgentes encaminadas a prevenir eventuales violaciones a los derechos humanos de los líderes sociales y personas defensoras de DD. HH., y sancionar a los servidores del Estado que pudiesen estar comprometidos con estos hechos”. En ella se destacan aspectos como el reconocimiento de la labor de los defensores de DD. HH. y líderes sociales; define medidas para investigar y sancionar responsables; establece directrices para articular el Ministerio Público con el nivel territorial; hace recomendaciones a la UNP; exhorta a servidores públicos para que se abstengan de hacer estigmatizaciones que comprometan la seguridad, la honra y el buen nombre de líderes sociales, políticos y defensores de derechos humanos, y ordena a las autoridades competentes investigar y juzgar los delitos contra esta población (Procuraduría General de la Nación, 2020, pp. 237-238).

Un agravante que pone en riesgo la posibilidad de realizar la paz en Colombia se encuentra referido a la continuación de una política de seguridad que en la práctica no “se funda en el respeto de la dignidad humana, en la promoción y respeto de los derechos humanos y en la defensa de los valores democráticos” (Acuerdo Final para la terminación del conflicto, 2016, p. 38). Pese a que algunos funcionarios y entidades públicas realizan esfuerzos para formular e implementar políticas específicas de paz, convivencia, reconciliación y derechos humanos, hechos como el ocurrido el pasado 10 de septiembre en los municipios de Bogotá y Soacha, en los que 14 personas -la mayoría jóvenes- fueron asesinadas por miembros de la fuerza pública mientras se encontraban protestando contra la violencia policial, ponen en evidencia la distancia existente entre las palabras -los informes, discursos, pronunciamientos, sentencias, etc.- y las cosas -el despliegue del accionar de la fuerza pública y otros agentes del Estado en los territorios-, a la vez que son una prueba fehaciente de las dificultades que tiene el Estado colombiano para respetar, proteger y garantizar efectivamente los derechos y libertades de quienes ejercen la política.

(...) en diálogo con Radio Nacional de Colombia Emilio Archila, consejero presidencial para la Estabilización, aseguró que la Fiscalía sostiene que dichos asesinatos han ocurrido por disputas del narcotráfico y no por la condición de excombatientes: “Lo que la Fiscalía General de la Nación ha asegurado es que dichos asesinatos han resultado de la inseguridad que existe en algunas zonas del país derivadas de las disputas por las rutas del narcotráfico. Cuando se revisan los casos que la Fiscalía ha resuelto, se encuentra que estos homicidios se están dando no por la condición de excombatientes, sino por otros motivos asociados a este flagelo (Archila en Radio Nacional de Colombia, 18 de junio de 2020, párr. 2 y 3).

- \* Se ha construido un discurso que tiende a desconocer los factores de tipo sociopolítico que amenazan constantemente la seguridad de la población excombatiente. La Fiscalía General de la Nación (FGN) ha venido construyendo una narrativa sobre el exterminio de los exintegrantes de las FARC-EP, mediante la cual se minimizan o desestiman los móviles de tipo político asociados a estos crímenes. Por consiguiente, la reducción del paramilitarismo a un problema de “criminalidad” o “delincuencia común”, y del conflicto interno armado a la disputa por el control de corredores estratégicos y economías de carácter ilegal, impide que se puedan advertir adecuadamente las causas y actores que podrían estar interesados en diezmar o aniquilar a las fuerzas políticas y sociales de oposición, sobre todo, al Partido FARC. Sin desconocer el peso que pueden llegar a tener factores como el narcotráfico o la captación ilegal de rentas en la confrontación armada, para CEPDIPO, la criminalización y violencia sistemática contra las y los firmantes de paz en proceso de reincorporación tiene un evidente carácter político que no debe desestimarse, desconocerse u ocultarse.

Al respecto, la Procuraduría General de la Nación (2020) advierte que “lo contemplado en el Acuerdo, es una apuesta por el fortalecimiento del pluralismo político y la ampliación democrática con el fin de enriquecer el debate sobre el planteamiento de soluciones a los grandes desafíos que afronta el país, lo que supone garantías para la participación política, en particular para la oposición política y para los movimientos y organizaciones sociales en los territorios más afectados por el conflicto, incluyendo naturalmente garantías de seguridad” (p. 154).

*Desde la Consejería para la Estabilización y la Consolidación se articulan acciones de varias instancias y elementos que conforman la estrategia: la subdirección especializada de seguridad y protección en la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) de dicha subdirección; la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET) del Ejército Nacional, estos dos últimos mantienen la seguridad perimetral en los Espacios Transitorios de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y áreas circundantes (CPEC, 2020, p. 286).*

- \* *Se mantienen dificultades para formular y realizar políticas atendiendo a una concepción integral de lo que significa e implica la seguridad territorial. El Acuerdo establece claramente en el punto 3.4.7.4. la creación de un Programa de Protección Integral que debe estar “en coincidencia con lo desarrollado en el acuerdo ‘Participación Política: Apertura democrática para construir la paz’, numeral 2.1.2.1., literal c”. La definición de seguridad del AFP corresponde a una noción política en la medida en que su objetivo es proteger la actividad legal de los integrantes de las extintas FARC-EP (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, 2016, p. 169). Pese a ello, en el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, al igual que en la política de seguridad que viene siendo implementada en el gobierno de Iván Duque, se tiende a reducir el problema de las garantías de seguridad, sobre todo, al otorgamiento de medidas de protección para algunos integrantes del Partido Farc y líderes sociales.*

A juicio de CEPDIPO, el Acuerdo de Paz, en especial, aquellos puntos que favorecen el desarrollo territorial, la reforma rural integral y la reincorporación económica, política y social de los exguerrilleros, son factores que contribuyen a garantizar el bienestar y seguridad de los distintos grupos poblaciones, incluidos, desde luego, las y los excombatientes. Asimismo, es necesario que se reconozcan los patrones que evidencian sistematicidad en los ataques y hostigamientos contra la población en condición de reincorporación, y que se erradiquen las causas que favorecen la persistencia de estos delitos.

En buena medida, la falta de celeridad en la implementación integral del Acuerdo de Paz llevó a que, de las 13.125 personas que con corte al mes de agosto del 2020 se encontraban en proceso de reincorporación, solamente permanecieran en los antiguos ETCR 2.625 (CPEC, 2020). Esto último generó un incremento de los riesgos

de vulneración de los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad personal para la mayoría de los exintegrantes de las FARC-EP, tal y como se reconoce en el penúltimo informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia<sup>7</sup>.

*Medidas de protección: En lo que hace a la protección en casos particulares, la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP) bajo la Presidencia del Consejero de Estabilización evalúa el riesgo en cada caso y define las medidas de seguridad a otorgar a excombatientes de las FARC y a miembros del partido político FARC. A 31 de julio, la MTSP ha sesionado 23 veces y sus subcomisiones técnicas 69 veces [...] A la fecha se encuentran implementados 265 esquemas individuales, colectivos, en antiguos ETCR y sedes para beneficiarios de la Subdirección Especializada de Seguridad y protección (CPEC, 2020, p. 9).*

\* *En la política de protección de los exintegrantes de las FARC-EP no se toman en cuenta integralmente los instrumentos previstos en el AFP, tales como el Plan Estratégico de Seguridad y Protección previsto en el punto 3.4.7.4.2. Las dificultades que desde 2018 viene afrontando el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección tienen que ver, en buena medida, con la falta de definición del “Plan Estratégico”, sin el cual no es posible garantizar una coordinación ágil, eficaz y eficiente de todas las entidades responsables de evaluar el riesgo de las y los solicitantes y de asignar medidas de protección oportunas, suficientes y efectivas en cada caso. Cabe destacar que, en la realización de dichas labores debe concurrir coordinadamente la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP) y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. En este sentido, el informe de la Contraloría General señala, dentro de los riesgos del Punto 3, la “Baja concurrencia en la periodicidad de las reuniones estipuladas para el funcionamiento de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección” y “Falta de formulación e implementación del Plan Estratégico de Seguridad” (CGR, 2020, p. 306).*

---

7 Al respecto, se establece que “Los exmiembros de las FARC-EP que viven fuera de los antiguos espacios territoriales de capacitación y reincorporación siguen siendo particularmente vulnerables a las amenazas, los ataques y el desplazamiento y el reclutamiento forzados, así como a la estigmatización y las represalias” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020a, p. 9).

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (2020) advierte que, pese a que algunas de las instancias creadas por el Acuerdo están en funcionamiento, "la presencia y accionar de distintos grupos y organizaciones criminales en el territorio que se disputan las rentas ilegales (...) representa una amenaza para avanzar en la implementación del Acuerdo de Paz" (p. 180). Lo anterior se relaciona con los incumplimientos en el indicador referido a la presentación de un proyecto de ley para promover el sometimiento o acogimiento a la justicia de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (C.246), teniendo en cuenta que, "(...) el tiempo para el sometimiento definido en la Ley 1908 venció sin mayores avances", y que el Gobierno Nacional "(...) expidió dos decretos para el sometimiento individual y colectivo, que a juicio de la Procuraduría, no son claros frente a los desarrollos normativos para el sometimiento colectivo de los GAO" (p. 241).

Igual ocurre con el cumplimiento de otros indicadores vinculados a la materia: el que se refiere a la revisión y adecuación de la política criminal dirigida al desmantelamiento de las organizaciones criminales, incluyendo aquellas que han sido denominadas sucesoras del paramilitarismo (C.431), el cual debía haberse cumplido en 2018, y el indicador que tiene que ver con la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (C.MT.4), "el cual no cuenta con reporte ficha técnica en el SIPO pero tiene meta en el PND" (p. 241).

*La Unidad Nacional de Protección está a cargo de brindar medidas de protección individual y colectiva, a través de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección UNP, con 1193 servidores públicos, de los cuales 1129 son Cuerpo de Protección, 915 de ellos excombatientes de las Farc (CPEC, 2020, p. 286).*

- \* *Es persistente la falta de garantías que posibiliten la implementación de medidas de protección que resulten suficientes y adecuadas para el conjunto de la población excombatiente que presenta algún nivel de riesgo.* En el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto el 4 de agosto del 2020 por la Unidad Nacional de Protección (UNP) contra el Auto AI-008-2020 proferido por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se establece una serie de problemas de tipo normativo, presupuestal y de funcionamiento que dificultan el otorgamiento de medidas de protección a la totalidad de los exintegrantes de las FARC-EP que han elevado solicitudes ante dicha entidad. En primer lugar, la UNP señala que no puede contratar los escoltas requeridos para brindarle protección a un

segmento significativo de los exguerrilleros que se encuentran en riesgo de sufrir ataques o atentados, debido a que en el Decreto 301 de 2017 se establece que la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección podrá contratar un máximo de 1.200 agentes de protección. Si se tiene en cuenta que a principios de agosto dicha Subdirección ya había contratado 1.184 personas, eso querría decir que apenas tendría un margen de 16 funcionarios adicionales<sup>8</sup> para suplir los 91 esquemas pendientes de implementación, sin contar las evaluaciones de riesgo que todavía no se han ejecutado, los esquemas que eventualmente se requerirían como resultado de dichos análisis y el personal adicional que debería ser contratado para proteger los derechos a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de una parte significativa de excombatientes.

En segundo lugar, la UNP reconoce que no cuenta con el presupuesto suficiente para proteger a la totalidad de exguerrilleros que así lo requieren. Al respecto, destacó que en el presente año tiene un faltante de \$ 13.589.856.000 para poder activar los esquemas de seguridad que se encuentran en trámite (JEP, 2020). En caso de que así fuera, la entidad considera que la planta de personal de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección debería estar conformada por 1436 agentes de protección. Nuevamente, dicha estimación no toma en cuenta las evaluaciones de riesgo sin ejecutar ni el personal adicional que debería ser contratado como resultado de dichos análisis. El informe de la Contraloría General, también señala que “pese a las medidas de protección implementadas, la UNP, reporta que en 2019 fueron asesinados 71 personas en proceso de reincorporación y 13 en el primer trimestre de 2020” (CGR, 2020, p. 193).

*El Presidente Iván Duque, en el mes de junio de 2019, obrando como Jefe de Estado ordenó a los diferentes órganos que revisarán sus funciones, procedimientos y recursos disponibles, con el objeto de redoblar los esfuerzos, capacidades y articulaciones, orden en desarrollo de la cual se adoptaron 23 medidas, en el marco de la Mesa de Coordinación Interinstitucional para la Seguridad en la Estabilización y la Consolidación, muchas de las cuales ya fueron cumplidas, y en el proceso de trabajo articulado se fueron generando medidas complementarias (CPEC, 2020, p. 288).*

8 Según lo establecido en el informe de gestión de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, se puede concluir que en el lapso comprendido entre el 5 de agosto y el 31 de agosto, la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección amplió su planta de personal en 9 cargos.

- \* *Existen dificultades para garantizar una respuesta oportuna y expedita frente a la existencia de factores de riesgo que atentan contra el derecho a la vida, a la seguridad y a la integridad personal de la población excombatiente.* En el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la Unidad Nacional de Protección (UNP) contra el Auto AI-008-2020 se ponen en evidencia los rezagos y serias dificultades existentes en dicha entidad para poder garantizar la puesta en marcha de medidas oportunas que mitiguen las amenazas, hostigamientos y ataques contra los exguerrilleros de las FARC-EP. La existencia de 487 evaluaciones de riesgo pendientes de trámite, así como el reconocimiento de que los analistas de la UNP tardan en promedio 288,5 días hábiles realizando dichas evaluaciones, son dos sucesos preocupantes que demuestran el fracaso de la política de protección de la población excombatiente. Para CEPDIPO es reprochable que un porcentaje significativo de las solicitudes de protección ni siquiera hayan iniciado el proceso de evaluación de riesgo. De igual manera, el hecho de que los análisis de riesgo tarden en promedio más de un año en realizarse<sup>9</sup>. Esto último pudo haberse agravado durante el gobierno de Iván Duque, teniendo en cuenta que “el número de analistas ha disminuido, pasando de 22 en 2018 a 7 en 2020” (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2020a, p. 10).

La Contraloría General advierte que, a pesar de existir en el PMI, el indicador meta trazadora: “A 2018 se cuenta con un programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferenciador étnico y de género concertado, diseñado e implementado”, el balance cualitativo a la fecha es que “el programa no ha sido diseñado ni consultado” (CGR, 2020, p. 271).

*A 30 de junio de 2020 se han realizado 1 reunión de alto nivel, 14 reuniones técnicas nacionales, y 16 reuniones técnicas territoriales (Antioquia 3, Cauca 3, Norte de Santander 2, Caquetá 2, Putumayo 1, Huila 2, Meta 1, Tumaco 1, Chocó 1) del Centro Integrado de Información, para un total de 31 reuniones (CPEC, 2020, p. 10).*

---

9 Si se toman como referencia los 288,5 días hábiles -9,61 meses- que en promedio tardan los analistas de la UNP evaluando el riesgo y se adicionan, por una parte, 76 días no hábiles correspondientes a los sábados y domingos y, por otra parte, 13 días no hábiles correspondientes a los días festivos -cabe destacar que en Colombia se celebran 18 festividades anualmente-, se tendría que en promedio la UNP tarda 377,5 días en establecer los niveles de riesgo de los excombatientes. En caso de que solo se contara el domingo como día no hábil, el tiempo de respuesta sería de 339,5 días. Esto, claro está, sin añadir al cálculo los días de vacaciones.

- \* *Existe duplicidad y, en algunos casos, sustitución de instancias encargadas de realizar funciones técnicas y de coordinación sobre la implementación de las garantías de seguridad.* La Instancia de Alto Nivel del SISEP no se puede equiparar con las reuniones técnicas realizadas por el *Centro Integrado de Información*, puesto que a dicha instancia le corresponde la articulación y creación de un plan de acción conjunto con la CNGS que garantice la coordinación de cada uno de los componentes y programas que deben implementarse. Sin esta labor mancomunada entre los dos pilares del SISEP, se reducen las posibilidades de avanzar en la implementación de una política pública efectiva para el desmantelamiento integral de las organizaciones y conductas criminales a las que se refiere el AFP.

Si bien la Procuraduría reconoce los avances normativos en la reglamentación de la arquitectura institucional de las garantías de seguridad, también señaló “dificultades con el despliegue territorial de las medidas de prevención y protección, determinadas en gran parte, por un déficit presupuestal y la desarticulación y proliferación de instancias y normatividad que afecta la implementación de las medidas para brindar garantías a las organizaciones políticas, líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos, y la creciente lucha por el control territorial relacionada con el dominio de economías ilícitas” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 236).

Esta valoración también se puede corroborar en el informe de la Contraloría General, cuando afirma que “la multiplicidad de políticas y planes para la seguridad, requieren una acción más coordinada que responda a los propósitos del AF y esté en sincronía con este sistema” (CGR, 2020, pp. 192-193) .

*La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad viene trabajando para fortalecer las medidas de protección y seguridad. A junio, 2020, esta Comisión ha sesionado en 24 oportunidades (CPEC, 2020, p. 10).*

- \* *Las “sesiones” de la CNGS que se informan omiten aspectos centrales de la implementación de las Garantías de Seguridad. Además, no son acordes con las necesidades de coordinación y articulación de cada uno de los componentes del SISEP.* La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Instancia de Alto Nivel son los dos pilares del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP). De ahí que su relacionamiento armónico garantice la dirección y funcionamiento de las demás instancias del siste-

ma, así como la operatividad de la Secretaría Técnica a cargo del Delegado Presidencial. Según la Procuraduría, “pese a las sesiones realizadas, a la fecha no se conoce un borrador de política pública para el desmantelamiento, ni propuestas alternativas que tengan por objetivo fortalecer la capacidad del Estado para desarticular y dismantelar el accionar de las organizaciones criminales y sus redes que, como lo indican las cifras, vienen incrementándose en presencia y número en los territorios del país” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 243).

El Auto AI-008-2020 (29 de julio) emitido por la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Responsabilidad y Verdad (SAR) de la JEP destaca cuatro grandes omisiones en la implementación del punto 3.4 del AFP: i) En la implementación del *Programa de Protección Integral*, el cual “se encuentra pendiente de la ejecución que se previó en el Decreto Ley 895 de 2017 artículo 12 y conforme se dispuso en el párrafo 132” (JEP, 2020, p. 45); ii) En los *indicadores del PMI*, en los que se advierte que no se reportaron avances en el funcionamiento en ninguno de los siguientes pilares *SISEP, implementado* (B.123), *Instancia de alto nivel para la puesta en marcha del SISEP, en funcionamiento* (B.437), y la *Comisión de seguimiento y evaluación del SISEP, creada y en funcionamiento* (B.443), (pp. 42-43); iii) En el *concepto de seguridad*, en el que se reitera la necesidad de implementar un modelo de seguridad nuevo que esté fundado “en el respeto de la dignidad humana y la defensa de los valores democráticos y para el ejercicio de la oposición política” (p. 29), y iv) En la *participación de la sociedad civil*, cuando se resalta que los delegados (as) ante la CNGS “manifestaron que esta no cumple a cabalidad con sus funciones pues no se realizan las sesiones con la periodicidad y en los términos estipulados legalmente, aun sabiendo que su funcionamiento es fundamental para garantizar los objetivos del Sistema Integral” (p. 19).

Para el gobierno, los lineamientos para el desmantelamiento de las organizaciones criminales ya se encuentran incorporados en el Plan de Acción Oportuna, la Política de Defensa y Seguridad Ciudadana, la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana y en el marco de la Política de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos.

Sin embargo, la Procuraduría General de la Nación (2020) realizó un análisis comparativo de estas cuatro políticas, en el que concluyó lo siguiente: 1) En relación con el *Plan de Acción Oportuna*, si bien se concibe como un instrumento para articular las acciones del Estado, “este Plan no contempla medidas para contribuir al desmantelamiento de las organizaciones criminales objeto del Decreto Ley 154 de 2017”; 2) En cuanto a la *Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, esta no es clara “frente a la articulación de las diferentes instancias, planes territoriales e instituciones para

su cumplimiento” y agrega que “dicha política no está enfocada en las particularidades de cada territorio y la diversidad de las zonas rurales entre sí, y tampoco tiene en cuenta las deficiencias técnicas de las entidades en los territorios”; 3) Sobre la *Política de Defensa y Seguridad Ciudadana* advierte “que no hay un desarrollo claro frente al sometimiento a la justicia por parte de las organizaciones criminales”, y 4) En cuanto a la *Política de Protección Integral y Garantías para Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos* considera que “ésta no desarrolla un componente sobre los perpetradores y responsables de crímenes contra la población objeto” y agrega que “este instrumento pone en evidencia que la multiplicidad de instancias y espacios interinstitucionales genera confusiones en las entidades territoriales y que aún no se cuenta con un plan de acción para el desarrollo de programas como el de protección individual (Decreto 4912 de 2011), el Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (Decreto 660 de 2018); la ruta de protección colectiva de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal de grupos y comunidades (Decreto 2078 de 2017) y el Programa Integral de Garantías para Mujeres Líderesas y Defensoras” (p. 244-245).

*La política Paz con Legalidad establece la articulación de los esquemas de seguridad. Más de 50 medidas de seguridad y protección se vienen desarrollando para materializar el compromiso del Estado con la seguridad de los excombatientes. Estas no reemplazan ni afectan ninguna de las instancias previstas en el Acuerdo (CPEC, 2020, p. 10).*

- \* *La política de “Paz con Legalidad”, con la que el gobierno pretende darle funcionalidad a la CNGS, se orienta a la modificación unilateral del carácter, periodicidad, estructura y finalidad de la misma.* Los documentos elaborados por los delegados (as) de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad<sup>10</sup> establecen que el gobierno, sin mayor justificación, da por hecho que la CNGS es una institución presuntamente articuladora de las políticas ya existentes y promulgadas por la actual presidencia y, en este sentido, avanza en la realización de una política de seguridad paralela a la prevista por el AFP. Es por esta razón que no se están implementando mecanismos concretos que articulen la Unidad Especial de Investigaciones (UEI), el Cuerpo Élite de la Policía Nacional y el Sistema de Alertas Tempranas para la Reacción Rápida, con la Instancia de Alto Nivel del SISEP.

10 Véase: Delegados y delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (2020).

En el informe de la Procuraduría, "se identificaron limitaciones en el funcionamiento de algunas instancias del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), como lo son los retrasos en la activación de la Alta Instancia y los retrasos en el diseño de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, o la no implementación del Decreto 660 sobre 'Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios'" (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 236).

Dentro de los intentos del Gobierno de desnaturalizar y transformar los términos previstos en el AFP se encuentra la convocatoria de reuniones semanales de los Comités Técnicos y la Subcomisión, las cuales son presentadas como si tuvieran un valor semejante a las reuniones plenarios de la CNGS. A esta evidente estrategia de simulación se integran otras tres: "(i) su implementación cosmética traducida en la creación de herramientas normativas en el marco de su función, pero sin real discusión; (ii) el intento por transformar su naturaleza y estructura a través de una propuesta de reglamentación, y (iii) el cambio discursivo de su objeto" (Delegados y delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, 2020, pp. 47-48).

*Seguridad de líderes que apoyan el Programa Nacional Integral de sustitución de cultivos ilícitos - PNIS (...) Se elaboró el 'Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS', el cual establece los ejes y líneas de acción que guían el desarrollo del plan (...) Se acordó con el Ministerio del Interior incorporar a los líderes PNIS como población objeto del PAO (...) La Consejería inició la aplicación de esta estrategia en el municipio de Tumaco, para lo cual realizó seis sesiones de trabajo (...) El Gobierno está culminando la formulación del Plan de articulación de acciones de seguridad para la población objeto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS (CPEC, 2020, p. 10).*

- \* *Son claras las diferencias entre los contenidos del PNIS y el AFP. La política de seguridad para los líderes y lideresas de los PNIS no contempla lo mandatado por el AFP, especialmente, en lo concerniente a la intervención social del Estado en las zonas más golpeadas por el conflicto armado, como quiera que las acciones en materia de garantías de seguridad requieren incorporar una perspectiva integral de la implementación del Acuerdo para que la presencia de Estado en los territorios se oriente a la superación de las causas estructurales de la violencia.*

Sobre estas dificultades, la Procuraduría emitió siete recomendaciones dirigidas a las entidades con competencias en la seguridad, prevención y protección de las afectaciones a líderes, defensores de derechos humanos y personas en proceso de reincorporación, de las cuales, según el ente, el Ministerio del Interior no reportó información en dos que resultan fundamentales: “la primera sobre la articulación de las estrategias de seguridad territorial con la implementación de programas como el PDET y el PNIS con el fin de brindar las garantías necesarias para la participación de las comunidades en estos programas del Gobierno y la segunda relacionada con la formulación de las fichas pendientes del SIIPO de los indicadores del PMI asociados a garantías de seguridad” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 237).

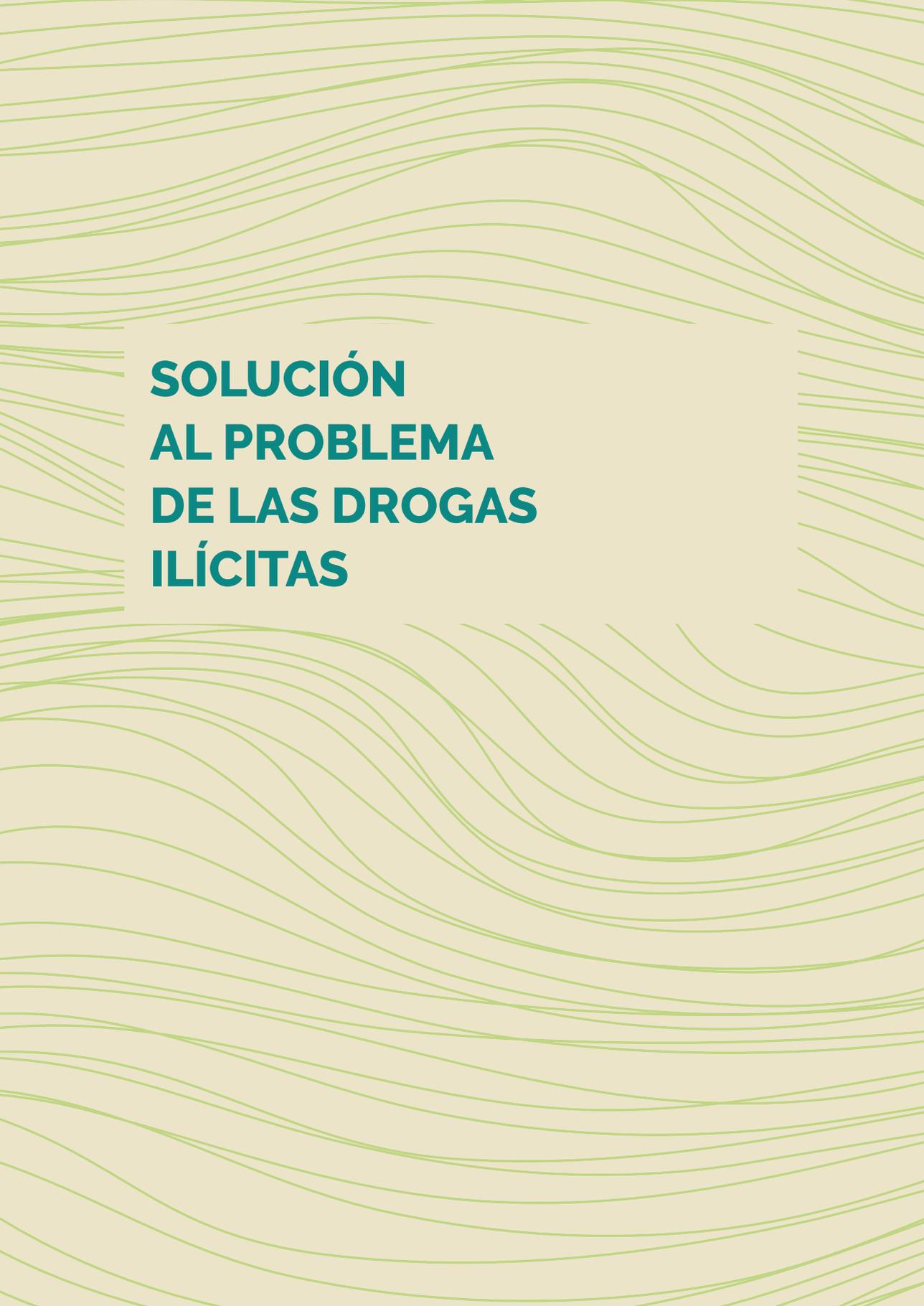
La militarización de los territorios no está garantizando la vida de líderes y lideresas de los PNIS y las comunidades rurales. Se requiere entonces trabajar en la consolidación de autoridades y gobiernos civiles capaces de “profundizar la democracia, la participación directa y el cumplimiento integral del Acuerdo Final de Paz, mediante el impulso a la implementación efectiva de los PDET y los PNIS, en su articulación con la Reforma Rural Integral, teniendo como base las formas de gestión y de procedibilidad adecuadas que permitan el desarrollo integral de la seguridad humana en los territorios” (Delegados y delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, 2020, p. 68)

*La figura jurídica transitoria de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), finalizó el 15 de agosto de 2019. Al respecto, el Gobierno Nacional ha tomado la determinación de avanzar hacia una figura permanente en el marco del ordenamiento territorial para apalancar la reincorporación. De esta forma, se efectuó un análisis con fundamento en cinco variables que permitió la identificación de ETCR con vocación de consolidación y espacios susceptibles de traslado debido a la existencia de barreras legales o de acceso a la oferta social del Estado (...) Al mes de agosto de 2020, fueron identificados 9 antiguos ETCR para consolidación, 12 con traslado concertado con las comunidades en proceso de reincorporación y 3 en proceso de análisis y definición (CPEC, 2020, pp. 303 y 304).*

- \* *No se garantizan plenamente las condiciones de seguridad a los excombatientes que se encuentran concentrados en los antiguos ETCR. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación aduce razones distintas a la incapacidad que tiene el Estado colombiano para ofrecer garantías de seguridad y bienestar en varias zonas del país, como las principales causas que justifican el traslado de varios de los antiguos*

ETCR. Asimismo, establece que estos procesos han sido o serán concertados y de carácter voluntario. Para CEPDIPO, el desconocimiento u ocultamiento del deterioro de la seguridad en varios municipios como consecuencia del fortalecimiento de los grupos paramilitares y otros actores armados es un hecho preocupante. Igualmente, se considera que el traslado del antiguo ETCR de Ituango a Mutatá, así como el abandono por parte de muchos excombatientes y sus familias de los antiguos ETCR de Mesetas (Meta), Puerto Asís (Putumayo) y Miranda (Cauca) -solo por mencionar algunos de los casos más graves y emblemáticos-, son eventos de desplazamiento forzado en los que los exguerrilleros se han visto constreñidos u obligados a dejar espacios por los que manifiestan afecto, arraigo y sentido de pertenencia.

Al respecto, la Procuraduría (2020) es enfática en señalar que “la situación de seguridad en los territorios constituye una de las principales dificultades para la implementación del Acuerdo de Paz” y en este sentido “reconoce la importancia de reforzar las garantías de seguridad de los territorios, algunos de los cuales son afectados por la creciente presencia y accionar de los grupos armados ilegales, a través de políticas públicas que garanticen el desmantelamiento de las organizaciones criminales e incluyan medidas para reforzar y garantizar la seguridad en el ámbito rural” (p. 236).

The background of the page is a light beige color with a pattern of thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the center, there is a white rectangular box with rounded corners. Inside this box, the title is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in four lines.

**SOLUCIÓN  
AL PROBLEMA  
DE LAS DROGAS  
ILÍCITAS**



## Situación general

El gobierno de Iván Duque no ha puesto en marcha asuntos prioritarios para la implementación integral del Punto 4 del AFP, que quedaron definidos como tareas pendientes del gobierno anterior. En términos legislativos, no se han dado los ajustes normativos para el tratamiento penal diferenciado, las reglamentaciones del PNIS necesarias para la implementación del enfoque étnico, el enfoque de género, la atención de menores, la sustitución para recolectores, la intervención en zonas de Parques Nacionales Naturales y el protocolo de seguridad para las y los líderes de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En términos de política pública, los avances en los programas de prevención del consumo y salud pública y en la política para la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos son dispersos y no corresponden a lo establecido ni en el AFP ni en el PMI, de modo que hay un incumplimiento general en estos pilares de la Solución al problema de las drogas de uso ilícito.

Como consecuencia de esto, la implementación se ha concentrado en el desarrollo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). Sin embargo, este programa se encuentra estructuralmente desfinanciado y varios de sus componentes reflejan un alto nivel de incumplimiento: Programa Formalizar para Sustituir, compromisos colectivos del Plan de Atención Inmediata (PAI), los proyectos productivos, el desminado humanitario y las medidas de protección de los líderes del PNIS. Por otra parte, el Gobierno Nacional decidió no formalizar ni suscribir más acuerdos de sustitución, de modo que se ha venido fortaleciendo una tendencia de priorización de la erradicación forzada y una supeditación del PNIS a la política Ruta Futuro.

Aunado a lo anterior, la ruta de intervención que adelanta el gobierno amplió el rezago del PAI dirigido a las familias vinculadas al PNIS. Esto supone un riesgo para la sostenibilidad de los procesos de sustitución y, por tanto, del tránsito a alternativas productivas que garanticen una solución al problema de los cultivos de uso ilícito.

De esta manera, se identifican, durante el gobierno de Iván Duque, dos grandes tendencias en la implementación de la Solución al problema de las drogas de uso ilícito: la fragmentación de sus componentes y la reformulación de lo acordado mediante mecanismos de simulación.

En primer lugar, la tendencia a la fragmentación implica tanto el incumplimiento y atraso en varios componentes establecidos por el AFP, como la desarticulación del punto cuarto con la Reforma Rural Integral (RRI) y con la lucha y desmantelamiento de las organizaciones criminales. Así mismo, esta tendencia conlleva la pérdida de una visión de integralidad entre los pilares del Punto, a saber: Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito

En segundo lugar, se identifican mecanismos de simulación por los cuales el Gobierno Nacional mantiene un discurso de cumplimiento de los compromisos con la implementación, pero que en la práctica consiste en la reformulación de la política de drogas, cuyos efectos hacen énfasis en la erradicación forzosa, bajo una perspectiva de criminalización de las y los cultivadores, mientras renuncia a la visión del AFP, cuyo eje se encuentra en el desarrollo alternativo.

El presente documento expone el estado precario de la implementación del PNIS en los dos años de gobierno de Iván Duque a través de un ejercicio de constatación de las afirmaciones contenidas en el informe de gestión de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) sobre el punto cuatro Solución al problema de las drogas de uso ilícito del Acuerdo Final de Paz (AFP). En este sentido, se hace énfasis en los mecanismos de simulación mediante los cuales el Gobierno Nacional anuncia una implementación que en la realidad es insuficiente y que contiene un proceso de reformulación, incumpliendo, en consecuencia, lo acordado en La Habana.

## Glosas al informe de "Paz con Legalidad"

*A partir de mayo de 2019, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación asumió la tarea de crear una estrategia con respecto a la seguridad de los líderes de comunidades con acuerdos individuales de sustitución de cultivos ilícitos en el marco de la implementación y de las familias que se mantengan en el programa, la cual se centra en la articulación, impulsada por la Consejería (CPEC, 2020, p. 296).*

- \* *Hay incumplimiento en el componente de seguridad para los líderes PNIS establecido por el PMI y el AFP.* El Gobierno Nacional no ha implementado el Protocolo de seguridad y no ha avanzado en las condiciones de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales conforme a lo acordado en La Habana. La implementación de este componente se ve comprometida también por el incumplimiento de la política para la solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos, la cual debe orientarse a desactivar los factores y mecanismos de la producción y comercialización de las drogas ilícitas mediante las acciones necesarias para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de la violencia contra comunidades y líderes sociales que se proponen en el punto 3.4. del AFP.
  
- \* *Existe una reformulación en la implementación de las medidas de seguridad para los líderes PNIS.* Pese a que no hay un cumplimiento integral del componente de seguridad para líderes PNIS, el gobierno insiste en presentar avances en este compromiso. Sin embargo, se identifica la elaboración de una estrategia paralela y un enfoque ajeno al establecido por el AFP. Los líderes PNIS fueron incorporados en el Plan de Atención Oportuna (PAO), un diseño gubernamental que en la práctica elude la obligación de proteger a los líderes y comunidades en los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, pues hace un énfasis en la “autoprotección”. Aquí vale la pena señalar que el gobierno ha negado en distintas ocasiones, por una parte, la sistematicidad de estos hechos y, por otra, los roles de liderazgo que desempeñan las personas en sus comunidades frente a la implementación del programa de sustitución.
  
- \* *Un obstáculo para la protección efectiva de los líderes PNIS es un estado de implementación que no logra superar la etapa de formulación.* Las acciones que presenta la CPEC frente a la seguridad de líderes y comunidades vinculadas al PNIS son principalmente para la formulación de una estrategia de protección en los territorios: espacios de interlocución con las comunidades, talleres territoriales, revisión de lineamientos de la estrategia, recopilación de información sobre las condiciones de seguridad de los líderes y articulaciones interinstitucionales. Por su parte, la PGN (2020) señaló que el “Plan de articulación para el reforzamiento de las medidas de seguridad para población beneficiaria del PNIS” no se encuentra aprobado y que, por lo tanto se desconocen los compromisos en prevención y protección de esta población (p. 347). Si bien es necesaria la formulación y gestión de una política de seguridad, las acciones gubernamentales resultan hasta el momento insuficientes porque no se traducen en medidas efectivas de protección.

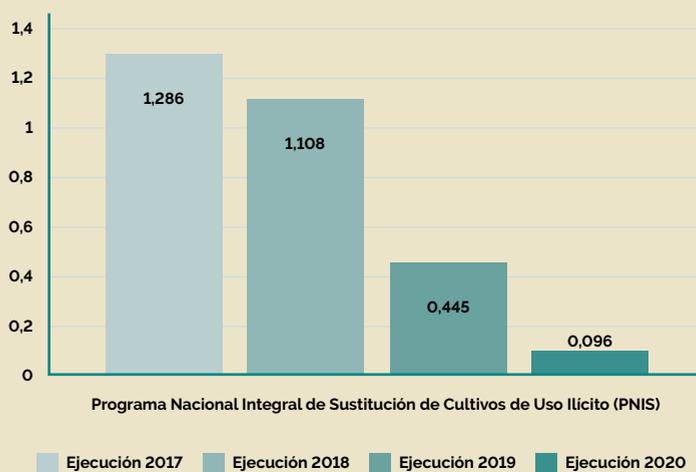
- \* *Persiste la violencia contra los líderes vinculados al PNIS.* Pese a que el Gobierno Nacional ha mantenido un discurso de cumplimiento en relación con las medidas de seguridad en el marco de la implementación, no se ha detenido la violencia contra los líderes sociales que promueven el PNIS en sus territorios. COCCAM (2020) denunció que a mayo de 2020 habían sido asesinados 58 líderes de sustitución. Solo en el presente año se cuentan por lo menos 14 asesinatos, la mayoría de ellos en la región PDET Alto Patía - Norte del Cauca, (Jorge Macana, Teodomiro Sotelo Anacona, Mario Chilhueso, Hugo de Jesús Giraldo López, Jesús Albeiro Riascos y Sabino Angulo); otros homicidios han ocurrido en las regiones PDET de Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Ariolfo Sánchez Ruiz y Eider Lopera), Catatumbo (Tulio Cesar Sandoval, Efrén de Jesús Ospina y Carlos Andrés Sánchez Villa), Putumayo (Marco Rivadeneira), Pacífico y Frontera Nariñense (Segundo Girón) y Sur de Córdoba (Jaime Toscano Fernández). Además de ellos, la líder Gloria Ocampo fue asesinada por su compañero sentimental; este feminicidio evidencia la urgente necesidad de implementar el enfoque de género en la política de protección que atienda de manera integral tanto los riesgos de las mujeres frente a la violencia por razones de género como por el ejercicio de liderazgo en sus comunidades.

La violencia en los territorios PNIS se intensificó también con el aumento de los operativos de erradicación forzosa en el contexto de la actual emergencia sanitaria causada por la expansión del COVID-19. La mayoría de estas acciones se llevaron a cabo en Meta, Caquetá y Córdoba donde se presentaron violaciones a los DD. HH. (COCCAM, 2020 b). En medio de las protestas campesinas en contra de la erradicación forzada fueron asesinadas dos personas: el 26 de marzo ASCAMCAT denunció el asesinato de Alejandro Carvajal por parte del Ejército Nacional en Sardinata (Norte de Santander) y casi un mes después, el 22 de abril, se denunció el asesinato, a manos de la Policía Nacional, del indígena awá Ángel Artemio Nastacuz Villareal en Tumaco (Nariño).

*Entre agosto de 2018 y agosto de 2020 el Gobierno Nacional ha invertido en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) \$881.521.297.019,18 (USD \$232M) a través del Fondo Colombia en Paz. El monto acumulado de inversión en el Programa es de \$1.288.401.826.274,00 (USD \$339 M) que corresponden a costos de operación, contratos y convenios con operadores (CPEC, 2020, pp. 326-327).*

- \* *La asignación presupuestal es insuficiente para la implementación integral del PNIS y por lo tanto se encuentra estructuralmente desfinanciado.* La ejecución de \$ 2,8 billones<sup>11</sup> entre 2017 y 2019 (CGR, 2020, 195) permitió avances en el Plan de Atención Inmediata (PAI), pero fue insuficiente para la implementación del esquema participativo y el componente comunitario de los PISDA. Aunado a ello, esta asignación no se tradujo en la efectiva implementación del Programa Formalizar para Sustituir, la intervención en PNN o el Programa de Desminado Humanitario.
  
- \* *La implementación del PNIS es incierta debido a la reducida asignación presupuestal para la vigencia 2020.* Pese a que varios componentes del PNIS se encuentran en incumplimiento, la ejecución presupuestal presenta una disminución cada vez mayor con respecto al 2017 (ver gráfica N.º 4). A su vez, es preocupante que la programación de recursos para el año 2020 sea apenas de \$ 96.000 millones, lo que significa una disminución del 93% frente a 2017 (CGR, 2020, 195), en especial, por los incumplimientos y retrasos que presenta el programa.

**Gráfica N.º 4**  
**Ejecución presupuestal**  
**Billones de pesos**



**Fuente:** CGR, 2020, p. 195.

<sup>11</sup> Lo cual representa el 94% de la ejecución de recursos para la implementación del Punto 4 (CGR, 2020, p. 196)

- \* *La estrategia territorial del gobierno de Iván Duque conlleva a la duplicidad de esfuerzos fiscales.* La CGR (2020) señaló que la creación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) coincide en 21 municipios PNIS, lo cual “genera un riesgo de ineficiencia del gasto por cuenta de la duplicidad de esfuerzos fiscales” (p. 198). Además de ello, este riesgo fiscal se traduce en un paralelismo de políticas que pone en riesgo los procesos de sustitución y desarrollo alternativo como consecuencia del fortalecimiento de estrategias de erradicación forzosa.
  
- \* *El esfuerzo fiscal, cada vez menor, se orienta por una tendencia a la reformulación de lo acordado a través de la financiación de estrategias ajenas al AFP con recursos de la implementación.* El Plan Operativo Anual aprobado por el Consejo Directivo del Fondo Colombia en Paz tiene como una de sus líneas de acción el “Nuevo Modelo de Sustitución” con una proyección de recursos de mil millones de pesos (CPEC, 2020 b p. 56). El modelo traza el reemplazo del PNIS en función de la política “Paz con Legalidad” y consiste, según Emilio Archila, en una estrategia por la cual las comunidades afectadas por cultivos de uso ilícito presentan proyectos productivos que serán aprobados por la CPEC, pero no serán financiados por el Gobierno Nacional; se espera que alcaldías, gobernaciones y la cooperación internacional destinen recursos con este fin (*La Silla Vacía*, 2020).

En primer lugar, la reformulación del PNIS incumple con el esquema participativo concebido por el AFP, de tal manera que las comunidades resultan excluidas de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación del programa; en consecuencia, se fortalece una perspectiva individual en detrimento del enfoque territorial por el cual el PNIS se articula al conjunto de la RRI.

En segundo lugar, implica una desfinanciación mayor de los procesos de sustitución por la incapacidad presupuestal de los entes territoriales para asumir los compromisos con las familias. Y, finalmente, en la medida en que “Paz con Legalidad” se articula con la política Ruta Futuro, se prevé una mayor supeditación del PNIS al tratamiento militar y a una perspectiva de criminalización de los cultivos de uso ilícito, es decir, un cambio en la visión y diseños del AFP.

*Se vincularon al programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos 99.097 familias, de las que su economía familiar ha dependido o se ha visto afectada por los cultivos ilícitos. De estos beneficiarios, 35.393 mujeres son titulares de su núcleo familiar (CPEC, 2020, p. 327).*

- \* *El Gobierno Nacional no está cumpliendo con todos los compromisos de sustitución adquiridos a través de acuerdos colectivos en los territorios priorizados.* La suscripción de 106 acuerdos colectivos para la sustitución voluntaria en el marco del PNIS contempló aproximadamente 188.036 familias con un estimado de 166.774 hectáreas<sup>12</sup>. Sin embargo, el programa cerró en 2018 con la vinculación formal de tan solo 99.097 familias<sup>13</sup> contempladas en 55 acuerdos colectivos (CPEC, 2020 b, p. 12). Así las cosas, se estima que 87.182 familias quedaron fuera de la ruta de intervención del PNIS (CPEC, 2020 b, p. 13), lo cual representa un 46,3% de los acuerdos colectivos.
- \* *El incumplimiento de los acuerdos colectivos rompe la visión integral que requiere la implementación del PNIS.* Las familias que no fueron vinculadas al programa se encuentran en Antioquia, Bolívar, Caquetá, Cauca, Nariño, Valle del Cauca<sup>14</sup> y Chocó (CPEC, 2020 b, p. 13). En este último departamento no se está implementando el PNIS, pese a los cinco acuerdos que fueron firmados con las comunidades; mientras que en los demás se encuentran municipios donde se adelanta la sustitución. Así las cosas, el cierre del programa supone un traslape territorial entre el PNIS y las estrategias de erradicación forzosa, las cuales ponen en riesgo la sostenibilidad de los procesos de sustitución y constituyen un obstáculo para el cambio de visión de la política frente a los cultivos de uso ilícito de acuerdo con el AFP.
- \* *El objetivo del PNIS está comprometido por la priorización de la erradicación forzada como estrategia frente a los cultivos de uso ilícito.* Junto con el cierre del programa se presenta una tendencia al fortalecimiento y priorización de la erradicación forzosa: la meta de erradicación a cargo de la fuerza pública (280.000 ha) es cinco veces mayor a la meta de sustitución, que es de 50.000 (ver: DNP, 2018, pp. 38 y 717), lo que implica una asignación presupuestal menor para el PNIS. Esta tenden-

---

12 El gobierno de Iván Duque señala estas cifras como resultado de un proceso de revisión de documentos PNIS recibidos del gobierno anterior; en esta información no fueron incluidos los municipios de Inírida (Guainía) y Mocoa, Orito, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez y Villa Garzón (Putumayo) debido a que “no se registraron de forma explícita en los respectivos documentos de acuerdos colectivos” (CPEC, 2020 b, p. 12). Luego la cifra de familias con acuerdos colectivos que no suscribieron acuerdos individuales puede ser aún mayor.

13 “Del total de familias 67.235 son cultivadores, 15.002 no cultivadoras y 16.860 recolectores” (CPEC, 2020 b, p. 16).

14 Las familias sin intervención del PNIS están en 51 municipios.

cia se mantiene en 2020 cuando la meta pasó de 80.000 ha. en 2019 a 130.000 ha, mientras que, como se ha señalado, el PNIS no vincula nuevas familias.

La prioridad del Gobierno Nacional en la política frente a los cultivos de uso ilícito no es coherente con los objetivos del AFP orientados por la necesidad de transformar las condiciones del campo bajo las cuales persiste el problema<sup>15</sup> y, como resultado, se ven afectados el bienestar y buen vivir de las comunidades que allí habitan.

*La CPEC (2020) reporta acciones en los compromisos del PAI dirigidos a los núcleos familiares (pp. 327-328), así como en la ruta de intervención para recolectores de hoja de coca (p. 328). La tabla N.º 4 muestra el resumen de la información al respecto.*

**Tabla N.º 4**  
**Familias beneficiarias de la ruta de intervención**  
**del programa de sustitución (31 de agosto de 2020)**

Asistencia alimentaria	Asistencia técnica	Seguridad alimentaria	Planes de Inversión	Proyectos productivos	Recolectores
74.255	61.769	60.877	8.838	1.792	5.580

**Fuente:** Elaboración propia a partir de CPEC, 2020, pp. 327-328.

\* *A casi cuatro años de firmado el AFP no se han implementado los proyectos productivos de desarrollo alternativo, aun cuando las familias han completado ampliamente la erradicación voluntaria.* Si bien el cumplimiento con la erradicación voluntaria es del 96% y la persistencia en los cultivos uso ilícito es de apenas el 0,2% (UNODC, 2020, pp. 9 y 15), hasta la fecha solo el 2,1% de las familias beneficiarias ha completado la ruta de intervención del PAI. Debido a que la subsistencia de las familias depende de estos cultivos, el rezago en la implementación de las alternativas productivas no solo pone en riesgo la sostenibilidad de los procesos de sustitución, sino las condiciones de bienestar y buen vivir de las y los cultivadores.

<sup>15</sup> El AFP es claro en expresar las condiciones de dicha persistencia: pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y existencia de organizaciones criminales responsables de la producción y comercialización de narcóticos.

**Tabla N.° 5**  
**Histórico de familias reportadas como beneficiarias de las asistencias y proyectos productivos en el marco del Plan de Atención Inmediata (PAI) en el gobierno de Iván Duque**

Mes de reporte	Nuevas familias reportadas				
	Asistencia Alimentaria	Asistencia Técnica	Seguridad Alimentaria	Planes de Inversión	Proyectos productivos
feb-19	No informa	3.500	4.871	No informa	No informa
mar-19	No informa	No informa	No informa	No informa	No informa
abr-19	48.881	29.878	2.650	No informa	No informa
may-19	10.411	0	0	7.022	27
jun-19	2.666	2.620	25.158	808	673
jul-19	7.220	24.733	0	0	0
ago-19	1.658	0	0	0	26
sep-19	1.024	0	1.813	0	0
oct-19	628	111	0	1.008	0
nov-19	432	0	24.354	0	0
dic-19	73	0	0	0	0
ene-20	339	341	23	0	0
feb-20	135	0	1.071	0	0
mar-20	350	0	0	0	0
abr-20	36	0	0	0	0
may-20	67	0	0	0	0
jun-20	279	0	0	0	1.066
jul-20	30	586	937	0	0
ago-20	26	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>74.255</b>	<b>61.769</b>	<b>60.877</b>	<b>1.792</b>	<b>8.838</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes de gestión CPEC.

Como se observa en la tabla N.° 5, la implementación del PAI familiar se caracteriza por la tendencia al amplio rezago de sus componentes debido a retrasos y estancamientos. Específicamente se llama la atención sobre la disminución del ritmo de implementación en 2020. Sobre los componentes de la ruta de intervención se observa lo siguiente:

- a. La asistencia alimentaria es el único compromiso en el que hay avances mensuales desde agosto de 2018; sin embargo, desde diciembre de 2019 el ritmo de implementación es menor. Esto implica que no todas las familias beneficiarias del PNIS han ingresado a la ruta de intervención y supone un retraso en el acceso a las demás asistencias, así como en la construcción de los proyectos productivos.

- b. La asistencia técnica se estancó entre febrero y junio, presentó un avance del 0,7% en junio y en julio no reportó nuevas familias beneficiadas.
- c. Los proyectos de seguridad alimentaria se estancaron entre marzo y junio, tuvieron un avance de 1,1% en julio y en agosto no hubo avances
- d. Los proyectos productivos tienen el mayor rezago de todo el PAI. Los planes de inversión no presentan avance alguno desde noviembre y la implementación efectiva de proyectos tuvo estancamiento entre septiembre de 2019 y mayo de 2020, cuando se dio un único avance de 1,2%.

Es preocupante que el Gobierno Nacional no avanzara en el PAI en el contexto del Aislamiento Preventivo Obligatorio debido a la emergencia sanitaria causada por la propagación del COVID-19, comprometiéndolo la seguridad alimentaria de las y los cultivadores vinculados al PNIS.

*Sobre la intervención en zonas ambientalmente protegidas, la CPEC (2020) señala que en estas áreas se adelantarán acciones con las familias vinculadas al PNIS bajo modelos ambientalmente sostenibles, para lo cual ya se cuenta con la "Guía para la Asistencia Técnica Integral Diferenciada en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia" (p. 329).*

- \* *Frente a las áreas de Parques Nacionales Naturales (PNN), los avances reportados se limitan a acciones de formulación y concertación para la intervención de estos territorios. Entre ellas acciones se registran acciones de concertación interinstitucional para la elaboración de la Guía para la Asistencia Integral, así como para el protocolo de intervención de esta guía; ninguna de estas acciones constituye la efectiva intervención de las áreas en el marco del PNIS.*
- \* *No es posible establecer si existe planeación participativa en la implementación de este componente. La CPEC reporta capacitaciones (6) orientadas al desarrollo de la Asistencia Técnica Integral Diferencial que muestran un ejercicio de socialización; sin embargo, el incumplimiento de las asambleas comunitarias genera dudas sobre los espacios de participación de las familias ubicadas en PNN.*

*Luego de cruces de información y su respectiva consolidación, se logró evidenciar los avances en erradicación de cultivos ilícitos en áreas de manejo especial, tal y como se especifica en el informe ejecutivo consolidado N.º 20 de UNODC (...) (CPEC, 2020, p. 330).*

- \* *En este componente se evidencia un mecanismo de simulación por el cual se presentan acciones de implementación a pesar de que no se ha superado la etapa de formulación para la intervención de las zonas ambientalmente protegidas. Las áreas erradicadas en estas zonas y verificadas por UNODC no se enmarcan en una estrategia integral de sustitución, particularmente, porque la Guía para la Asistencia Técnica está orientada exclusivamente para las familias en Parques Nacionales Naturales. No es claro cómo la erradicación en estos territorios se articula al PNIS.*

Vale la pena señalar que los modelos de sustitución para territorios étnicos también se encuentran en etapa de formulación, pero en ellos tampoco hay evidencia de planeación participativa, sino que se proyecta un proceso de consulta con las comunidades.

*Dentro del ejercicio de priorización conjunta, se tomó la decisión de consolidar las 23.000 coordenadas de polígonos que ya se han identificado en los cuales las familias desarrollaran sus proyectos productivos, esto con el propósito de que la ANT verifique los cruces cartográficos y reporte al PNIS cuales de estos polígonos están ubicados en áreas con potencial de formalización y de esta forma poder tener la focalización para la implementación de la estrategia de Formalizar Para Sustituir (CPEC, 2020, p. 331).*

- \* *La estrategia de formalización para la sustitución aún no se encuentra efectivamente implementada. La ANT (2020) registró acciones que consisten en documentos metodológicos, de análisis y de evaluación para la formalización en territorios donde se lleva a cabo el PNIS (pp. 66-68); pero los documentos no se orientan hacia los ajustes normativos para la formalización de la propiedad en términos del indicador PMI y tampoco se traducen en tierras formalizadas para cultivadoras y cultivadores. Aunado a lo anterior, no es claro cómo se articula este Programa al plan de Formalización Masiva que supone la implementación de la RRI.*

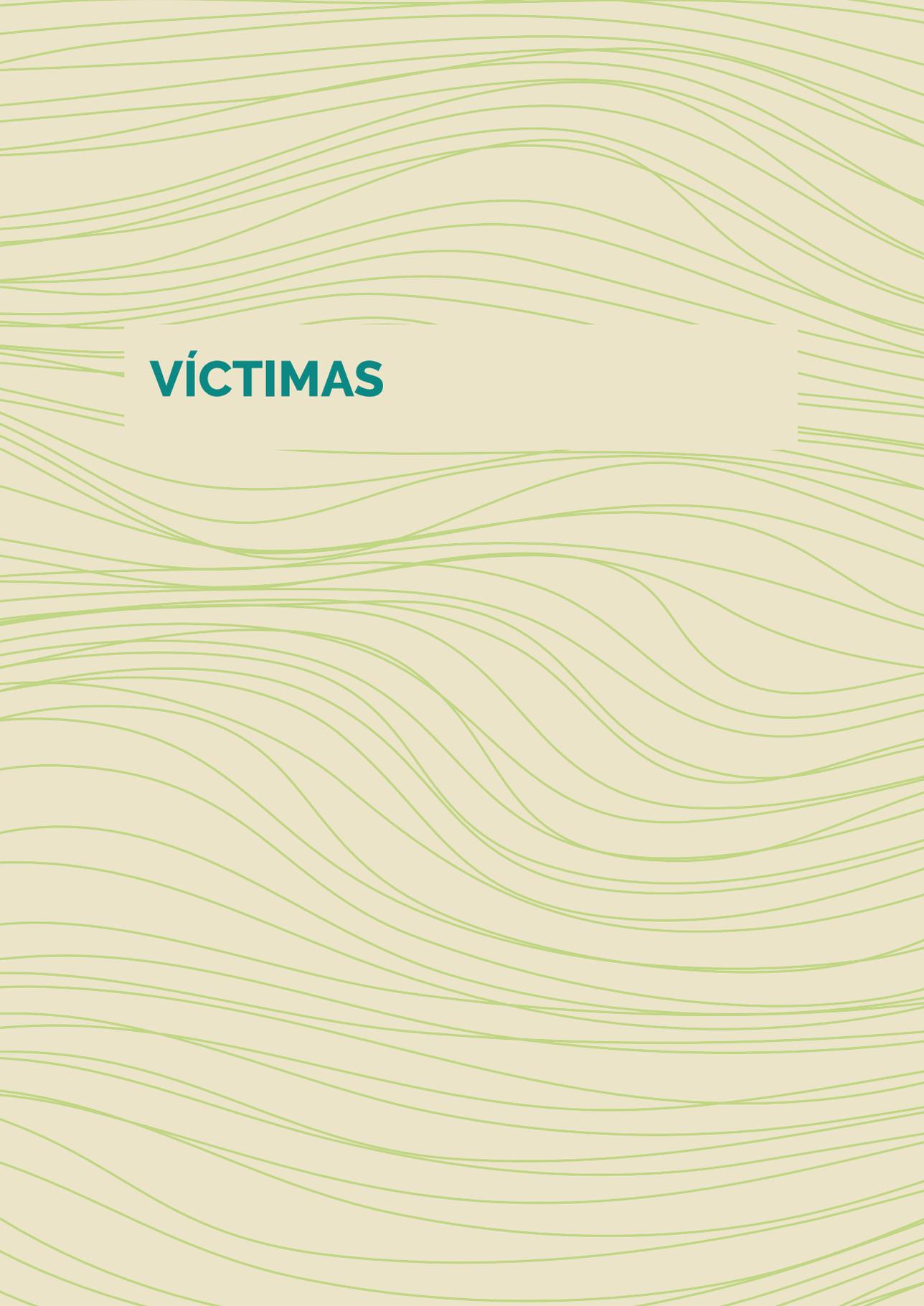
*(...) el Gobierno Nacional a través de la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI), ha adelantado la formulación de 48 de los 56 documentos PISDA por elaborar y actualmente trabaja por vincular estos a la Hoja de Ruta única, mecanismo estratégico de cara a la implementación de la Política de Estabilización Paz con Legalidad y la articulación exitosa de los instrumentos de planeación derivados del Acuerdo Final (p. 332).*

Aunque el Gobierno Nacional afirma que se ha articulado el PNIS a la implementación de los PDET, lo cierto es que se ha reemplazado el esquema participativo de los PISDA y aún no existe una estrategia de armonización de estrategias para la implementación de la Reforma Rural Integral.

- \* *Hay un detrimento del esquema participativo del PNIS en la implementación de los PATR.* La metodología para la articulación de PISDA y PDET (ver: ART y DSCI, 2017) unificó el proceso de planeación participativa, cuyo resultado fue el reemplazo de las asambleas comunitarias por una forma de participación con “enfoque poblacional” dirigido a los cultivadores; en este sentido, la metodología no incluyó un pilar de sustitución. Esta decisión implicó un obstáculo para la toma de decisiones colectivas por parte de los cultivadores en función del PNIS y sus contenidos. Al respecto, la PGN (2020) señala que esta formulación de los PATR dificulta la identificación de iniciativas estratégicas para la sustitución y de los núcleos veredales donde deben focalizarse estas acciones (p. 330). De esta manera, la implementación de los PATR podría llegar a los municipios PDET, pero no a los núcleos veredales de sustitución (PGN 2020, p. 346), incumpliendo con el componente comunitario del PNIS.
- \* *Existe un rezago de los municipios PNIS que no son priorizados en las regiones PDET.* La unificación de la ruta participativa entre PATR y PISDA implica un rezago en la implementación de las asambleas comunitarias en aquellos municipios PNIS que no pertenecen a alguna de las subregiones PDET. Hasta el momento este componente se encuentra en etapa de formulación y, por lo tanto, afecta la implementación integral de los planes de sustitución.
- \* *No existe el mecanismo de articulación del PNIS al conjunto de la RRI.* El gobierno de Iván Duque se ha referido constantemente a la definición de una Hoja de Ruta Única como instrumento de articulación de los di-

ferentes programas que convergen en la RRI, pero se desconoce el documento de esta Hoja de Ruta. Además, de encontrarse en formulación, se advierte un sentido contrario con respecto a lo acordado que supedita la sustitución a la política gubernamental que privilegia estrategias de erradicación forzosa.



The image features a light beige background with a pattern of thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the upper-middle section, there is a white rectangular box with a subtle drop shadow. Inside this box, the word "VÍCTIMAS" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font. The overall aesthetic is clean and modern, with a focus on the central text.

**VÍCTIMAS**



## Situación general

Durante el mandato de Iván Duque Márquez, tanto el Gobierno Nacional como el partido político en el que milita el presidente han realizado varios intentos de reformar la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Pese a que dichas iniciativas no han prosperado en el Congreso, los ataques contra la JEP no cesan; por el contrario, se han venido intensificando y radicalizando. En este sentido, la propuesta de referendo realizada por el expresidente Álvaro Uribe durante la segunda semana de octubre de 2020 y el proyecto de acto legislativo presentado días después por la senadora Milla Romero pretenden la derogatoria de dicha entidad. De esta manera, el partido de gobierno ha pasado de objetar algunos aspectos concretos de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia de la JEP y del Acto Legislativo 01 de 2017 a proponer la supresión total del componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR), creado por el AFP entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

No obstante, tanto la JEP como el resto de las entidades que conforman el SIVJRNR continúan funcionando con relativa normalidad. Así lo establece el último informe de la Procuraduría (2020) en el que se constata que, en términos generales, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD) y la JEP vienen avanzando en el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del AFP. Sin embargo, los retos se mantienen: la CEV debe incrementar la participación de actores aportantes a la verdad que intervinieron en el conflicto armado, la UBPD debe acelerar la implementación del Registro Nacional de Personas dadas por Desaparecidas y del Registro Nacional de Fosas, cementerios ilegales y sepulturas, mientras la JEP requiere “fortalecer el seguimiento al cumplimiento de los compromisos de los comparecientes en el marco del régimen de condicionalidad, (...) implementar mecanismos que permitan la intervención de las víctimas, a través de la figura de representación colectiva (...) [y diseñar] planes de implementación del manual de participación de víctimas al interior de las Salas y Secciones” (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 469).

Por otra parte, en el caso del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a pesar del aumento en el presupuesto que el gobierno ha destinado para atender a esta población, persisten problemas de financiación que impiden avanzar con celeridad en el cumplimiento de lo estipulado en el AFP. Al respecto, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV)<sup>16</sup> señaló en su más reciente informe que, sin contar los esfuerzos presupuestales adicionales que supondría el mejoramiento y fortalecimiento de la Ley 1448 de 2011,

El cálculo de los recursos requeridos para la implementación de 14 medidas (...) se estimó por parte de la CGR en aproximadamente \$357,4 billones constantes de 2020 para los próximos 10 años. Cabe anotar que este valor es indicativo, pues dicho cálculo no contempla la totalidad de las medidas de la Ley 1448 de 2011, ni los recursos que destinan las entidades territoriales a la aplicación de esta política pública. Lo que expresa la necesidad de realizar un análisis profundo del plazo requerido y las fuentes de financiación para la implementación de la ley, pues solo con estas medidas se requeriría una inversión anual de \$35,7 billones, cifra que es mayor en \$19,9 billones del presupuesto asignado de \$15,8 billones para 2020, lo que denota la insuficiencia de los recursos asignados (CSMLV, 2020, p. 72).

## Glosas al informe de “Paz con Legalidad”

- \* *Simulación de la puesta en marcha del AFP, valiéndose de un recurso argumentativo en el que se presenta información relacionada con la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.* En términos generales, el acápite de víctimas del documento elaborado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación es un informe de cumplimiento y avance en la implementación de la Ley 1448 de 2011. Esto último, como se verá más adelante, no solo omite varios aspectos que quedaron consignados en el Acuerdo Final y, posteriormente, trazados en las metas e indicadores del PMI, sino que además es un ejercicio de encubrimiento u ocultamiento de los rezagos existentes en la implementación integral y efectiva del Punto 5 del AFP.

---

<sup>16</sup> Esta comisión la integran la Mesa Nacional de Participación de Víctimas, la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría del Pueblo.

Aunque la Ley 1448 de 2011 representa una garantía jurídica que tienen las víctimas para exigir la concreción del goce efectivo de sus derechos -razón por la que se considera que su vigencia debe ser prorrogada a la mayor brevedad-, durante su implementación han existido serias dificultades en materia de vivienda, generación de ingresos, rehabilitación psicosocial, reparación colectiva, retornos y reubicaciones (Procuraduría General de la Nación, 2020), que llevaron a que en el AFP se estipulara la necesidad de realizar una reforma sustancial a la llamada Ley de víctimas y restitución de tierras, atendiendo a los resultados de un proceso de participación amplio y democrático.

Por consiguiente, mientras continúe el desconocimiento e inobservancia de la oportunidad de mejoramiento y fortalecimiento de la política pública de víctimas que significó la firma del Acuerdo de Paz, perdure la confusión en relación los recursos asignados para la implementación del AFP y los recursos programados para la Ley de víctimas<sup>17</sup>, persistan los problemas de financiación de la Ley 1448 de 2011 y se mantenga la desarticulación institucional entre las distintas entidades que conforman el SNARIV<sup>18</sup>, y entre dicho sistema y el recientemente creado SIVJRN<sup>19</sup>, será muy difícil garantizar el resarcimiento de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario con ocasión del conflicto.

- \* *Ausencia de información concerniente al estado de avance de varios aspectos del AFP.* Llama la atención que en el mencionado informe de la Consejería no se presente información sobre el cumplimiento de varias tareas que le corresponde realizar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDH). En este sentido, la inexistencia de información sobre el estado del avance de los actos tempranos de reconocimiento de responsabilidad colectiva por parte del gobierno, los exintegrantes de las FARC-EP y sectores de la sociedad que pudieron haber tenido alguna participación y responsabilidad en el conflicto interno armado; del mapa de victimización individual y

---

17 Para la CSMLV (2020), “(...) no es clara la relación entre los recursos asignados a la citada ley [1448 de 2011] y los recursos programados para la implementación del Acuerdo Final, principalmente en el fortalecimiento de medidas del componente de reparación, como lo son: rehabilitación psicosocial, indemnización administrativa, reparación colectiva, restitución de tierras y garantías de no repetición” (p. 73).

18 Al respecto, la Procuraduría (2020) ha sido enfática en señalar que existen “debilidades en la capacidad de la [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas] UARIV para coordinar el SNARIV” (p. 476).

19 Por ejemplo, en el caso de los actos tempranos de responsabilidad colectiva, la Procuraduría (2020) considera que “es necesario dar trámite a las acciones relacionadas con actos de reconocimiento de responsabilidad que se encuentran en los [Planes Integrales de Reparación Colectiva] PIRC en el marco del SVJRN, por lo que se sugiere fortalecer la articulación entre la CEV y la UARIV” (p. 494).

colectiva; de la adecuación y fortalecimiento participativo de la política de atención y reparación integral a las víctimas; del fortalecimiento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, y de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos ratifica la tendencia que existe en el informe a presentar aspectos concernientes únicamente a los avances en la implementación de la Ley 1448 de 2011, como ya se dijo antes.

- *En los 170 municipios se cuenta con 71 puntos de atención y 12 Centros Regionales destinados para la atención y orientación de la población víctima, a través de los cuales se han atendido 3.679.532 solicitudes de 2.231.134 personas.*

- *Se han entregado 692.364 atenciones humanitarias a hogares víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV), con una inversión cercana a los \$442.018 millones (USD 116M) con los cuales se han atendido alrededor de 360.000 hogares, de ellos, se identificaron a 245.712 con mujeres destinatarias del giro (CPEC, 2020, p. 333).*

\* *Problemas de tipo técnico en la presentación de la información.* En diversos apartes del acápite correspondiente a víctimas no se especifica la temporalidad de los datos proporcionados. Esto impide establecer si el número de beneficiados y los montos establecidos hacen referencia al histórico de personas atendidas y recursos destinados desde la sanción de la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 de 2004 -y sus autos de seguimiento-, la Ley 1448 de 2011, la firma del AFP (2016) o los dos primeros años de gobierno del presidente Iván Duque. Al respecto, cabe destacar que dicha indeterminación podría contribuir a que ciertos datos y cifras correspondientes a un lapso mayor al periodo presidencial del actual mandatario sean interpretados erróneamente como esfuerzos y avances de dicho gobierno en la implementación del Punto 5 del AFP.

- *Con Ayuda Humanitaria en Especie, en la etapa de prevención se han atendido 53.124 hogares por un monto de \$11.580 millones (USD 3,04M).*

- *Con Ayuda Humanitaria Inmediata, es decir, aquella que se entrega una vez sucede un hecho victimizante, se han apoyado 40.170 hogares con una inversión de \$37.574 millones (USD 9,88M) (CPEC, 2020, p. 333).*

- \* *Suministro de información que no guarda relación con la implementación del AFP.* La inclusión de información concerniente a la ayuda humanitaria en especie y a la ayuda humanitaria inmediata, lejos de ser un indicador del cumplimiento del AFP, debe interpretarse como el reconocimiento estatal de las dificultades existentes para garantizar condiciones de seguridad y garantías de no repetición a las víctimas de la violencia. En este sentido, en caso de que los montos y número de hogares reportados por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación correspondan al periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2018 y el 31 de agosto de 2020, se tendría que, durante los dos primeros años del gobierno del presidente Iván Duque, al menos 40.170 nuevos hogares habrían sido víctimas de la violencia, 21.157 de los cuales tienen jefatura femenina.

Por otra parte, en el apartado correspondiente a los principales avances en el cumplimiento de los 51 indicadores de género del PMI, se presentan los casos de Génova (Quindío) y Bogotá como ejemplos de municipios en los que las mujeres han participado en espacios de toma de decisiones sobre medidas de reparación colectiva. Si se tiene en cuenta que, ninguno de estos dos municipios hace parte de los 170 que han sido priorizados para llevar a cabo los PDET, no se entiende por qué resultan incluidos en esta parte del informe.

*2'983.339 hectáreas han sido inscritas por la Unidad de Restitución de Tierras en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (con trámite administrativo finalizado). El 52% de esas hectáreas pertenecen a territorios de comunidades y/o pueblos indígenas y el 48% son de comunidades Negras.*

*• 2.244.907 de las hectáreas inscritas en el registro, están ubicadas dentro de los 170 municipios PDET. 1'847.548 hectáreas fueron inscritas en lo que va de mandato del Gobierno del Presidente Duque<sup>139</sup>.*

*Pie de página 139: Estas cifras no varían, teniendo en cuenta que la Unidad de Restitución de Tierras expidió Resolución N.º 0307 de 2020 “Por medio de la cual se suspenden los términos de los procedimientos administrativos de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de que trata la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, así como los trámites administrativos del Registro Único de Predios y Tierras Abandonadas (CPEC, 2020, p. 339).*

- \* *Nuevos riesgos de apropiación ilegal de predios, como consecuencia de la cesación del registro de tierras despojadas.* Según el último informe del Secretario General de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020), “En lo que va del año, unas 18.400 personas han sido objeto de desplazamientos colectivos y 19.000 de desplazamientos individuales” (p. 11). Este deterioro de la seguridad en varias zonas y regiones del país, como consecuencia del fortalecimiento de los grupos paramilitares y otros actores armados ilegales, incrementa el riesgo de despojo de tierras al que se ven expuestas las víctimas de la violencia. De ahí que la decisión de suspender las inscripciones en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por parte de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) amplía los riesgos de apropiación ilegal de predios en los eventos de desplazamiento forzado ocurridos con posterioridad al 9 de julio de 2020.

*79.806 víctimas accedieron a la medida de rehabilitación psicosocial, con una inversión superior a los \$11.877 (USD 3,1M) de las cuales 52.210 son mujeres con una inversión de \$7.770 millones de pesos (USD 2M) y 52.210 son hombres con una inversión de \$4.107 millones de pesos (USD 108M) (CPEC, 2020, p. 334).*

- \* *Desconocimiento de varios de los indicadores del PMI en materia de rehabilitación psicosocial.* Más allá de la indeterminación en el lapso informado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en su último informe, existe el desconocimiento o falta de información respecto a varios de los indicadores de cumplimiento del PMI en materia de rehabilitación psicosocial. Al respecto, cabe señalar que el Gobierno Nacional está en la obligación de informar sobre el número de víctimas atendidas a través de estrategias móviles de cuidado en los lugares más apartados del territorio nacional, sobre el estado de avance en la formulación e implementación del Plan Nacional de Rehabilitación psicosocial para la convivencia y la no repetición y sobre la inclusión del componente de acompañamiento psicosocial en los Centros Regionales de Atención a Víctimas. Pese a ello, el más reciente informe del Gobierno Nacional no presenta datos que permitan constatar el estado de avance y cumplimiento de dichos indicadores.

Cabe destacar que la Procuraduría (2020) estableció en su último informe que:

El Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) ha informado un avance en tres momentos: i) diseño y conceptualización del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición; ii) validación territorial de la Estrategia de Rehabilitación Comunitaria; y iii) adopción del Plan Nacional de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la no Repetición. Sin embargo, la Procuraduría advierte que no se cuenta con mayores avances en el último año. En este sentido, reitera la urgencia de su aprobación, pues se ha prolongado el incumplimiento de las entidades responsables frente a lo previsto en el Acuerdo de Paz, lo que resulta esencial para avanzar en la creación de espacios de diálogo comunitario e iniciativas locales de reconciliación y dignificación.

En cuanto al indicador (E.452) Víctimas atendidas a través de estrategias móviles de rehabilitación psicosocial en los lugares más apartados, preocupa que no se reporten avances cuantitativos en el indicador del PMI ni en la vigencia 2019, ni en la del 2020. De la información suministrada por el MinSalud, se observa que en relación con la meta de 12.000 víctimas atendidas para el año 2019 se atendieron solo 5505, lo que corresponde a un 45.8% de avance. Comparando esta cifra con las 145.155 víctimas atendidas en el país, se puede afirmar que los datos de cobertura para zonas rurales siguen en niveles mínimos (3.7%) en comparación con la atención psicosocial en las ciudades y centros poblados (p. 481).

*72 planes de retornos o reubicación aprobados, con una inversión cercana a \$2.684 millones (USD 706.341). De estos, 25 planes se encuentran en municipios PDET, con una inversión aproximada de \$760 millones (USD 200.000) (CPEC, 2020, p. 335).*

- \* *Diferencia en los datos que se presentan para evidenciar el avance en la implementación de la política de retornos y reubicaciones. Todos los procesos colectivos de retorno deben contar necesariamente con enfoque de género. Esto es así, porque la articulación interinstitucional de la oferta estatal que garantice el goce efectivo de los derechos de la población en situación de desplazamiento que decida regresar a sus lugares de origen requiere de la participación de las mujeres que integran dichos procesos o comunidades. Sin embargo, en el informe existen diferencias en las cifras que se presentan en el apartado concerniente al cumplimiento de los 51 indicadores de género del PMI y el acápite dedicado al cumplimiento del Punto 5 del AFP. En relación con esto último, se constata*

que en la página 16 del documento se establece que 16 comunidades fueron reubicadas o acompañadas con enfoque territorial y de género, mientras que en la página 335 se informa sobre la aprobación de 72 planes de retorno o reubicación. Esto quiere decir: 1) que se están realizando procesos de retorno o reubicación sin enfoque de género, 2) que solamente se han llevado a cabo 16 procesos de retorno o reubicación en los últimos 2 años, y en lo que resta de la administración de Iván Duque se tiene proyectado realizar los 56 planes pendientes de implementación (lo cual querría decir que durante los cuatro años de su gobierno apenas se llevarían a cabo 72 procesos de retorno o reubicación -18 por año en promedio-), o 3) que existe disparidad entre los datos que manejan y presentan distintas entidades o equipos de trabajo al interior del gobierno.

*Las medidas de los planes de reparación colectiva y las de los planes de retornos y reubicaciones que contribuyan al desarrollo territorial quedarán incorporadas dentro de la hoja de ruta de implementación de los 170 municipios PDET, lo que permitirá su implementación gradual y progresiva y coherente con el desarrollo de las regiones PDET. Así se ha previsto en el Plan Nacional de Desarrollo (CPEC, 2020, p. 334).*

- \* *Imprecisión en la información concerniente al fortalecimiento de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva.* Aunque en varios apartados del informe se hace referencia a la existencia de planes de reparación colectiva que han sido concertados con grupos étnicos y otros actores comunitarios o colectivos, en el documento no se precisa si el gobierno ha avanzado en la implementación y fortalecimiento de los Planes Nacionales de Reparación Colectiva “dirigidos a colectivos constituidos en grupos, organizaciones, incluidas las organizaciones de mujeres, gremios económicos, sindicatos, organizaciones de derechos humanos, partidos y movimientos políticos y sociales, en particular los de oposición, organizaciones del sector religioso, entre otros” (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2016, pp. 180 y 181). Además, el documento tampoco informa sobre las acciones llevadas a cabo para agilizar la implementación de procesos de reparación colectiva. Si se tiene en cuenta que en el segundo informe entregado por la Procuraduría General de la Nación (2020) al Congreso de la República esta entidad sostiene que ya había advertido con anterioridad que “el 50% de los sujetos de reparación colectiva (SRC) se encontraban en la primera fase de la ruta (identificación)” (p.

471), se pueden advertir las dificultades que tiene el Gobierno Nacional para garantizar el goce efectivo del derecho a la reparación colectiva a un segmento significativo de los grupos, comunidades y sectores sociales que así lo requieren.



The background of the page is a light beige color with a pattern of thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the center, there is a white rectangular box with a thin green border. Inside this box, the title is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in four lines.

# **DIMENSIONES PRESUPUESTALES DE LA IMPLEMENTACIÓN**



## Situación general

El objetivo de este apartado es analizar el informe presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) con respecto al tema presupuestal. La discusión sobre este asunto ha sido uno de los ejes de análisis fundamentales para el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). En los análisis realizados de los proyectos de presupuesto general de la nación de las vigenias 2020 y 2021, se presentó la tesis de la simulación en los niveles macroeconómicos, financieros y contables; y además, se identificó el proceso sistemático de desfinanciación general de la implementación.

Iván Duque ha utilizado durante su gobierno estas herramientas de simulación de forma sistemática en hechos como la presentación del Anexo Presupuestal de Gasto de Paz en los proyectos de presupuesto de 2020 (CEPDIPO, 2020) y 2021 (CEPDIPO, 2020b), en la información sobre el funcionamiento del Fondo Colombia en Paz, en la presentación de resultados de la implementación con rubros del Sistema General de Regalías (CEPDIPO, 2020c) y de la Cooperación Internacional (CEPDIPO, 2020a). Estos elementos permiten señalar que no hay un esfuerzo real por garantizar la financiación de la implementación del Acuerdo Final de Paz, como un ejercicio que en términos prácticos busca hacer trizas los acuerdos.

En todo caso, el presidente Iván Duque ha señalado públicamente que su gobierno está comprometido con la construcción de paz, particularmente con la financiación de las acciones en el marco de la política de “Paz con Legalidad”. En esta misma lógica, incluyó dentro de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo el Artículo N.º 220, en el que se establece el diseño del trazador presupuestal para la paz como una herramienta de seguimiento de las inversiones presupuestales en la implementación del Acuerdo Final (AF). Como se ha demostrado (CEPDIPO 2020; Valencia, 2020), las políticas diseñadas por este gobierno se caracterizan por la simulación de la implementación, particularmente en el aspecto contable, que consiste en la contabilización como proyectos propios del AF de acciones relacionadas con los propósitos misionales de diversas instituciones y con funciones de seguimiento de instituciones de control.

A continuación se analizará el informe sobre los aspectos presupuestales presentado por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). Con este fin, el documento se dividirá en dos partes: la primera, presentará los apartados del documento de la Consejería y un análisis; la segunda, dos ejes de discusión sobre el presupuesto.

## Glosas al informe de “Paz con Legalidad”

*2. El gobierno del Presidente Duque ha hecho una planeación rigurosa y detallada que da viabilidad a las inversiones requeridas por dar cumplimiento al Acuerdo: El Gobierno Nacional formuló la Hoja de Ruta Única, herramienta que permite articular diversos instrumentos de planeación, y así determinar el cronograma de las intervenciones públicas que se precisan en los 170 municipios más afectados por la violencia y la pobreza a lo largo de diez años. Así mismo, estableció una línea presupuestal específica para el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz que asigna USD 11.5 billones para dar cumplimiento al Acuerdo. El presupuesto anual de Naciones Unidas para 2020 fue de USD 3,073 millones (CPEC, 2020, p. 4).*

Con respecto a la Hoja de Ruta Única, CEPDIPO (2019), en su análisis de la propuesta del capítulo de implementación en el Plan Nacional de Desarrollo, señaló que:

Aun cuando en las bases y el articulado del proyecto de ley del PND (asociado a la subsección 5. “Equidad en los territorios”, artículo 143) se hace referencia a una Hoja de Ruta Única de Intervención, la cual: “(...) se originará de la articulación e integración de los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz (Planes Nacionales Sectoriales, PMI, PISDA y PDET)” y que su objetivo “será el de lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET para estabilizarlos en 15 años” (PND, p. 659), la Hoja de Ruta Única de Intervención propuesta dista de lo establecido por la Hoja de Ruta para la Implementación, es decir, la composición del PMI, sus indicadores y la identificación sectorial -no “subregional” como enfatiza la Ruta Única del PND- de las entidades responsables del proceso (p. 46).

Esto se mantiene en la lógica de la simulación de la implementación impulsada por el Gobierno, lo cual demuestra con la inclusión en este informe de la CPEC de indicadores que no se corresponden con el Plan Marco de la Implementación (PMI), así como con la enumeración de acciones no relacionadas con el AF.

Sobre el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), en este mismo documento se encontró que este no corresponde a una lógica sistemática para la financiación de la implementación del AF:

En definitiva, un análisis de las fuentes de financiamiento de las bases del PND 2018-2022 reitera las limitaciones estructurales que sufre el presupuesto requerido para avanzar en la ejecución del PMI. Estas limitaciones se unen a los riesgos de desfinanciamiento provocados por la dispersión del PMI en el PND 2018-2022, el bajo presupuesto canalizado para el “Pacto por la Construcción de Paz”, y la ausencia de un capítulo específico elaborado que recoja lo recomendado en el Documento Conpes 3932 de 2018 en cuanto a la necesidad de que el Departamento Nacional de Planeación elabore “cuatro propuestas de Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final [...]” (CEPDIPO, 2019, p. 122).

Estos cuestionamientos no han sido subsanados por el Gobierno Nacional y, por el contrario, se mantiene la lógica de dispersión de recursos y la inclusión de otros proyectos, lo que también se refleja en las proestas de Presupuesto General de la Nación (CEPDIPO, 2020) y en los resultados que la Agencia Presidencial para la Cooperación presenta sobre recursos y proyectos provenientes de la cooperación internacional (CEPDIPO, 2020a).

La Contraloría General de la República (2020) señala en su informe que con respecto a la ejecución presupuestal general de la implementación, los riesgos identificados son importantes:

- i) En ninguno de los años de implementación se ha ejecutado la totalidad de los recursos previstos por año en el MFMP (65% ejecución entre 2017 y 2019). A este ritmo de ejecución la implementación del AF se lograría en 25 años.
- ii) Menos del 1% de la ejecución de 2019 fue financiada con recursos del SGP, cifra que no está de acuerdo con lo estipulado para esta fuente según el MFMP (29% del total) y en el PPI de Paz del PND 2018-2022 (35% del total). Aún no existen ajustes normativos y lineamientos que habiliten el uso del SGP en la implementación del AF.

iii) Desbalance en la ejecución de recursos en algunos pilares del AF. Así, mientras el pilar 1.5 Educación Rural concentra el 19% de la ejecución en 2019 y el 35% de lo planeado para 2020, la ejecución en ordenamiento social de la propiedad (1%) e implementación de PATR (3%) presentan bajos niveles de ejecución. De igual forma, se evidencia baja asignación de recursos orientados hacia el Punto 4 Solución al Problema de Drogas en 2020 (2% del total) (p. 22).

*6. En total se han aprobado recursos en el OCAD Paz durante este gobierno por un valor de \$ 2.6 billones de pesos en un total de 411 proyectos, para municipios PDET, se han aprobado 217 proyectos por \$1.7 billones de pesos (CPEC, 2020, p. 5).*

Como se observa en esta cita del documento, la concentración de proyectos relacionados con vías es el más importante de los resultados, aunque no hay claridad sobre su alineación con el Plan Nacional de la Reforma Rural Integral de Vías y con las priorizaciones realizadas por las comunidades en las subregiones PDET. Es también importante destacar que el 52,7% de los proyectos corresponden a los 170 municipios priorizados en los PDET.

*4. El Presupuesto bienal de Regalías habilitó la posibilidad de realizar obras con el pago de regalías para los municipios que reciban asignaciones directas, 67% de los municipios PDET se benefician de este mecanismo (CPEC, 2020, p. 125).*

En este contexto, es necesario destacar que la nueva transformación de las lógicas de asignación de recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) profundiza la dependencia de esta fuente presupuestal, que como ha señalado CEPDIPO (Valencia, 2020) está sometida a la inestabilidad de los precios internacionales de minerales y el petróleo, lo que la convierte en una fuente inestable de financiación.

*En cumplimiento del artículo 220 del PND: Trazador presupuestal para la construcción de paz de la Ley 1955 de 2019, en el proyecto de la Ley de Presupuesto se incluyó el Anexo Gasto Construcción de Paz PGN 2020 en el cual se presentan 41 proyectos asociados a PDET, cuya inversión programada asciende a \$634.958 millones (USD 167,094M). En octubre de 2019*

*se realizaron mesas sectoriales con el propósito de reiterar la importancia de marcar los proyectos de inversión asociados a PDET teniendo en cuenta la aprobación, por parte del Congreso, del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020 (CPEC, 2020, p. 125).*

De acuerdo con el análisis realizado por CEPDIPO (2020), en este anexo presupuestal no se pueden ubicar los 41 proyectos que supuestamente se relacionan con la implementación de los PDET. En el análisis de este anexo se mostró que el Gobierno Nacional empleó la lógica de simulación en varias dimensiones, la cual pretende mostrar apropiaciones presupuestales que no son claras con respecto a los contenidos del AF.

En la información presentada por la Contraloría General de la República (2020), el 94,3% de los recursos establecidos en los principales proyectos de inversión que se desarrollan en los municipios PDET asciende apenas a \$ 129.181.056.491, lo que claramente no corresponde con lo señalado por la CPEC.

*En cumplimiento de su objeto, a 31 de agosto de 2020, el FCP ha logrado una asignación total de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) por valor de COP \$ 2.643.901.110.864 (USD 695.763.450) a través de 28 resoluciones. Esta suma corresponde al total de recursos asignados con cargo a la fuente PGN desde la creación del Fondo en 2017 (CPEC, 2020, p. 351).*

A pesar del esfuerzo por ubicar la información sobre estas resoluciones, las mismas no se pueden encontrar en Internet, por lo que se desconoce la destinación de estos recursos y los elementos que la sustentan. Además, en el presupuesto general de la nación nunca se han especificado estos recursos provenientes del Fondo Colombia en Paz, por lo que se reitera el llamado de atención acerca del elevado riesgo de dispersión de los mismos. Además, al señalar que el 99% de los recursos administrados por este fondo tiene como fuente principal el PGN, lo que se encuentra es que no cumple con la labor de administración de los recursos provenientes de todas las fuentes presupuestas previstas para la implementación (Sistema General de Participaciones, Sistema General de Regalías, aportes del sector privado y de la cooperación internacional y recursos propios de entes territoriales).

Adicionalmente, sobresalen otros aspectos vinculados al presupuesto para la implementación del Acuerdo en los últimos dos años:

### *El Fondo Colombia en Paz*

El Decreto 691 de 2017 define el objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) así:

El objeto del Fondo Colombia en Paz (FCP) es ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de la Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de la Implementación del mismo y el componente específico para el Plan Plurianual de Inversiones de los Planes Nacionales de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones del posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes (Decreto 691, 2017, artículo 2).

En el informe que presenta la CPEC, se evidencia que este objetivo del FCP no se cumple, pues se suministra información parcial e incoherente con lo señalado por el Gobierno Nacional con respecto a las apropiaciones presupuestales que se realizaron en el año 2020 y lo que se presenta en el anexo del proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2021. Esta situación muestra la dispersión presupuestal y la poca operatividad de este fondo. Esto también es señalado por la Contraloría General de la República:

En el esquema de operación actual [del FCP], estos aspectos se articulan entre las entidades ejecutoras y la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación como responsable de coordinar las directrices y líneas de política que permitan la implementación del AF. Es así como las entidades ejecutoras son las responsables de todo el componente técnico, partiendo de la identificación de la necesidad, la evaluación de las propuestas y la supervisión de los contratos. La labor de planificación recae completamente en estas entidades, lo cual es plasmado en los Planes Operativos Anuales (POA), evidenciando que esto corresponde más a un ejercicio sectorial autónomo de cada entidad responsable, que a un ejercicio de planeación conjunto con el FCP, como se concibió desde el Conpes 3850 de 2015 (CGR, 2020, p. 50).

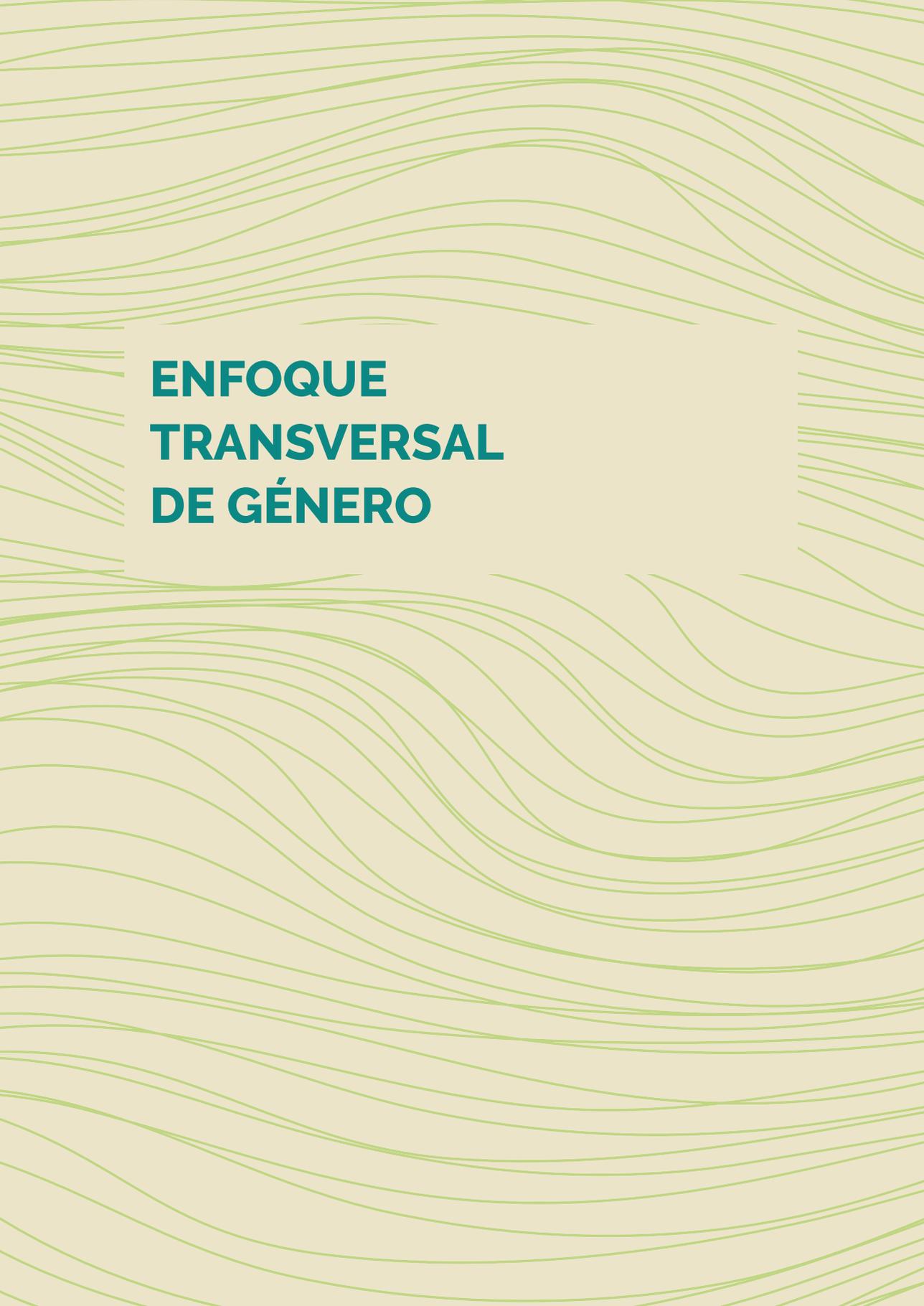
*Divergencias con respecto al presupuesto para la paz*

Emilio Archila, en entrevista con el diario *El Tiempo*, señaló que:

En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Duque se contemplaron recursos por \$ 37,1 billones para la implementación de la política de paz con legalidad. A través del Presupuesto General de la Nación, ha dispuesto \$ 27,8 billones. En el 2019 se destinaron \$ 7,3 billones, durante el 2020 se presupuestaron \$ 9,8 billones y para 2021 se espera contar con un presupuesto de \$ 10,7 billones (*El Tiempo*, 20 de septiembre de 2020).

Llama la atención que en este documento de balance de los cuatro de los años de la implementación no se presente la información completa sobre estos rubros y, sobre todo, de su ejecución. Además, que en lo referente al FCP el presupuesto total que se señale en el documento sea de \$ 2,6 billones de pesos. Esto no es un hecho menor, pues se mantiene la tendencia a ofrecer a la opinión pública este tipo de declaraciones, pero cuando se debe presentar la información que soporte los enunciados esta no se logra identificar. En general, en el informe se encuentra una gran cantidad de cifras, unas en pesos colombianos, otras en dólares, pero no se brinda claridad sobre rubros totales ni sus fuentes, ni sobre la ejecución de los mismos, lo que crea un ambiente de desinformación y de falta de transparencia sobre el presupuesto de la implementación.



The background of the page is a light beige color, overlaid with numerous thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the center, there is a white rectangular box with rounded corners. Inside this box, the text "ENFOQUE TRANSVERSAL DE GÉNERO" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in three lines.

**ENFOQUE  
TRANSVERSAL  
DE GÉNERO**



## Situación general

Es posible evidenciar a lo largo del análisis del informe presentado por la Consejería para la Estabilización y Consolidación (CEPEC) que la implementación del enfoque de género es abordada por la propuesta de “Paz con Legalidad” como un elemento cuantitativo. La implementación de este se ve reducido a la cantidad de mujeres que participan en cada uno de los programas o estrategias que se elaboran, pero no se proyecta una evaluación rigurosa de la calidad de esta participación, ni se tiene una estrategia global que implique una apuesta significativa y real por garantizar la participación de las mujeres y las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex (LGTBI) en la implementación del Acuerdo Final.

Llama la atención que no existe ningún seguimiento a los impactos que tienen los planes y programas en la vida de las mujeres. Un ejemplo de ello es que en diversas oportunidades se ha hecho mención del número de mujeres que accedieron a los escenarios de discusión de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), sin que en los informes subsiguientes se hiciera un seguimiento a la manera como esta participación se tradujo en elementos concretos de la implementación.

En el análisis que sigue se contrastan las cifras presentadas y los periodos abordados por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CEPEC), la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CEPEM) y diferentes instituciones, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Agricultura y SIIPO, entre otras, pues existen diferencias frente a las mismas. En el informe analizado se mantiene la tendencia a la simulación, dado que en él se presenta una serie de cifras, programas y estrategias como parte de la implementación del Acuerdo Final que no hacen parte de la implementación de ningún indicador del PIM ni del desarrollo del Acuerdo Final de Paz, ni tampoco significan un avance en la transversalización del enfoque de género.

Desde el Centro de Pensamiento y Diálogo Político se genera una alerta importante sobre la invisibilización de la población LGBTI en el conjunto de lo informado. La

misma se menciona en una única ocasión, esto es, cuando el informe se refiere al consumo de sustancias psicoactivas. Sin embargo, a nadie escapa la importancia de tener en cuenta a esta población y reafirmar el compromiso del Acuerdo Final de Paz de impactar de manera diferenciada la vida de estas personas.

## Glosas al informe de "Paz con Legalidad"

*Enfoque transversal: Mujer y Género Alta Instancia de Género de Gobierno. En abril de 2020 se llevó a cabo la quinta sesión plenaria de la Alta Instancia de Género de Gobierno, en la que se presentaron los avances en la implementación de los 51 indicadores de género del PMI y cada entidad expuso las medidas tomadas en el marco de la coyuntura del COVID-19 para seguir avanzando en dichos indicadores. Además, durante el 2020 y hasta el 31 de agosto, en articulación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, se han realizado 40 reuniones con las 14 entidades, 2 consejerías presidenciales y a la Oficina del Alto Comisionado de Paz responsables de los 51 indicadores, para prestar asesoría técnica y promover el fortalecimiento de las acciones requeridas para avanzar en el cierre de brechas de género, sumando así un total de 48 reuniones técnicas desde enero de 2019, año en el que se activó por primera vez en Colombia, esta instancia de gobierno. En el mes de marzo de 2020, se publicó el primer informe de resultados de la gestión de la Alta Instancia de Género de Gobierno, el cual da cuenta de los avances de los 51 indicadores de género del PMI hasta diciembre de 2019 y en el mes de mayo, 2020, se publicó la actualización trimestral de ese informe, con corte a 31 de marzo de 2020 (CPEC, 2020, p. 11).*

### Una alta instancia de gobierno que no cumple sus funciones

Como se ha indicado antes (CEPDIPO, 2019), según el Decreto 1418 de agosto del 2018 la Comisión Intersectorial para la incorporación del enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, denominada Alta Instancia de Género de Gobierno, tiene como objeto coordinar, armonizar, concertar, impulsar y hacer seguimiento de la implementación y transversalización del enfoque de género en la implementación del Acuerdo

Final y en la ejecución del Plan Marco de Implementación por parte de las entidades involucradas, acorde con sus competencias. A la fecha, no se conoce ningún documento técnico que dé lineamientos y clarifique cómo está entendiendo este gobierno la transversalización del enfoque de género a todas las acciones que en este informe se presentan.

Al respecto solo se conocen ruedas de prensa en las que presentan las mismas cifras del informe, pero que no representan ningún plan estratégico concreto a partir de la implementación del Acuerdo Final para disminuir las brechas de género que se mantienen en el país.

Además de la ausencia de rigurosidad técnica de la instancia, cabe mencionar que a ninguna de las mesas técnicas mencionadas ha sido convocada la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación componente FARC (CSIVI FARC) para conocer los avances en sus planes de trabajo, ni tampoco se ha presentado el informe de avance de los 51 indicadores que se mencionan, los cuales deberían ser revisados como objeto de seguimiento e impulso por parte del espacio conjunto de CSIVI por ser esta su naturaleza.

## Desarrollo Rural Integral

### Tierras

*Se han beneficiado 9.255 mujeres rurales titulares con la formalización y adjudicación de 43.449 hectáreas.*

\* *Disparidad entre cifras que no permite un seguimiento riguroso*

El documento no explica la fuente ni la periodización de las cifras, haciendo muy difícil el seguimiento de lo informado. Sin embargo, en informes de otras instancias de gobierno hay inconsistencias en los datos que deben ser revisadas a profundidad.

En efecto, según la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (2020), desde diciembre de 2016 y hasta el 31 de noviembre de 2019 se han adjudicado 631,2 hectáreas de tierra en beneficio de 142 mujeres. A su vez, se han entregado 1.238 hectáreas de tierra a 239 hombres. Esto quiere decir que del total de beneficiarios el 37% corresponde a mujeres. Por su parte, según cifras de la CEPEC<sup>20</sup> (2020),

20 Llama la atención que este documento cuenta con un orden por indicadores del PMI, que no se habían realizado en forma previa, lo que resulta útil a la hora de hacer seguimientos. Sin embargo, es importante aclarar que no se expone en este la metodología de consolidación de las cifras presentadas.

desde el inicio de la implementación hasta el 30 de junio de 2020 se han adjudicado 341.748,4 ha formalizadas a 20.323 mujeres, las cuales constituyen el 42% de la población beneficiaria.

Según la ANT, desde la implementación del Acuerdo y con corte al 31 de mayo de 2020, se han formalizado un total de 1.968.337 ha a nivel nacional, de las cuales se han beneficiado 55.374 familias, aunque no se presenta información desagregada por género.

Se evidencia una disparidad entre las cifras presentadas por las distintas instancias sobre la cantidad de beneficiarias dentro de este indicador. Este hecho genera interrogantes acerca de la metodología de consolidación de las cifras presentadas y de las fuentes de las que provienen.

Es importante resaltar que en ninguno de los documentos CEPEC (2020) y CEP-PEM (2020) se hace una distinción entre las cifras de adjudicación y las de formalización, lo que implica una falta de seguimiento a los dos procesos que se desarrollan, en el entendido de que el proceso de formalización está atado a la titulación y reconocimiento de la tierra y la adjudicación está incluida dentro del avance en la garantía del acceso.

De igual manera, vale la pena mencionar que no es claro si el total de hectáreas formalizadas para mujeres campesinas corresponde al cumplimiento de los indicadores PMI o a la suma de todos los mecanismos de formalización, incluyendo aquellos que operaban antes del Acuerdo Final.

Lo anterior se evidencia, por una parte, en el hecho de que, en relación con la formalización, la CEPEC informa que esta se adelanta en tierras que "vienen precedidas de un ejercicio previo de posesión de manera quieta, pacífica e ininterrumpida por parte del solicitante, por un término no menor al que determina la ley civil para tal fin (5 o 10 años, dependiendo del caso)" (CEPEC, 2020, p. 15), y, por otra, en un análisis en el que se llama la atención sobre una reducción de la formalización de tierras para mujeres que, según este informe, tendría como consecuencia que ellas tuvieran acceso a áreas o posesiones de tierra de menor extensión.

Resaltar este tópico resulta importante, en tanto que mientras se busca presentar avances en el indicador AG1 del Plan Marco de Implementación (PMI), que se refiere a hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras, se siguen presentando avances desiguales en la formalización de otros terrenos, en la implementación del indicador A.G.4 del PMI que hace seguimiento a las hectáreas formalizadas para mujeres rurales.

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020) aclara que con relación a la población étnica no existe una sistematización por género de los beneficiarios del indicador A.G.1 del PMI, debido a que las entregas de tierra se hacen al colectivo: “Para este indicador se contemplan las hectáreas formalizadas para mujeres rurales campesinas, dado que para comunidades étnicas los títulos adjudicados y formalizados se realizan de manera colectiva por lo que no es posible segmentar el área legalizada por género” (CEPEC, 2020, p. 8). Hacemos énfasis en este aspecto en el entendido de que no es lo mismo la entrega de tierra a mujeres que a un escenario colectivo y que, en consecuencia, aquella no puede ser contabilizada en un mismo indicador, en tanto que la propiedad y uso de la tierra en estos casos estarían mediados por los intereses y disposiciones de toda la comunidad, sin que sea claro el beneficio, autoridad o papel en la toma de decisiones que podrán ejercer las mujeres en estos territorios.

*Se han adjudicado Subsidios de Tierras a 454 familias, por valor de \$25.822 millones (USD 6,80M). Del total de subsidios formalizados, 226 beneficiarios han quedado en cabeza de mujeres rurales que representan un 50%.*

\* *Estrategias sin reglamentación*

Nuevamente llama la atención que no se presenten la fuente de esta cifra ni el periodo sistematizado dentro de ella por parte de la CEPEC. Frente a este indicador no existe una línea base para hacer seguimiento a las metas trazadas en el marco del Acuerdo Final de Paz.

En cuanto al acceso a subsidio integral para la compra de tierra, la Contraloría (2020) informa en su Seguimiento a los recursos del posconflicto - I trimestre 2020 que 108 mujeres fueron beneficiadas para la vigencia de su informe (noviembre 2016 - marzo 2020), pero además concluye que “contrastando la información, no hay claridad sobre las cifras que la ANT reporta a la CGR, toda vez que en el cruce de datos presentados en informes oficiales y sistemas de información, los reportes no son consistentes ni permiten identificar cuáles de ellos se corresponden específicamente con los compromisos expuestos en los indicadores de género en el PMI” (CGR, 2020, p. 283), lo que refuerza la disparidad frente a las cifras presentadas a lo largo del informe.

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación informó que a 30 de junio del año 2020 no existía por parte del Ministerio de Agricultura y De-

sarrollo Rural una reglamentación del Subsidio Integral de Tierras (SIAT), previsto en el Decreto Ley 902 de 2017. Se trata de un hecho que se ha convertido en una verdadera barrera para la entrega de estos subsidios.

De igual manera, llama la atención que muchos de los avances que se mencionan en cuanto a la formación y pedagogía que se han realizado con mujeres rurales en el presente año han sido de carácter virtual. Ello es causa de preocupación, si se tienen en cuenta las condiciones de infraestructura de telecomunicaciones en el campo colombiano.

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 0000311 de 2019. Con esto se reglamenta el parágrafo del artículo 5 de la Ley 1900 de 2018.*

\* *Información no existente*

La resolución no se encuentra en el histórico del Ministerio de Agricultura, ni en páginas oficiales. ¡O no es pública, o no existe!

*Durante el primer trimestre de 2020 se han realizado tres (3) espacios de fortalecimiento con la comunidad, con la participación de aproximadamente de 30 mujeres en cada uno. Gracias a éstos, se logró recopilar información valiosa para la construcción del lineamiento para la estrategia de fortalecimiento para la mujer rural. El trabajo se realizó en la Comunidad Wiwa de la vereda la Laguna en Valledupar, Cesar, las comunidades campesinas de Tulúa, Florida y Pradera, Valle del Cauca y la comunidad indígena Awá Camawari en Tumaco, Nariño. Los espacios presenciales de fortalecimiento se han suspendido en respuesta a la emergencia sanitaria.*

\* *Planes y programas que nada tienen que ver con el Acuerdo Final*

La información reportada no responde a ningún indicador del PMI. Surge, entonces, un interrogante frente al papel de este fortalecimiento de la comunidad con relación a la implementación del Acuerdo Final: un argumento más que sustenta la tesis de la simulación de la implementación con acciones que nada tienen que ver con lo pactado. Por otra parte, no se entiende a qué se hace referencia cuando se menciona el propósito del fortalecimiento de la mujer rural. ¿Se trata, acaso, de

la ley de la mujer rural (Ley 731 de 2002)? En tal caso habría que aducir que, si bien ella representa un avance importante en el reconocimiento de las mujeres que trabajan en la producción del campo y la tierra, no es parte de los desarrollos que quedaron consignados en el Acuerdo Final, pues estos buscan precisamente el fortalecimiento de otros pilares fundamentales que dicha ley dejó por fuera y que deben ser subsanados para garantizar el trabajo pleno de las mujeres en el campo.

## Financiamiento

*Las mujeres rurales de bajos ingresos cuentan con una Línea de Crédito Especial para la compra de tierra con un subsidio adicional.*

\* *Normatividad existente sin implementación*

Si bien la línea especial de crédito para la compra de tierras entró en vigor en junio de 2019 con la Resolución 04 expedida por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, según la CEPPEM (2020) era evidente que, a primer trimestre del presente año, no solo se hacía necesaria la reglamentación de los programas, sino que era urgente que estos comenzaran su funcionamiento.

De igual forma, se recalca que no se había desarrollado un acompañamiento para saber si las mujeres realmente acceden a la línea de crédito, lo que no permite -más allá de su expedición- saber cuál es realmente la población beneficiada con la misma. Igualmente, es necesario hacer un seguimiento al impacto del acceso a esta línea de crédito sobre los proyectos de vida de las mujeres y los cambios que ha traído consigo.

Si bien esta línea crediticia reconoce a las mujeres rurales como población de acceso prioritario, aún no se encuentran créditos otorgados a mujeres debido a que la plataforma de Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) no se halla en operación, situación que se traduce en una barrera de acceso al crédito (CGR, 2020). De nuevo se encuentra una muestra de que se está simulando que hay programas que implementen el Acuerdo Final, los cuales, en realidad, no operan, presentan barreras que imposibilitan su funcionamiento y, en últimas, no están generando cambios en la vida de las mujeres para facilitar el acceso a la tierra.

*Las mujeres productoras cuentan con una Línea Especial de Crédito con subsidio adicional.*

\* *Estrategias con congelamiento presupuestal*

Según la CEPEC (2020), a 30 de junio de 2020, 57.219 mujeres habían tenido acceso a crédito blando (crédito en condiciones FINAGRO); la cifra representa el 33,7% del total de los 169.809 beneficiarios. Sin embargo, llama la atención que en el mismo informe la CEPEC enuncia dentro de los desafíos que "FINAGRO no cuenta con presupuesto para la colocación de crédito blando" (CEPEC, 2020, p. 23). Semejante afirmación genera necesariamente la inquietud acerca de si las cifras presentadas no son, en realidad, una proyección de personas a financiar.

*Durante el 2020 se realizaron 20 reuniones de socialización a organizaciones y/o grupos de hombres y mujeres en las regiones sobre las líneas blandas (garantizando la asistencia de mujeres), resaltando las condiciones preferenciales para las mujeres.*

\* *Talleres y programas que no se traducen en la implementación del AFP*

Muchas de estas iniciativas se desarrollaron de manera virtual. Es importante recalcar este aspecto en tanto el acceso de las mujeres a las TICS aumentó en los diferentes territorios, debido tanto a la infraestructura como a sus responsabilidades y compromisos con el cuidado de sus familias y a la dinámica de la emergencia causada por el COVID-19.

Sin embargo, es necesario subrayar que la asistencia de las mujeres a estas reuniones informativas no se traduce de ninguna forma en que ellas accedan a estos créditos. Informar sobre su realización no puede ser entendido bajo concepto alguno como implementación del Acuerdo Final.

## *Extensión Agropecuaria*

*Se reportan 20.000 personas atendidas con el servicio de extensión agropecuaria, de las cuales 6.631 son mujeres, lo cual representa el 31% sobre el total.*

\* *Talleres y programas que no se traducen en la implementación del AFP*

Frente a este punto la CEPEC (2020) presenta un amplio desarrollo de foros virtuales y espacios pedagógicos que es necesario analizar en profundidad pues, si bien se muestran como avances, es importante indagar acerca de si se están brindando garantías a las mujeres para acceder a los mismos, teniendo en cuenta las limitaciones de infraestructura de las comunidades rurales y, más aún, la relación de las mismas con la virtualidad bajo las condiciones de la pandemia generada por el coronavirus. En su Seguimiento a los recursos del posconflicto - I trimestre (2020), la Contraloría llama la atención sobre la desfinanciación que afecta a este indicador, según el informe presentado por la CEPEC<sup>21</sup>. En efecto, el congelamiento presupuestal se ve traducido en que en lo que va transcurrido del presente año no existe un reporte de acceso a este servicio. Por lo anterior, se indica que existe una atención a personas, sin que esto se vea reflejado en una extensión agropecuaria.

## Vivienda

*Durante el gobierno del Presidente Duque, se han entregado 7.205 viviendas nuevas; 3.234 viviendas nuevas a mujeres y 3.971 a hombres (la cifra discriminada por género desde noviembre de 2018). Esto quiere decir que del total de beneficiarios el 45% son mujeres.*

\* *Disparidad entre cifras que no permiten un seguimiento riguroso*

Se da un cambio de entidad responsable: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (hasta 2019) - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (desde 2020). Según las cifras de CEPEC (2020), desde enero de 2018 y hasta marzo de 2020 fueron entregadas 3.096 viviendas nuevas a mujeres (45% de los beneficiarios), mientras que 3.826 viviendas nuevas fueron entregadas a hombres. Aunque no se clarifica cuántas corresponden al periodo de gobierno de Iván Duque, es posible evidenciar que existe una disparidad de cifras entre las presentadas. Las entregas que se han realizado han sido adelantadas, según la CEPEN (2020), en los departamentos de Chocó, San Andrés, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo,

21 Informe trimestral Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación: Avances en la implementación de los 51 indicadores de Género del Plan Marco de Implementación.

Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle y Vichada. Vale la pena mencionar que solo en 4 de estos 23 departamentos existen territorios priorizados por el Acuerdo Final de Paz, esto es, municipios dentro de los PDET.

Teniendo en cuenta lo anterior no se entienden los criterios de priorización que se están utilizando, pues, como se puede comprobar, aparecen departamentos en este listado que no hacen parte de las regiones PDET: ¿Se está reportando información de planes o programas que no tienen que ver con el AF, pero que se presenta como resultado de la implementación? Finalmente, no existe una línea base que permita ubicar cuáles son los compromisos del Gobierno Nacional y las metas trazadas para este indicador que hagan posible un seguimiento en los territorios en los que se hará la entrega de las viviendas, exponiendo cuál fue el carácter de la priorización.

*Durante el primer trimestre de 2020, se entregaron 734 viviendas nuevas, de las cuales el 62% se destinaron a mujeres (455 viviendas).*

*\* Disparidad entre cifras que no permiten un seguimiento riguroso*

Según el informe de CEPEC (2020), los indicadores A.G.8 y A.G.9 pasan a estar a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, siguiendo lo estipulado en el artículo 255 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019. Esto se traduce en un cambio en lo dispuesto en el PMI frente al entidad responsable. Por lo anterior, se llama la atención sobre la existencia en el mismo informe de dos cifras diferentes, así:

- Para el Ministerio de Agricultura en el primer semestre de 2020 han sido entregadas 455 viviendas nuevas a mujeres, equivalentes al 62% de los beneficiarios.
- Para el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio existen avances en formulación de la política de vivienda rural y en este mismo periodo se da inicio al diagnóstico participativo con enfoque diferencial y de género, diseño de una metodología de focalización de beneficiarios y construcción de Plan de Relacionamento Social de Vivienda Rural.

En este sentido, no se sabe a qué información se le debe hacer seguimiento, ni se sabe de dónde se saca la cifra reportada, pues no es acorde con la información de ninguno de los ministerios a cargo.

## Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos

*27.585 mujeres fueron atendidas a través del Programa de Conciliación en Equidad en las casas de justicia, que responde al 60% de personas atendidas.*

*\* Disparidad entre cifras que no permiten un seguimiento riguroso*

Según la CEPPEM (2020), desde diciembre de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2019, 331.369 mujeres han solicitado los servicios de la conciliación en derecho, en equidad, mediación y/o otros mecanismos para solucionar conflictos, incluidos los de uso y tenencia de la tierra. No es claro si las 27.585 mujeres mencionadas en este informe hacen parte de las reportadas por CEPPEM y qué indica esta disparidad en las cifras; no es claro el rango temporal que reportan. También es importante evidenciar que no se aclara si las mujeres atendidas lo fueron por conflictos únicamente relacionados con la jurisdicción agraria, o si se incluye otro tipo de disputas.

Entendiendo que el indicador A.G.6 está basado en la relación con la jurisdicción agraria, se espera claridad frente a los temas que han sido ventilados en el programa de conciliación, porque de estar reportando cifras que correspondan a otros contextos se estaría aportando información que no corresponde a la implementación del Acuerdo Final.

*Durante el primer trimestre de 2020, 7.665 mujeres fungieron como convocantes en casos de conciliación extrajudicial reportados por las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, representando el 56% del total de beneficiarios (13.685).*

*\* Disparidad entre cifras que no permite un seguimiento riguroso*

De igual forma la CEPEC (2020) afirma que esto “incluye conflictos agrarios”, lo que no clarifica qué otro tipo de disputas se encuentran contabilizados en estas cifras. De la misma forma, llama la atención que en el segundo semestre de 2020 se contabilicen 38 casos, pero que posteriormente se haga la aclaración acerca de que no tienen que ver con la jurisdicción agraria: “Se anota que las atenciones de conciliaciones en equidad que se mencionan en el recuadro anterior (38) no corresponden a conflictos agrarios o de uso y tenencia de la tierra” CEPEC (2020, p. 40).

## Economía solidaria

*Se fortalecieron 15 organizaciones solidarias de mujeres, a marzo de 2020, en el marco del Programa Integral de Intervención en Municipios del Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural - PLANFES.*

\* *Programas con desarrollo en territorios no priorizados*

Es importante añadir, que las metas planteadas por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) son bastante limitadas frente a la población que se pretende impactar. La Instancia Especial de Género ya había planteado en su informe de 2019 que era necesario conocer el porcentaje de población a la que corresponden las 12 organizaciones que se plantea fortalecer. Por ello, es importante definir una meta más amplia, tomando en cuenta si es por oferta o por demanda, para definir el denominador. Ninguna de estas se desarrolló en municipios PLANFES y solo 2 se llevaron a cabo en municipios priorizados por PDET.

## Educación rural

*Se cuenta con una estrategia para la promoción, acceso y permanencia de las mujeres en carreras no tradicionales, en clave de trayectoria educativa.*

\* *Normatividad existente sin implementación*

El Ministerio de Educación reporta que, en atención a la estrategia, en el segundo semestre de 2020 se realizó la inclusión de 6 líneas de trabajo. Por lo que indica la CEPEC (2020), la Estrategia de Formación de Mujeres en Carreras No Tradicionales se encuentra en fase de alistamiento e implementación, lo cual se traduce en que se han dado avances en las líneas de trabajo para su consolidación en clave de trayectoria educativa, pero no se cuenta con ella aún.

Si bien se señala que el indicador A.G.13 [Estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en disciplinas no tradicionales para ellas, formulada e implementada (2017-2031)] ha sido cumplido, es importante señalar que no es suficiente con la elaboración de los documentos para los programas y estrategias, sino que es necesario implementarlos para poder empezar a hacer un seguimiento de su impacto en la población a la que están dirigidos.

*196 niñas y jóvenes de grado 9º, 10º participaron en el primer campamento STEAM+A superNova realizado en la ciudad de Medellín.*

*\* Planes y programas que nada tienen que ver con el Acuerdo Final*

El desarrollo de esta iniciativa no se encuentra contemplada dentro de los indicadores del PMI, pues la misma no hace parte de la implementación de ningún punto de Acuerdo Final de Paz, lo que refuerza, de nuevo, el análisis de la tendencia a la simulación por parte del Gobierno Nacional a partir de la presentación en los informes de acciones que no tienen ningún impacto en la implementación.

*En el marco de Generación E, Componente de equidad, se registraron 13.980 beneficiarios de zonas rurales de los cuales 7.926 son mujeres. En municipios PDET se reportaron 10.800 beneficiarios de los cuales 6.189 son mujeres.*

*En el marco de Generación E, Componente de Excelencia, se registraron 261 beneficiarios de zonas rurales, de los cuales 84 son mujeres. En los municipios PDET se reportaron 174 beneficiarios de los cuales 61 son mujeres.*

*\* Planes y programas que nada tienen que ver con el Acuerdo Final*

De la misma forma que el ítem anterior, el programa Generación E no hace parte de los programas propuestos para el desarrollo de la implementación del acuerdo, no existe un indicador que haga seguimiento al mismo y, además, aunque el Punto 1 del Acuerdo menciona los créditos becas como medida para el acceso a la educación superior, es importante recordar que este programa no responde al AFP.

## Salud Rural

*Se realizó proyecto de resolución para los lineamientos de la Ruta Integral de Atención para personas con Riesgos en Salud Mental, Epilepsia y Consumo de Sustancias Psicoactivas, en la cual se incluyeron acciones diferenciadas para el tratamiento con enfoque de género, incluyendo a la población LGBT, en revisión por parte de los viceministerios.*

*\* Programas en revisión por parte de la institución responsable*

Según la CEPEC (2020), en el numeral 9.4.1.5. -atención a la persona con orientación sexual o identidad de género diversa- del "Lineamiento técnico de la Ruta Integral de Atención para personas con problemas mentales, trastornos mentales, consumo de sustancias psicoactivas y epilepsia", se incluyeron recomendaciones para eliminar prácticas de estigmatización y contar con condiciones para la atención integral. Es importante resaltar que la comunidad LGBTI ha sido tenido en cuenta apenas en este punto del informe, lo que debe considerarse como una práctica estigmatizadora, en tanto pareciera que solo hace parte de la implementación del Acuerdo como población consumidora. Todo ello contribuye a su invisibilización en el marco de la implementación del AFP.

### *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*

*Desde la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación se realizó un trabajo de clasificación y análisis de las 4.606 iniciativas con marca de Mujer y Género de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que fueron construidos en las 16 subregiones y que comprenden las iniciativas de los 170 municipios PDET. Se elaboró un documento que consta de 12 páginas que contiene este análisis y cuyo objetivo es impulsar la implementación de las iniciativas que buscan promover el empoderamiento económico de las mujeres (pilar 6 del PDET) y el papel de la mujer en el marco del pilar de reconciliación, convivencia y paz (pilar 8 del PDET).*

*\* Documento que no ha sido presentado ante las instancias*

No se conoce el documento mencionado, no ha sido presentado en la CSIVI, instancia en la cual deberían ser discutidos los lineamientos de la implementación del Acuerdo Final.

*65.000 mujeres participaron en la formulación de las iniciativas PDET.*

*\* Estrategias y espacios que no se traducen en la implementación del enfoque de género*

El Decreto 893 de 2017 establece medidas afirmativas para las mujeres rurales y declara a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como responsable de este propósito. Al respecto, la Secretaría Técnica -compuesta por Cinep y CERAC- ya había expresado su valoración (2019) frente a estos procesos en los que la participación de las mujeres no ha tenido incidencia, en primer lugar, debido a las barreras para el acceso y participación en reuniones como consecuencia de las tareas del cuidado que asumen las mujeres, y, en segundo lugar, por la falta de claridad sobre las rutas de los procesos, comenzando por las reuniones veredales e incluyendo los espacios municipales y la elaboración final de los PDET.

Sumado a lo anterior, es importante mencionar las barreras -aún mayores- que enfrentan las mujeres de las comunidades étnicas en el desarrollo de su participación, en la medida en que, incluso en espacios exclusivamente femeninos o étnicos, constituyen una minoría, lo que se traduce en una menor implementación de sus iniciativas. Es importante realizar un seguimiento de las propuestas formuladas por las mujeres en el marco de estos espacios y del desarrollo de la implementación de los PDET.

La Contraloría (2020) en su informe Seguimiento a los recursos del posconflicto - I trimestre 2020 considera que “si bien se alude a un trabajo que involucra la actuación de organizaciones sociales de mujeres, la revisión a la metodología de formulación permite visibilizar que no se cuenta de manera específica con un enfoque de género para el diseño de las hojas de ruta; siendo este uno de los aspectos transversales a la RRI y que podría generar una priorización no equitativa de la implementación de los PATR desde la perspectiva de género” (CGR, 2020, p. 288).

## Participación Política y garantías de seguridad

*A 30 de junio de 2020, 1.412 mujeres participaron de los talleres realizados por el Ministerio del Interior sobre control social y conformación de veedurías ciudadanas en 27 municipios del país. A 31 de marzo de 2020 se implementó la Estrategia de promoción para la participación equilibrada de hombres y mujeres en instancias de participación ciudadana, partidos y movimientos “Más Mujeres, Más Democracia” (call center llegó a 7.493 candidatas, actualización portal web y mesa multipartidista de género).*

\* Talleres y programas que no amplían la participación política

Esta información no responde a ningún indicador del PMI del Punto 2 del Acuerdo Final, ni a ninguno de los planes de trabajo presentados por la Alta Instancia de Gobierno para el enfoque de género. Se vuelve a nombrar la estrategia "más mujeres más democracia" para la promoción de la participación política equilibrada de hombres y mujeres, a pesar de que se ha dicho -e insistido- en que este programa hace parte de las estrategias que el Ministerio del Interior implementa desde el año 2015 para impulsar la participación política; sin embargo, y que, por lo tanto, no responde a ninguno de los mandatos del Acuerdo Final.

Por otro lado, se mezcla la información del indicador del PMI dirigido a crear mecanismos de control y veeduría ciudadana, dando a entender que se está avanzando en ello a través de talleres; no obstante, debe tenerse presente que el Acuerdo indica la creación de las veedurías, no solo talleres sobre el tema. Adicionalmente, el plan de trabajo de la Alta Instancia de Gobierno indica que, en 2019, se crearían 32 veedurías ciudadanas con participación de las mujeres. Para esto, se aprobaría e implementaría el Plan de Apoyo a la Creación y Promoción de Veedurías Ciudadanas con la participación efectiva de las mujeres, articulado con el Plan de Acción de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas para el año referido. El plan al que se hace mención no se ha hecho público y, por tanto, no se conoce el proceso en cuyo marco se están haciendo los talleres aludidos.

*Implementación de la Política Pública de Libertad Religiosa y de Culto en los 32 departamentos.*

\* *Planes y programas que nada tienen que ver con el Acuerdo Final*

Al igual que se dijo en el informe de 19 meses, la implementación de esta política no corresponde con el desarrollo de indicadores de género del PMI ni de ningún enunciado del AF. No se entiende por qué hay un reporte en este sentido.

*A 30 de junio de 2020 se creó e implementó el Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer denominado "Escuelas de formación política para mujeres" (presencial y virtual). 2.665 mujeres participaron.*

\* *Informes sin sustento ni rigurosidad*

Este reporte corresponde al indicador B.G.8 del PMI: Programa de formación sobre los derechos políticos y formas de participación política y ciudadana de la mujer, creado e implementado. La responsabilidad de la implementación de este indicador está en cabeza del Ministerio del Interior. Sin embargo, esta entidad no reporta de manera oficial avances en la materia. Por su lado, la Consejería para la Equidad de la Mujer (CEPEM) refiere en su informe sobre este indicador, publicado en abril de 2020, que se formaron 624 mujeres lideresas, precandidatas y candidatas.

Las cifras contrarias y la falta de información de la fuente primaria no permiten constatar cómo fue implementado este programa, cómo o dónde opera ni tampoco el contenido de los talleres mencionados.

*Adopción del Decreto 0255 de 2019 por parte de la Gobernación de Putumayo.*

\* *Información que no existe*

Según el informe, este decreto “adopta e implementa el Programa Integral de Garantías para las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos en el departamento”. Sin embargo, a pesar de buscarlo por todos los medios en la gobernación de Putumayo no se encontró.

*El 12 de febrero de 2020, se llevó a cabo la sesión de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, impulsada por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en su calidad de Secretaría Técnica del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de DD. HH. Instancia en la que se realizó la “Entrega del Plan de Acción del PIG-Mujeres, vigencia 2019-2022”. Esta jornada contó con la participación de las 28 entidades que hacen parte del Programa Integral de Garantías, organismos de cooperación internacional, representantes de las cuatro Plataformas Nacionales de Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, lideresas de los pilotajes de Putumayo y Montes de María, representantes del futuro piloto de Cauca y lideresas del departamento de Chocó.*

Se ha dicho antes -y se reitera- que el Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas si bien representa un avance muy importante para las mujeres colombianas, fue creado y acordado con anterioridad al Acuerdo Final. En este sentido, no debe

ser reportado como implementación del Acuerdo Final, el cual contempla el SISEP como sistema integral de garantías de seguridad. Por tanto, es este el que debe contener medidas específicas para mujeres y personas LGTBI líderes y lideresas.

## Solución al problema de drogas ilícitas

### Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

*A 30 de junio, 162.525 personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas se atendieron a través del Sistema General de Seguridad Social (SGSS), de las cuales el 29% fueron mujeres (46.580).*

\* *Cifras sin claridad de fuentes*

No es clara la fuente ni la periodización de la cifra presentadas.

Según informe de la Contraloría (2020), existe una incapacidad para identificar las estrategias de atención, prevención y promoción en la información suministrada por el Ministerio Nacional de Salud. No es claro cuáles son las medidas seleccionadas e indicadas, debido a las especificidades de los diferentes grupos poblacionales, entre ellos, las personas con identidades de género u orientación sexual diversa y las mujeres pertenecientes a comunidades indígenas, NARP, Rrom.

## Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos

*A la fecha se han vinculado al programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos 99.097 familias, de las que su economía familiar ha dependido o se ha visto afectada por los cultivos ilícitos. De estos beneficiarios, 35.393 mujeres son titulares de su núcleo familiar. Con relación a la asistencia alimentaria inmediata: 74.255 familias de 14 departamentos y 56 municipios han recibido pagos por un valor \$768.326.500.000 (USD 202, 1M). 27.195 de los beneficiarios que han recibido pagos por concepto de Asistencia Alimentaria Inmediata, son mujeres.*

*Se está prestando el servicio de asistencia técnica integral a 61.769 familias en 53 municipios y 14 departamentos, con una inversión de \$93.041.085.516 (USD 24,4 M). 22.481 de los beneficiarios que se encuentran recibiendo el servicio son mujeres.*

*Con relación a la seguridad alimentaria se vienen ejecutando recursos mediante la suscripción de 51 memorandos de acuerdo para la adquisición de bienes e insumos para la implementación de los proyectos de auto sostenimiento y seguridad alimentaria, por valor de \$132.296.160.801 (USD 34M) para la atención de 60.877 familias entre las que se encuentra 22.219 mujeres beneficiarias en 50 municipios.*

*1.792 familias cuentan con proyectos productivos en implementación, de los cuales 414 corresponden a familias cuyas titulares son mujeres.*

*726 familias de los municipios de Cumaribo, Vichada y Briceño, Antioquia cuentan con proyectos productivos en implementación en las líneas de cacao, silvopastoril y café. De estas familias, 131 son mujeres.*

*5.680 gestores comunitarios, han ingresado a la ruta de intervención del programa: Recolectores de hoja coca. 1.522 de estos recolectores contratados, son mujeres.*

*\* Programas ya existentes en el marco del AFP que no fueron reabiertos para la implementación del enfoque*

Los programas referidos en estos seis ítems son complementarios, es decir, están atados en su implementación y beneficiarios, y ya se encontraban en funcionamiento. No fueron reabiertos para garantizar la inclusión y participación de nuevas beneficiarias<sup>22</sup>.

Lo anterior se traduce en que se está contabilizando en estos programas para el análisis de enfoque de género y participación de la mujer a las mujeres de las familias que se encontraban inscritas en este programa desde su inicio en 2017. Esto no significa que la cifra compartida en el informe dé cuenta de una participación activa o vinculante de las mismas en estos escenarios.

---

22. Hasta el primer semestre de 2020 (enero-marzo) la DCSI consolidó un protocolo de incorporación del enfoque de género en el PNIS. Según las CEPEC (2020), con la implementación del mismo podrá hacerse la identificación, enfoque y localización de las iniciativas productivas y la participación de las mujeres en ellas.

Se llama la atención sobre este aspecto, pues la implementación de los indicadores del PMI pretenden no solo una participación cuantitativa de las mujeres en los espacios, sino una participación de carácter cualitativo, que realmente contribuya a mejorar sus condiciones.

## Reparación a víctimas

*A 30 de junio de 2020 en el PAPSIVI se han entendido (sic) un total de 314.469 víctimas del conflicto armado, 58% (181.611) fueron mujeres. Adicionalmente, a través de la Estrategia de Recuperación Emocional Grupal implementada por la Unidad para las Víctimas, 79.806 víctimas accedieron a la medida de rehabilitación psicosocial, con una inversión superior a los \$11.877 (USD 3,1M) de las cuales 52.210 son mujeres con una inversión de \$7.770 millones de pesos (USD 2M) y 52.210 son hombres con una inversión de \$4.107 millones de pesos (USD 108M).*

*\* Programas que corresponden a proyectos previos al AF presentados como implementación*

No está claro sobre qué periodo se está informando acerca de la atención psicosocial prestada, ni la línea de base de la que parten para hacer el análisis. Pero más grave aún es que las estrategias de atención psicosocial aquí presentadas no corresponden a las contempladas en el AF. Tanto PAPSIVI como la estrategia de recuperación emocional grupal hacen parte del marco de atención de la Ley 1448 y se pensaron como procesos psicosociales para las víctimas, pero no en un contexto de reparación ni de justicia restaurativa como lo mandata el Acuerdo, tal como se presenta en el informe de la Contraloría (2020).

*Se conformaron 165 espacios de toma de decisiones (comités de impulso y grupos de apoyo) sobre medidas de reparación colectiva, y en el 100% de estos espacios se garantizó la participación de la mujer. Durante el 2020 los espacios se llevaron a cabo en Quindío- Génova, Antioquia-Remedios y Turbo, Bolívar-San Jacinto, Choco Riosucio; Bogotá, Risaralda-Pueblo Rico, Magdalena-Santa Marta y Santander Simacota.*

- \* *Nula comprensión de lo que implica la participación de las mujeres en espacios de decisión*

Este reporte corresponde al indicador del PMI E.G.1. La información aquí consignada es insuficiente, dado que garantizar “la participación de la mujer” no equivale a que sus demandas y propuestas sean tenidas en cuenta. Adicionalmente, tampoco se conoce el porcentaje por género de quienes participaron en los espacios de toma de decisión.

Por otro lado, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer informa sobre este mismo indicador que “Se cuenta con un lineamiento técnico y metodológico con enfoque de género, para el desarrollo y la implementación del componente de Fortalecimiento social y comunitario para la equidad, en el marco del programa de Reparación Colectiva” (CEPEM 2020). Llama la atención que CEPEC no dé cuenta de este lineamiento técnico, siendo esta la herramienta más importante para conocer cómo serán incluidas las mujeres en los planes de reparación colectiva.

### *16 comunidades reubicadas o acompañadas con enfoque territorial y de género*

- \* *Nulo lineamiento técnico para la implementación del enfoque de género*

En el plan de trabajo de la Alta Instancia de Gobierno para el enfoque de género se lee:

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, 40 comunidades serán reubicadas o retornadas. Para esto, se contará con tres documentos técnicos incluidos en los procedimientos de la ruta de Retornos, Reubicaciones, e integración local comunitaria tanto individual como colectiva, para la transversalización del enfoque de género y DDHH mujeres. Se fortalecerán 83 comunidades identificadas con la Estrategia de fortalecimiento del tejido social en la dimensión comunitaria y en 2019 se apoyarán acciones afirmativas para el 60% de la población (que corresponde a mujeres) focalizada en los Planes de acompañamiento aprobados.

Según el reporte de CEPEC, el avance de las comunidades reubicadas está en curso y podría ser que en 2 años alcance las 40 comunidades. Sin embargo, hacen falta los documentos técnicos que se proponen en el plan, y que son fundamentales para comprender cómo se entiende la transversalización del enfoque de género y territorial. En su Seguimiento a los recursos del posconflicto - I trimestre 2020, la Contraloría llama la atención acerca del hecho de que, si bien se han realizado procesos

de retorno, reubicación o integración de hogares cuyas cabezas son mujeres (1.592 familias en 2019), no se cuenta con medidas diferenciales para el acompañamiento con enfoque de género.

## Acciones de articulación con la Instancia Especial de Mujeres de la CSIVI:

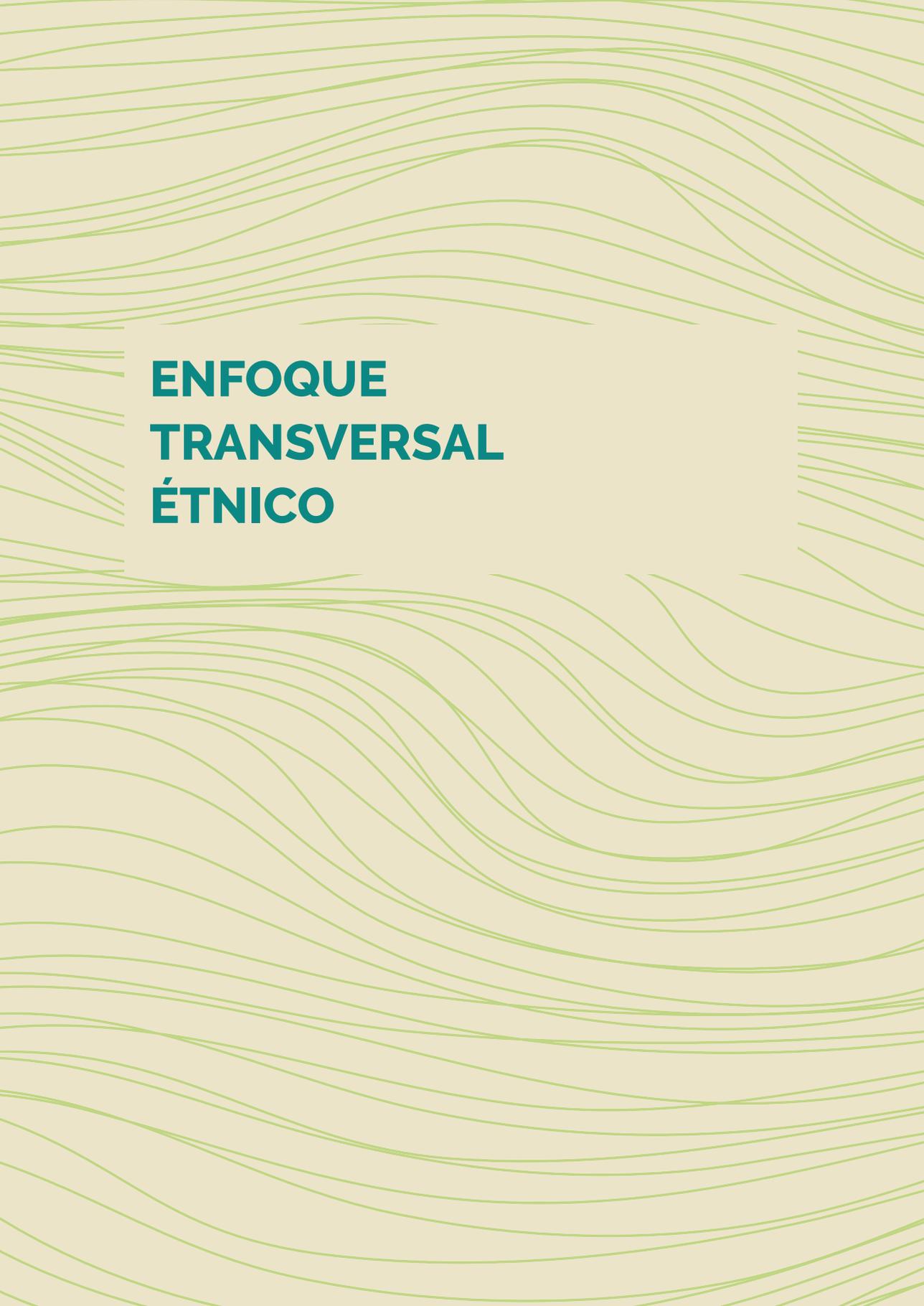
*Se establecieron espacios de diálogo mensuales con la Instancia Especial de Mujeres y la Alta Instancia de Género del Gobierno para mantenerlas informadas sobre los avances en la implementación de los 51 indicadores de Género del PMI lo que permitió que puedan contribuir en el seguimiento de la implementación del enfoque de género.*

*Durante el año 2019 se realizaron 14 encuentros entre la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y las mujeres de la Instancia Especial.*

*Igualmente se realizaron 10 reuniones de seguimiento entre secretaría técnica de la Instancia Especial de Mujeres y 12 de las entidades que tienen a cargo de los indicadores de género del PMI.*

\* *Desconocimiento del objeto de las instancias creadas en el Acuerdo Final*

Resulta preocupante que siendo la Instancia Especial de Género un instrumento creado en el Acuerdo Final para asesorar, sugerir y acompañar a la CSIVI, el Gobierno haga reuniones de seguimiento de los indicadores de este tema, sin que se discutan precisamente allí. No parece entonces que esté cumpliéndose con el objetivo para el que esta instancia fue creada, pues ella debería ser la voz de las organizaciones de mujeres y LGTBI ante el espacio donde se discute la implementación de todos los indicadores. Las reuniones de la instancia especial de mujeres con cualquier institución gubernamental no deberían ser presentadas como implementación del Acuerdo, pues éstas se realizan para responder preguntas o presentar avances, pero no implican una articulación para la implementación del enfoque de género.

The background of the page is a light beige color with a pattern of thin, wavy green lines that flow across the entire surface. In the center, there is a white rectangular box with rounded corners. Inside this box, the text "ENFOQUE TRANSVERSAL ÉTNICO" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in three lines.

**ENFOQUE  
TRANSVERSAL  
ÉTNICO**



## Situación general

La implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz se ha caracterizado por un ritmo rezagado en el despliegue de acciones institucionales, deficiencias en la garantía de la salvaguarda del derecho a la consulta previa y vacíos notables en la transparencia y acceso de información de seguimiento. Las propias fuentes institucionales alertan sobre el bajo o nulo nivel de cumplimiento en los diferentes puntos del Acuerdo con los pueblos étnicos e, incluso, sobre la inconsistencia en las cifras o la ausencia de acuerdos técnicos para la implementación.

Según los reportes del SIIPO, los indicadores étnicos de la reforma rural integral alcanzan apenas un 1,8% de cumplimiento y, en su mayoría, se encuentran sin fichas técnicas aprobadas; en participación política los indicadores alcanzan un cumplimiento del 13%; en fin del conflicto, el cumplimiento reportado es de 0%; en solución al problema de drogas de uso ilícito se reporta un 9% de avance, y en el Punto 5 un 29%. Estas cifras, ya de por sí muy bajas, también son cuestionables en términos de fondo.

En adelante se presentan glosas que expresan los avances reportados por la CPEC en su informe de gestión de dos años de “Paz con Legalidad”. Muchos de ellos resultan extraídos o concurrentes con los reportes presentados por las entidades en el aplicativo SIIPO; como se verá, en su totalidad muestran inconsistencias en sus apreciaciones o interpretaciones de lo que significa avanzar en la implementación del capítulo étnico del Acuerdo de Paz, o falta de rigurosidad o transparencia en la presentación de cifras y datos de seguimiento.

Antes de presentar las glosas es importante aclarar la no pertinencia de declarar como cumplido un conjunto de indicadores del PMI, tal como lo hace el informe de la CPEC (2020). Una parte de ellos, está orientada a dar por cumplida la participación de los pueblos étnicos en los ajustes normativos relacionados con la implementación del Acuerdo de Paz, asunto que resulta de gran importancia para garantizar el adecuado cumplimiento del capítulo étnico. Sin embargo, es claro que no se han realizado procesos consultivos o de concertación en temas o programas

que son esenciales para el avance los diferentes puntos del Acuerdo, a saber: no se han concertado los ajustes normativos necesarios para el acceso y formalización de tierras (este además es un compromiso del PND 2018-2022); no se ha concertado la guía metodológica del Catastro Multipropósito con enfoque étnico; no se ha realizado la concertación necesaria el diseño del Programa de Armonización; no se han concertado ni un componente o ruta diferencial de atención en el marco del PNIS, ni un protocolo de retornos y reubicaciones para las poblaciones desplazadas étnicas.

En la misma vía se dan por cumplidos indicadores relacionados con la participación del pueblo Rrom en el Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia, situación que a la fecha no se ha concretado (CGR, 2020) y la presentación de un proyecto de reforma para incluir a los representantes Rrom en el Consejo Nacional de Planeación, frente al cual es importante aclarar que dicho proyecto de ley fue archivado en el Congreso de la República por vencimiento de términos y no se han realizado nuevas gestiones al respecto.

Es claro que la implementación del capítulo étnico requiere de grandes esfuerzos institucionales de articulación y, sobre todo, de una comprensión profunda de la dinámica de diálogo, concertación y consulta con los pueblos étnicos, asuntos en los que el Estado, pese al reconocimiento -desde hace ya treinta años- de la pluriétnicidad del país y de los derechos que esta engloba, no ha logrado garantizar una atención y reparación consecuente en relación con la complejidad de los factores sociales, culturales y económicos de las comunidades étnicas, en su mayoría afectadas por el conflicto armado. Sin embargo, el Acuerdo de Paz significa una ventana de oportunidad amplia y robusta para avanzar decididamente en el cierre de brechas sociales y económicas de estas poblaciones con el resto de la población nacional; realizar una interpretación inadecuada de los compromisos del Acuerdo y soportarla con cifras, datos o hechos no rigurosos o poco ajustados a las realidades actuales de la implementación, lejos de contribuir a la construcción de la paz mella la confianza ciudadana, factor que es indispensable para la creación de consenso social y el establecimiento de bases sólidas para avanzar en fines comunes.

## Glosas al informe de "Paz con Legalidad"

*Definida la ruta diferencial étnica de participación activa y efectiva de las autoridades propias e instancias representativas de los grupos étnicos ubicados en los 170 municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017 (CPEC, 2020, p. 20).*

- \* No resulta consistente considerar que se ha cumplido con la participación de las autoridades e instancias representativas de los pueblos étnicos solo por la definición de la ruta en la fase de construcción participativa de los PDET. Si bien se definieron rutas para la participación de las comunidades y pueblos étnicos en cumplimiento del Mecanismo Especial de Consulta Previa, generado para la etapa construcción de los PDET, las cuales fueron puestas en marcha en las subregiones con población étnica, las mismas no han continuado activas con posterioridad a la firma de los PATR. Vale la pena señalar que la implementación de las diferentes iniciativas con perspectiva étnica -e incluso las no étnicas que sean susceptibles de afectar territorios étnico- requieren de un mecanismo permanente de concertación que permita ajustar las acciones, obras y proyectos a las características sociales, culturales y económicas de los pueblos y evitar la acción con daño.

*A agosto, 2020, 31 proyectos aprobados por la OCAD PAZ, por valor de 308.391 millones de pesos, los cuales involucran iniciativas étnicas (CPEC, 2020, p. 20).*

- \* No es claro el nivel de relación de estos proyectos con las iniciativas propiamente étnicas. El impacto indirecto sobre comunidades y pueblos étnicos no significa que se esté cumpliendo de manera específica con los compromisos adquiridos con estos. Según el Cuarto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, por parte de la ART se reportaron 33 proyectos con cargo a gastos de regalías que estarían beneficiando a población étnica. Sin embargo, no se dio cuenta de las comunidades beneficiadas y, en su mayoría, las obras financiadas corresponden a proyectos de infraestructura vial que, si bien ocasionalmente podrían generar algún tipo de afectación sobre comunidades étnicas, no necesariamente fueron priorizadas por estas como iniciativas PDET (CGR, 2020).

*Se han legalizado 16.326 hectáreas en zonas PDET (16 municipios) a través del registro y expedición de 14 acuerdos de ampliación y constitución de Resguardos Indígenas con un área legalizada de 12.920 hectáreas en beneficio de 1.917 familias, y el registro y 21 expedición de 6 títulos colectivos para Comunidades Negras con un área legalizada de 3.398 hectáreas en beneficio de 305 familias. De lo anterior se han entregado del Fondo de tierras 2.951 hectáreas para Resguardos Indígenas beneficiando a 1.517 familias (CPEC, 2020, p. 21).*

- \* La información reportada en materia de formalización y acceso a tierras de comunidades y pueblos étnicos es inconsistente al ser contrastada con diferentes fuentes. Según el Informe de Gestión de la ANT de 2019, durante esta vigencia se formalizaron 24.083 ha de comunidades indígenas, de las cuales 87.5000 ha pertenecían al Fondo Nacional Agrario, y para comunidades negras fueron priorizados 25 casos, de los cuales ninguno fue culminado y no se especifica el número de hectáreas que comprenden (ANT, 2019). Según el reporte realizado al SIIPO, a la fecha no se presenta avance alguno en los indicadores de formalización a cargo de la ANT y, adicionalmente, no cuenta con ficha técnica aprobada, lo que se constituye en una barrera para el acceso a la información.

Finalmente, la ANT reportó a la CGR que había solicitado la modificación de varios de los indicadores del PMI a su cargo, lo que ha contribuido al rezago de las metas trazadoras étnicas en materia de ordenamiento social de la propiedad. Según la información suministrada por esta entidad al ente de control, a 31 de marzo de 2020 se registran 1.371 solicitudes de comunidades negras e indígenas pendientes de atención, no se registró la entrega de hectáreas con cargo al Fondo de Tierras a comunidades negras en 2019 y fueron formalizados cinco resguardos en la misma vigencia (CGR, 2020).

*En 2020 iniciaron los pilotos de catastro multipropósito en los municipios de Topaipí (Cundinamarca), Lebrija (Santander), San Carlos (Antioquia), Dibulla (La Guajira), Puerto Gaitán (Meta), Puerto Leguizamo (Putumayo) y Santa Marta (Magdalena). Su implementación permitirá plantear nuevos procesos, intervenciones más ágiles y eficientes en los territorios, la generación de lecciones aprendidas y buenas prácticas para el desarrollo del catastro multipropósito en el país. Así, se estableció la necesidad de vincular a las autoridades étnicas y territoriales en las diferentes etapas del catastro con enfoque multipropósito (CPEC, 2020, p. 21).*

*Se dará inicio al proceso de actualización de 41 municipios financiados por el crédito de banca multilateral (se inicia el proceso en diciembre de 2020 con la etapa de alistamiento, el trabajo de campo se realizará en 2021). Por su parte, en 17 de estos municipios se encuentran aproximadamente 45 resguardos indígenas y 5 territorios de comunidades negras (CPEC, 2020, p. 21).*

- \* La incorporación del enfoque étnico en el Catastro Multipropósito no puede limitarse a la cuantificación de territorios étnicos en los munic-

pios intervenidos. No basta con dar cuenta de la presencia de territorios étnicos en los municipios donde se han dado pilotajes o en donde se iniciará la actualización catastral, mucho menos corresponde la sumatoria de estas cifras a avances en el cumplimiento del capítulo étnico. Se requiere una metodología que a la fecha es inexistente, que se concierte con los pueblos étnicos para responder a las necesidades de información, actualización y diseño de los ejercicios realizados en el marco de la implementación del Catastro Multipropósito. Los datos expuestos por la CPEC, antes que mostrarse como desarrollos, abren preguntas importantes acerca de cómo se ha avanzado en esos territorios étnicos sin que exista una guía metodológica que optimice los procesos atendiendo a las particularidades de las comunidades y territorios colectivos.

*Se definió el Formulario Único Catastral Multipropósito que incluye la variable étnica, en el marco de la actualización del Sistema Nacional de Información de Catastral. Se incluyó la lista de selección única de los grupos étnicos (asociada a los predios) en el instrumento de registro y/o captura de información en campo a emplearse en las herramientas móviles a través de las cuales se llevará a cabo el proceso de actualización catastral (CPEC, 2020, p. 21).*

- \* La inclusión de una variable étnica no suple la necesidad de adecuación del Formulario Único Catastral Multipropósito. No resulta suficiente de cara al alcance del Catastro Multipropósito la inclusión de una sola variable que dé cuenta de si es o no un territorio étnico. Se requiere un módulo de preguntas que caractericen ese territorio de acuerdo con las especificidades y categorías conceptuales y jurídicas de los territorios colectivos. Limitarse a la inclusión de una variable acarrea un costo de oportunidad en la calidad de la información y su pertinencia.

*Se elaboró la versión preliminar de la Guía Metodológica con los criterios para la implementación del proceso de gestión catastral multipropósito en territorios colectivos, acordada con las entidades participantes, por medio de esta se definen los lineamientos de política pública para la operación del catastro multipropósito (CPEC, 2020, p. 22).*

- \* La implementación del proceso de gestión catastral multipropósito de territorios colectivos requiere ser concertada con los pueblos étnicos, además debe ser el punto de partida para la incorporación del enfoque étnico en la implementación del Catastro Multipropósito, por lo que contar, a la fecha, con una versión preliminar meramente institucional constituye un rezago, sobre todo si se tiene en cuenta que ya se han realizado pilotajes en territorio sin ningún tipo de tratamiento especial o diferencial.

*A julio, 2020, 1.759 millones (USD 462.894) apropiados en 2020 por parte de la ARN para adelantar la formulación del componente indígena del Programa Especial de Armonización con enfoque diferencial étnico y proceder a su consulta previa (CPEC, 2020, p. 23).*

- \* El principal rezago en materia de reincorporación social y económica de los excombatientes étnicos es la no implementación del Programa Especial de Armonización y Reincorporación. Según el PMI, este debería estar diseñado en 2018; sin embargo, a la fecha no se ha realizado la consulta previa necesaria para su puesta en marcha. Según el Cuarto Informe de Seguimiento al Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, para la consulta de este programa se requerirían cerca de 8.000 millones de pesos, según un costeo realizado por la ARN; esta entidad informó a su vez no contar con la disponibilidad de recursos (CGR, 2020).

*De las 99.097 familias vinculadas al programa PNIS, se ha validado con el Ministerio del Interior que 5.681 personas pertenecen a un resguardo indígena y 967 pertenecen a un Consejo Comunitario, lo cual quiere decir que se cuenta con un 6.7% de participación de poblaciones con pertenencia étnica (CPEC, 2020, p. 23).*

Las cifras reportadas sobre familias étnicas integrantes del PNIS no son consistentes. En principio, la unidad beneficiaria del programa son familias, y no personas. Según el reporte de la Dirección de Cultivos Ilícitos a la CGR, para el 31 de marzo de 2020 a este programa pertenecían 1.927 familias indígenas en los municipios de Jambaló y Miranda y 8.679 familias afrocolombianas en el municipio de Tumaco. Por otra parte, estas cifras ya habían sido reportadas desde el inicio del programa; no existe, por tanto, progresividad en la vinculación correspondiente a los años 2019 y 2020,

en los cuales, además, se presentaron rezagos importantes en el pago de beneficios, mientras que, adicionalmente, ninguna de estas familias ha recibido apoyo para proyectos productivos (CGR, 2020).

*Se construyó documento técnico que contiene los lineamientos para implementación de las modalidades de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, con enfoque diferencial étnico (CPEC, 2020, p. 23).*

- \* No se ha dado cumplimiento al compromiso del PMI sobre la concertación del PNIS. La principal deficiencia del PNIS en materia étnica es la no inclusión de una ruta o un componente diferencial para la atención de las comunidades étnicas; esto no solo significó un desestímulo para los pueblos étnicos en relación con su participación en el programa, sino que ha implicado que las familias que se han vinculado no tengan una atención que corresponda a sus condiciones de vida y sus características culturales y sociales.

*Respecto al Consejo de Evaluación y Seguimiento - CMES, de los 382 registrados, 23 manifestaron pertenecer a una población étnica y de ellos 6 son mujeres. Es decir a nivel nacional hay una participación femenina en las instancias de planeación del 26% respecto a la población étnica y del 1,57% respecto al número total de representantes (CPEC, 2020, p. 23).*

- \* Si bien el conteo simple de las personas con identidad étnica que son mujeres y que participan en los CMES resulta una posibilidad de medición, la misma es solo formal y su resultado no es significativo. Por otra parte, no se cuenta con un canal diferencial para que los temas y casos étnicos puedan ser atendidos en razón a su particularidad social y territorial.

*Se realizó un ejercicio de cruce de información de las coberturas cartográficas, para identificar las áreas en las cuales se debía implementar los planes de sustitución con los parques naturales nacionales (CPEC, 2020, p. 24).*

- \* El ejercicio de cruce cartográfico es una acción de gestión importante pero apenas inicial en la caracterización de los territorios colectivos afect-

tados por cultivos ilícitos que se encuentran acogidos por la Ley 2ª. Se requiere de avances decididos en la materia, así como de estrategias que atiendan esta problemática en concertación con los pueblos étnicos.

*De los 10 pueblos y comunidades étnicas priorizadas 7 han recibido acciones de concertación del proceso de desminado (CPEC, 2020, p. 24).*

*26 territorios étnicos con concertación para el desminado humanitario, concertaciones realizadas por los operadores acreditados en el marco de la fase de estudios no técnicos. Estas concertaciones logradas en 2019 corresponden a 21 resguardos indígenas y 5 Consejos Comunitarios (CPEC, 2020, p. 25).*

- \* La misma CPEC ha reconocido que entre los municipios con afectación por MAP-MUSE se identificaron 203 territorios afectados, de los cuales 140 son resguardos indígenas y 63 Consejos Comunitarios (CPEC, 2020). En este sentido, el avance en la concertación con 7 comunidades étnicas durante este periodo da cuenta de la imposibilidad de cumplir con la meta trazadora del PMI sobre la descontaminación del 100 % de los territorios étnicos en los tiempos establecidos.

*A agosto de 2020, se cuenta con 471 Sujetos de Reparación Colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas y su estado en la ruta de reparación, de los cuales 292 se encuentran en fase de identificación, 54 en alistamiento, 57 en caracterización del daño, 18 en diseño y formulación del plan integral, y 50 en implementación (CPEC, 2020, p. 25).*

*Con relación a la implementación de planes de reparación colectiva de sujetos de reparación étnicos se han consultado o concertado 46 planes para la implementación de medidas colectivas, y se ha identificado y atendido 22 Sujetos de Reparación Colectiva de identificación étnica en territorios PDET los cuales han sido atendidos con planes de reparación colectiva concertados o consultados. Adicionalmente, se han desarrollado 17 medidas de reparación específica para mujeres indígenas, NARP y Rrom (CPEC, 2020, p. 25).*

- \* Las cifras reportadas en materia de reparación colectiva corresponden a un acumulado histórico de la implementación de los decretos leyes para víctimas étnicas durante los nueve años de su vigencia. La Comisión de Seguimiento y Monitoreo de los Decretos ha alertado en sus diferentes informes anuales acerca de la falta de aceleración en la implementación de los Planes Integrales de Reparación Colectiva étnicos (PIRC-étnicos); a la fecha, ninguno de ellos ha terminado su fase de implementación. El PND 2018 a 2022 incluyó como compromiso la generación de un Plan de Implementación Acelerado de los decretos que involucre, entre otras medidas, la reparación colectiva. Actualmente no se cuenta con avances en el diseño de dicho plan (CSMDL, 2020).

*De las solicitudes de planes de reubicación y retorno se han desarrollado 14 planes de retornos y reubicaciones municipales, lo cual representa una atención del 29.7% (CPEC, 2020, p. 25).*

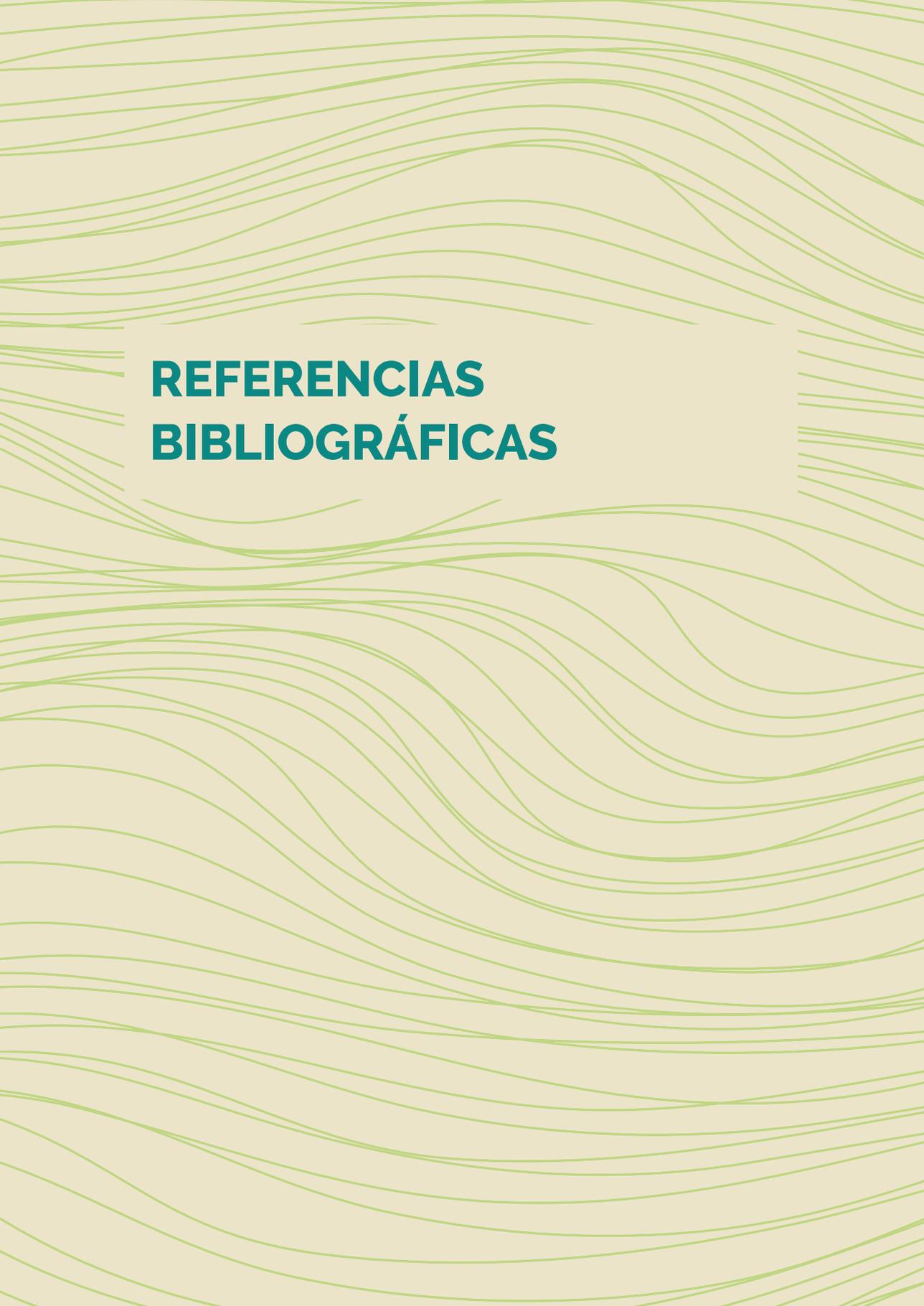
*La Unidad para las Víctimas viene realizando acompañamiento a 206 comunidades étnicas en el proceso de implementación de las acciones contenidas en planes de retorno y reubicación aprobados en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CPEC, 2020, p. 26).*

- \* El acompañamiento reportado de 206 comunidades étnicas en proceso de retorno o reubicación es una cifra acumulada de toda la implementación de los decretos leyes correspondiente a nueve años de gestión. Los planes municipales no recogen de manera especial a las comunidades étnicas priorizadas, por lo que no deberían hacer parte del reporte de metas en el marco del capítulo étnico. Además, la CSMDL (2020) señaló claramente la ausencia de un protocolo étnico para la atención de retornos de los pueblos y comunidades.

*Se han realizado acciones de identificación y priorización de los Consejos Comunitarios Jiguamiandó y Curvaradó, y Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera. En referencia, Consejos Comunitarios Jiguamiandó y Curvaradó las acciones desarrolladas representan un 75% y en relación al Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera se ha articulado con la alcaldía municipal con el fin de formular proyectos que respondan a las necesidades de la comunidad que se encuentran consignadas en la matriz de construcción del plan Retorno o Reubicación para la implementación (CPEC, 2020, p. 25).*

*Se inició la elaboración del diagnóstico al consejo comunitario Jiguamiandó en el marco de la hoja de ruta el programa de asentamiento retorno, devolución y restitución acordado con el territorio (CPEC, 2020, p. 26).*

- \* Los casos priorizados en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz son aquellos emblemáticos e históricos; en su mayoría han sido parte de autos de la Corte Constitucional derivados del seguimiento a la Sentencia T05 de 2004 o casos de restitución de tierras, todos ellos anteriores a la firma del Acuerdo, por lo que no resulta un avance evidente la generación de diagnósticos o labores de identificación, priorización o articulación. Se requiere un avance determinante en la garantía de derechos de las comunidades priorizadas.



# **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**



## PRIMERA PARTE

“Las cuentas del Gobierno en el balance de los acuerdos de paz”, Entrevista a Emilio Archila, Bogotá: *El Tiempo*, 09,01.2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/proceso-de-paz-las-cuentas-del-gobierno-en-el-balance-de-los-acuerdos-de-paz-559637>

Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019a). “Siete proposiciones que demuestran por qué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz”, Bogotá: Documentos de Trabajo, No. 19, CEPDIPO.

\_\_\_\_\_ (2020). “La “simulación contable” de la Implementación del Acuerdo de paz. Un análisis de los recursos para la Reforma Rural Integral (2017-2020)”, Bogotá: Documentos de Trabajo, No. 21, CEPDIPO.

Contraloría General de la República (2020). *Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre 16 de 2016 a 31 de marzo de 2020*. Énfasis vigencia 2019. Bogotá: Contraloría General de la República, 371 p.

CSIVI-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019a). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*, Bogotá: CEPDIPO, Gentes del Común. 102 p.

\_\_\_\_\_ (2019b). *La Paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*, Bogotá: Gentes del Común, 152p.

\_\_\_\_\_ (2020a). *Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro*. Bogotá: Gentes del Común, 164p.

\_\_\_\_\_ (2020b). *Claves analíticas sobre estado actual de la implementación*, Bogotá, Gentes del Común, 68 p.

\_\_\_\_\_ (2020c). *Los acuerdos son para cumplirlos. Compromisos de las FARC-EP y su organización política sucesora con el Acuerdo de paz*, Bogotá: Gentes del Común, 224 p.

“¿Cuál es el balance del acuerdo de paz tras cuatro años de su firma?”. Entrevista a Sergio Jaramillo, Bogotá: *El Tiempo*, 24.11.2020

Estrada Álvarez, Jairo (2020). *Trayectorias cruzadas e inciertas del proceso de reincorporación integral*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común, 139 p.

Estrada, Jairo/Caro, Angela/Sánchez, Margarita (2020). *La institucionalidad del Acuerdo. Lo formal y lo real*, Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común, 117 p.

González Suárez, Ana María (2020). *La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho*. Bogotá: Colección Cuadernos de la Implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Gentes del Común, 90 p.

González Posso, Camilo (2020). “Dos informes sobre coca y cocaína que no cuadran: UNODC y gobierno Duque”, Bogotá: Indepaz.

Jurisdicción Especial para la Paz. Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad (2020). “Auto AI-008-2020”, Bogotá.

*Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2018). Bogotá.

Presidencia de la República (2018). *Paz con legalidad*, Bogotá, 31 p.

“Propuesta del Gobierno sobre las curules de paz genera nueva polémica en el Congreso”, Madrid: *El País*, 16.12.2019.

“Quienes cometan crímenes no pueden ostentar curules ni tener honores”: el mensaje de Duque sobre los casos de secuestro que están en la JEP, Bogotá: *Revista Semana*, 29.01.2021.

“Uribe presentó el primer borrador de su propuesta de referendo”, Bogotá: *Revista Semana*, 02.12.2021. Disponible en <https://www.semana.com/nacion/articulo/estos-son-los-trece-puntos-del-referendo-que-propone-alvaro-uribe/202029/>

“Vamos a conversar con el Gobierno para aumentar el apoyo a la paz”. Entrevista al embajador de Estados Unidos en Colombia, Philip S. Goldberg, Bogotá: *El Tiempo*, 24.01.2021. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/estados-unidos-entrevista-con-el-embajador-goldberg-sobre-relaciones-con-joe-biden-562292>

## SEGUNDA PARTE

ART. (17 de septiembre de 2020). *Con la estrategia yo me subo a mi PDET avanza el PDET de Pacífico Medio en Buenaventura*, Recuperado de: [https://www.renovacion-territorio.gov.co/Publicaciones/con\\_la\\_estrategia\\_yo\\_me\\_subo\\_a\\_mi\\_pdet\\_avanza\\_el\\_pdet\\_de\\_pacifico\\_medio\\_en\\_buenaventura](https://www.renovacion-territorio.gov.co/Publicaciones/con_la_estrategia_yo_me_subo_a_mi_pdet_avanza_el_pdet_de_pacifico_medio_en_buenaventura)

CEPDIPO (2020a). *La “simulación contable” de la implementación del Acuerdo de paz. Un análisis de los recursos para la Reforma Rural Integral (2017-2020)* (Informe 21). <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/05/21-Documento-de-trabajo-CEPDIPO.pdf>

CEPDIPO (2020b). *El proyecto de presupuesto 2021: el Acuerdo de Paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación. Documento de trabajo N.º 25*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/10/25-documento-de-trabajo-PROYECTO-DE-PRESUPUESTO-2021-DESFINANCIACION%CC%81N-Y-LA-CONTINUIDAD-DE-LA-SIMULACION%CC%81N.pdf>

CEPDIPO (2020b). *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. Documento de trabajo N.º 20*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/04/20-documento-de-trabajo.pdf>

CEPDIPO (2020c). *La reforma rural en deuda. Colección cuadernos de la implementación*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-6-la-reforma-rural-integral-en-deuda/>

CEPDIPO (2020d). *Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de Paz, Fondo Colombia en Paz 2017-2019. Documento de trabajo N.º 24*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/>

CEPDIPO (2020e). *Siete proposiciones que demuestran por qué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET del gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de Paz. Documento de trabajo N.º 19*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/04/19-Documento-de-Trabajo.pdf>

CEPDIPO (2020f). *Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación*, Recuperado de: [https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/Claves-analiticas-sobre-el-estado-de-actual-de-la-implementacion-version\\_web.pdf](https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/Claves-analiticas-sobre-el-estado-de-actual-de-la-implementacion-version_web.pdf)

CEPDIPO (2019). *La implementación del Acuerdo de Paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*.

CEPDIPO (2019a). *Incumplimiento de la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del acuerdo de paz en el plan nacional de desarrollo. Consideraciones sobre el informe de ponencia aprobado en primer debate y sobre texto de la ponencia para el segundo debate en plenarios de Cámara y Senado del proyecto del PND. Documento de trabajo N.º 12*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/doc-doce/>

CEPDIPO (2019b). *De la "paz ausente" a la "paz simulada". Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Documento de trabajo N.º 16*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/16-Documento-de-trabajo-Paz-simulada.pdf>

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos. (2016). *Un año de desescalamiento: conflicto casi detenido, pero que se resiste a desaparecer*. Obtenido de CERAC: <https://www.blog.cerac.org.co/un-ano-de-desescalamiento-conflicto-casi-detenido>

COCCAM [@COCCAMColombia] (2020, 20 mayo). A mayo han asesinado 58 compañeros y compañeras que le apostaron a la sustitución de cultivos de uso ilícito [infografía]. Twitter. <https://twitter.com/COCCAMColombia/status/1263230771323498496?s=19>

COCCAM [@COCCAMColombia] (2020, 29 junio). Meta, Caquetá y Córdoba hacen parte de los departamentos con mayor número de erradicaciones forzadas durante la cuarentena [infografía]. Twitter.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas - CSMLV (2020). *Séptimo Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2019-2020*. Bogotá: PGN – CGR -Defensoría del Pueblo - Mesa Nacional de Participación de Víctimas.

Congreso de Colombia (4 de abril de 2017). Acto Legislativo 01 de 2017 “Por medio del cual se crea u título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ACTO%20LEGISLATIVO%20N%201%20DE%204%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>

Congreso de Colombia (11 de mayo de 2017). Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera” <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30030560>

Congreso de Colombia (6 de junio de 2019). Ley 1957 “Ley Estatutaria de administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/LEY%201957%20DEL%2006%20DE%20JUNIO%20DE%202019.pdf>

Conpes (2018). *Documento Conpes 3932. Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*, Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%20B3micos/3932.pdf>

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujeres (2020). *Informe de seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género con base en los 51 indicadores de género del Plan Marco de Implementación*.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). *Informe de gestión 23 meses. Agosto 7, 2018 - julio 31, 2020*. Recuperado de: <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2019). *Catatumbo sostenible. Informe de gestión*. Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190809-Resumen-resultados-Catatumbo%20Sostenible-2019.pdf>

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). *Avances en la Implementación de los 51 Indicadores de Género del PMI Trimestre: Abril – Junio de 2020*.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020 b). *Informe de gestión PNIS (corte: 31 de diciembre de 2019)*. <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=330>  
Decreto 691 de 2017. *Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible de Zonas Afectadas por el Conflicto por el "Fondo Colombia en Paz (FCP)" y se reglamenta su funcionamiento*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá (27 de abril de 2017).

Fundación Ideas para la Paz- FIP (2020). *¿En qué va la implementación del Acuerdo de Paz en el Catatumbo? Avances y desafíos*. ISBN\_978-958-5517-58-5.

CSMDL (2020). *Octavo de informe de Seguimiento a la implementación del Decreto Ley 4635 de 2011 para víctimas negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales del conflicto armado*. Agosto 20 de 2020.

Contraloría General de la República (2020). *Cuarto Informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*.

Contraloría General de la República (2019). *Informe Auditoría de cumplimiento implementación Reforma Rural Integral. Vigencias 2017-2018*. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación (2018). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>

*El País* (9 de Junio de 2018). *Iván Duque advierte que cambiará los acuerdos de paz sin romperlos*. Obtenido de [https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991\\_715042.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/18/colombia/1529351991_715042.html)

*El Tiempo* (20 de septiembre de 2020). *Mienten quienes dicen que en el gobierno hay enemigos de la paz*, Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/emilio-archila-habla-con-yamid-amat-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-538819>

Gobierno de Colombia - FARC - EP (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Gentes del Común.

*La Opinión* (14 de agosto de 2019). *Entregan proyectos de 15 acueductos y 20 alcantarillados para el Catatumbo*. <https://www.laopinion.com.co/region/entregan-proyectos-de-15-acueductos-y-20-alcantarillados-para-el-catatumbo-182121>

*La Opinión* (6 de enero de 2020). 32.347 millones para vías terciarias. <https://www.laopinion.com.co/region/norte-de-santander-32347-millones-para-vias-terciarias-189788>

*La Opinión* (22 de enero de 2020). El Catatumbo es prioridad para la restitución de tierras. <https://www.laopinion.com.co/region/el-catatumbo-es-prioridad-para-restitucion-de-tierras-190643>

*La Opinión* (17 de enero de 2020). Ser líderes no nos debe seguir costando la vida. <https://www.laopinion.com.co/region/ser-lideres-no-nos-debe-seguir-costando-la-vida-190337>

*La Silla Vacía* (2020, 12 de julio). En medio de la incredulidad, Duque apuesta por una nueva estrategia de sustitución de coca. Consultado el 10 de septiembre de 2020 <https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596>

Mesa Nacional de Plataformas de la Sociedad Civil (octubre 2019). *Comunicado público de la Mesa Civil de Seguimiento al PDET Catatumbo*. <https://asociacion-minga.co/al-pdet-le-falta-gente-comunidades-del-catatumbo-expresan-preocupaciones-por-su-forma-de-implementacion/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Anexo gasto construcción de paz*.

Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Bogotá: MDN. Obtenido de MDN: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica\\_defensa\\_seguridad2019.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf)

MJD (26 de septiembre de 2019). Respuesta a la petición MJD-EXT19-0043451 del 19 de septiembre de 2019. Bogotá.

MJD (2018). Informe de Rendición de Cuentas Construcción de Paz. Bogotá.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020). *Informe del Secretario General (S/2020/943)*. 25 de septiembre de 2020. Naciones Unidas – Consejo de Seguridad. Recuperado de: [https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_-\\_n2024006.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n2024006.pdf)

Misión de verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (26 de Junio de 2020a). *Informe del Secretario General (S/2020/603)*. Obtenido de Naciones Unidas – Consejo de Seguridad

Mora, A.F. (2020). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo Territorial con Enfoque Territorial: simulación, impactos e inconsistencias*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/simulacion-inconsistencias-financiacion-pdet/>

Presidencia de la República (2018). *Paz con legalidad. Iván Duque Márquez, Presidente de la República*, Recuperado de: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/reincorporacion/Documents/PAZ%20CON%20LEGALIDAD.pdf>

Procuraduría General de la Nación (2020). *Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*, Recuperado de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.gel.InformeGestionComponentPageFactory>

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

Radio Nacional de Colombia (18 de Junio de 2020). *Gobierno se pronuncia sobre informe del Instituto Kroc*. Obtenido de <https://www.radionacional.co/noticias/actualidad/asesinato-excombatientes-informe-2019>

Secretaria Técnica Cinep-CERAC (2019). *Tercer Informe de la implemementacion del enfoque de género*.

SIIPO (2020). *Sistema Integrado de Información para el Posconflicto*, Recuperado de: <https://siipo.dnp.gov.co/estrategia/1/1>

UNODC (2020). *Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar* (Informe N.º 21) [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_21.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Mayo/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._21.pdf)

Valencia, M. (2020). *Cuadernos de la implementación 14. El imperio de la “sostenibilidad fiscal” y la desfinanciación*, Recuperado de: <https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-14-el-imperio-de-la-sostenibilidad-fiscal-y-la-desfinanciacion/>

The background of the page is a light beige color with a pattern of thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. In the center, there is a white rectangular box with a thin black border. Inside this box, the text "EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS" is written in a bold, teal-colored, sans-serif font, arranged in three lines.

**EQUIPO DE  
INVESTIGACIÓN  
Y ANÁLISIS**



## DIRECCIÓN ACADÉMICA

### **Jairo Estrada Álvarez**

Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas de la Hochschule fuer Oekonomie, Berlin. Director académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Director de la Revista Izquierda, [www.jairoestrada.co](http://www.jairoestrada.co)

## CONSULTORE/AS EXPERTO/AS

### **Carolina Jiménez Martín**

Politóloga. Magíster en Estudios Políticos, Doctora en Estudios Latinoamericanos de la UNAM Profesora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Consejo Directivo de CLACSO. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

### **Víctor Manuel Moncayo Cruz**

Abogado. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Lovaina. Profesor emérito y ex Rector de la Universidad Nacional de Colombia.

### **Andrés Felipe Mora Cortés**

Politólogo, Magíster Ciencias Económicas, Ph.D. en Desarrollo y Estudios Políticos de la Universidad Católica de Lovaina y en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la misma universidad e investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**José Francisco Puello-Socarrás**

Politólogo, Magíster en Administración Pública y Doctorante en Ciencia Política. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Universidad Nacional de Colombia. Director Ejecutivo del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

## INVESTIGADORE/AS EXPERTO/AS

**Angélica Bermúdez Murcia**

Trabajadora Social, Especialista en Análisis de Políticas públicas y Justicia de Género, aspirante a magisterio en Estudios Políticos Latinoamericanos, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Laura Cardoza Alfonso**

Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en resolución de conflictos y construcción de paz. Cursante de Maestría en Abordajes psicosociales para la construcción de la paz. Asesora de las FARC-EP en La Habana en asuntos de género. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Andrés Chicaíza Taramuel**

Sociólogo y politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, candidato a Magíster en Estudios Latinoamericanos y docente ocasional del Departamento de Ciencia Política de la misma institución. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Laura Espinosa Macías**

Politóloga y candidata a Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Santiago Gómez Obando**

Politólogo, Magíster en Desarrollo educativo y social, candidato a doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Ana María González Suárez**

Politóloga y candidata a Magíster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Giovanni Libreros Jiménez**

Filósofo de la Universidad Libre. Coordinador Nacional de la Red Colombiana de Estudios Marxistas RECEM. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Diana Ximena Machuca Pérez**

Politóloga y Magíster en estudios políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Sandra Naranjo Aristizábal**

Abogada, Magíster en Sociología. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Sergio Moreno Rubio**

Politólogo. Candidato a Magíster en Historia, Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Diana Patricia Sánchez García**

Socióloga, Magíster en Geografía, Universidad Nacional de Colombia, y estudiante del Doctorado en Estudios interdisciplinarios sobre Desarrollo. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

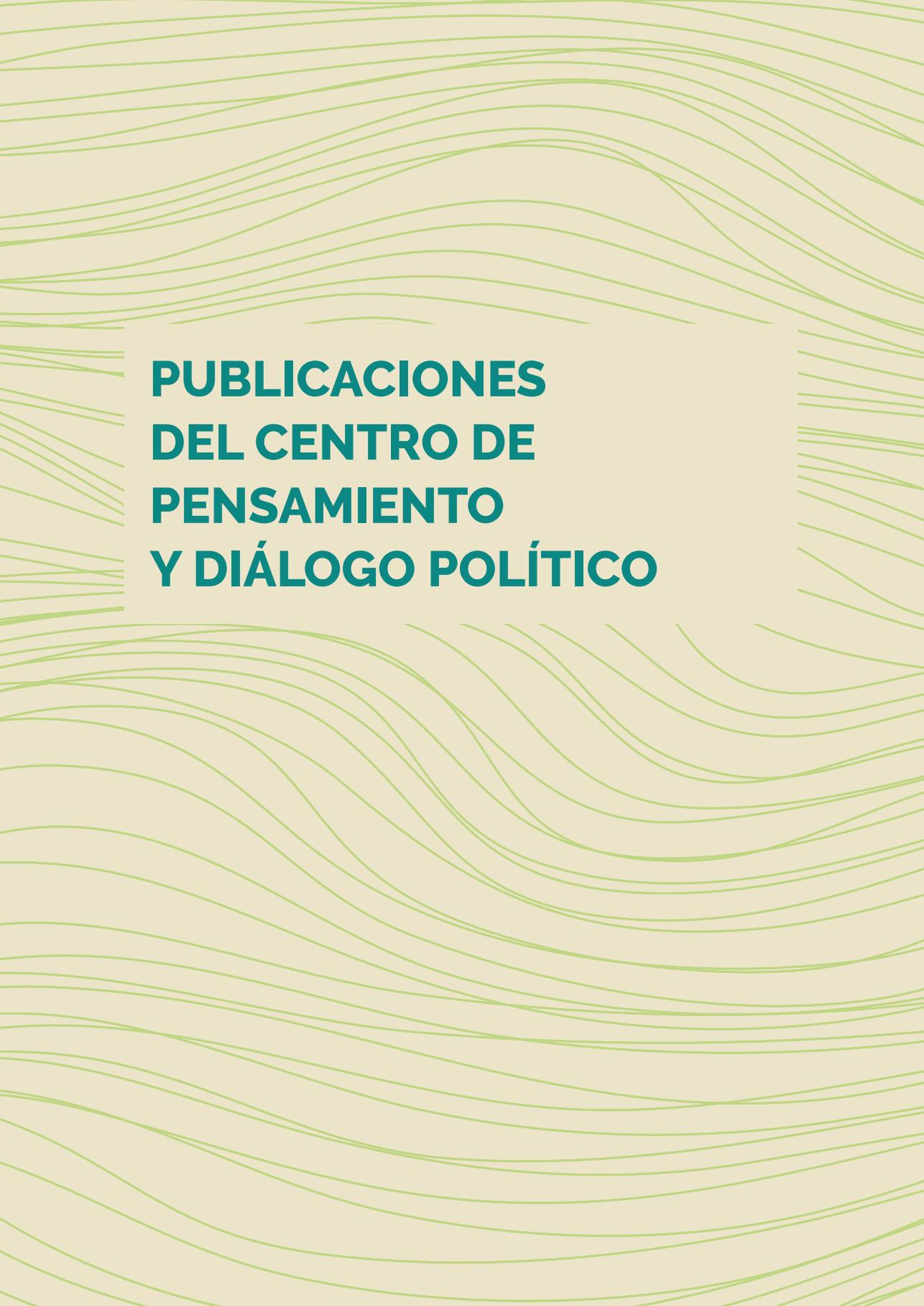
**Paola Patricia Sandoval Palacios**

Politóloga. Magíster en Estudios Políticos, Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

**Marcela Valencia Toro**

Politóloga, Especialista en análisis de políticas públicas, Magíster en desarrollo rural y estudiante del doctorado en Estudios políticos y relaciones internacionales. Docente universitaria e investigadora del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).



The background of the page is a light beige color with a pattern of thin, wavy green lines that create a sense of movement and depth. A central white rectangular box contains the text.

**PUBLICACIONES  
DEL CENTRO DE  
PENSAMIENTO  
Y DIÁLOGO POLÍTICO**



## LIBROS

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2018.
- La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018 - 2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, 2019.
- De las FARC-EP a la FARC. Documentos, 2019.
- La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación, 2019.
- El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora, 2019.
- El estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro, 2020.
- Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación, 2020.
- Las propuestas mínimas de las FARC-EP en La Habana, 2020.
- Contadoras de historias. Relatos de mujeres para no olvidar, 2020.

## COLECCIÓN CUADERNOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

1. La situación general. Contradicciones y conflictos de un proceso abierto, 2020.
2. Las fuerzas políticas en contienda, 2020.
3. Las pretensiones del Estado: Cambiar para seguir igual, 2020.
4. La geopolítica continental y la disputa por la paz, 2020.
5. La institucionalidad del Acuerdo: Lo formal y lo real, 2020.
6. La reforma rural integral en deuda, 2020.
7. La solución al problema de las drogas ilícitas en entredicho, 2020.
8. Apertura democrática incumplida y reincorporación política, 2020.
9. Sin garantizar la vida y con paramilitarismo no hay paz, 2020.
10. La reincorporación socioeconómica: Entre la autogestión y las pretensiones de fragmentación, 2020.
11. Trayectorias cruzadas e inciertas de la reincorporación integral, 2020.
12. Jurisdicción Especial para la Paz. Teabas y retos de un pilar disminuido, 2020.
13. Verdades esperadas y en disputa. El trabajo de la CEV y la UBPDP, 2020.
14. El imperio de la "sostenibilidad fiscal" y la desfinanciación, 2020.
15. La comunidad internacional: Soporte imprescindible, 2020.
16. La impronta colectiva del enfoque de género, 2020.
17. El enfoque étnico: Radiografía de un propósito pospuesto, 2020.
18. Una implementación territorial sin reconocimiento de salvaguardas de pueblos étnicos, 2020.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO

1. La reforma política propuesta por el gobierno de Duque. Encuentros y desencuentros con el Acuerdo Final. Septiembre de 2018.
2. Debates jurídico-políticos para la creación de Circunspecciones Transitorias Especiales de Paz. Septiembre de 2018.
3. Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019. Septiembre de 2018.
4. Cuadro comparativo de la reforma política (ponencia acumulada proyectos de acto legislativo Partido Liberal y Gobierno - Debate Comisión I). Octubre de 2018.
5. Balance preliminar del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos. Un análisis más allá de las cifras sobre hectáreas de coca en el país. Octubre de 2018.
6. Análisis del documento CONPES 3931 de 2018 (Política nacional para la reincorporación social-económica de exintegrantes de las FARC\_EP) desde un enfoque de género. Noviembre de 2018.
7. El sistema autónomo de asesoría y defensa como garantía de la materialización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación. Noviembre de 2018.
8. El Sistema General de Regalías y el Plan Marco de Implementación: entre el desfinanciamiento gubernamental y el compromiso territorial. Noviembre 2018.
9. Elementos para el análisis del documento CONPES 3932 de 2018 sobre el Plan Marco de Implementación. Noviembre de 2018.
10. La implementación del Acuerdo Final en el Presupuesto General de la Nación 2019. La paz desfinanciada. Noviembre de 2018.
11. Propuesta de capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo. Marzo de 2019.
12. Incumplimiento de la obligación de incorporar un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2019. Abril de 2019.

13. La implementación del Acuerdo de Paz durante los primeros ocho meses de gobierno de Iván Duque. Abril de 2019.
14. Demanda de inconstitucionalidad total de la Ley 1955 de mayo 25 de 2019, por el cual se “expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022, pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Junio de 2019.
15. Seis grandes mentiras sobre los presuntos incumplimientos de las FARC. Agosto de 2019.
16. De la “paz ausente” a la “paz simulada”. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Agosto 2019.
17. Seis falacias gubernamentales sobre el Estado de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Febrero de 2020.
18. El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Simulación, impactos e inconsistencias, marzo 2020.
19. Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz. Abril 2020.
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. Abril 2020.
21. La “simulación contable” de la Implementación del Acuerdo de paz. Un análisis de los recursos para la Reforma Rural Integral (2017-2020). Abril 2020.
22. Una perspectiva territorial de la implementación sin reconocimiento y garantías del enfoque étnico. Junio de 2020.
23. Observaciones sobre la situación actual del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Junio de 2020.
24. Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz Fondo Colombia en Paz 2017-2019. Julio de 2020.

25. Proyecto de presupuesto 2021: El Acuerdo de Paz entre la desfinanciación y la continuidad de la simulación. Junio de 2020. Junio de 2020.

**DISPONIBLES PARA CONSULTA EN**

**[www.cepdipo.org](http://www.cepdipo.org)**



Este libro “pone al desnudo” la *“Paz con legalidad”* del gobierno de Iván Duque, evidenciando que dicha política no corresponde ni en su espíritu ni en sus componentes principales a las obligaciones que el Acuerdo de paz le impone al Estado, en general, y al gobierno actual, en particular.

En la primera parte, Elementos para la caracterización de la *“Paz con legalidad”* - La alquimia de la simulación, el “hacer trizas” y otros brebajes, se aproxima una valoración general de tal política desde una perspectiva que busca dilucidar sus diferentes componentes, intentando trascender los análisis de seguimiento a la implementación que usualmente se realizan. Se trata de un análisis político, útil para comprender los aspectos particulares y específicos.

Precisamente estos últimos son abordados en la segunda parte: La *“Paz con legalidad”*: Entre la tozuda realidad y la narrativa de una justificación de lo imposible. Con fundamento en un estudio riguroso de los documentos con los que el gobierno de Iván Duque sustenta su política, los informes de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y, particularmente, el texto aborda el análisis de cada uno de los puntos del Acuerdo, así como los enfoques transversales de género y étnico.

