Imprimir

Con base en el mandato conferido por las partes firmantes, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame de Estados Unidos presentó el pasado 7 de mayo de 2024 su Octavo Informe de soporte técnico y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz (AFP), suscrito en 2016 entre el Gobierno Nacional de Colombia y las extintas Farc EP [1]. El período que se cubre con el octavo informe va desde diciembre de 2022 a noviembre de 2023 y se refiere a los siete años de implementación del AFP.
El Informe de 489 páginas aborda entre sus elementos relevantes: el contexto de la implementación; una perspectiva internacional comparada; el análisis cuantitativo acerca del estado general de la implementación desde la perspectiva del Plan Marco de Implementación (PMI); el estado de la implementación desde los enfoques transversales (de género y étnico) y cada uno de los seis puntos del AFP, para desembocar en el análisis de oportunidades generales y específicas, a manera de recomendaciones, para fortalecer la implementación.
En esta oportunidad, el Informe trae un importante análisis de los procesos de implementación territoriales, como muestra de la prioridad que significan los territorios, en el marco del conflicto y el proceso de construcción de la paz en Colombia.

Como es conocido en los escenarios académicos, políticos y sociales de análisis y seguimiento al Acuerdo de Paz, el punto 6.1 sobre Mecanismos de Implementación y Verificación establece la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) – instancia bilateral conformada por tres representantes del Gobierno y tres representantes del Partido Comunes, surgido de las extintas Farc EP. También, la CSIVI cuenta con un mecanismo de participación para el enfoque y garantía de derechos de las mujeres, con representación de seis organizaciones nacionales y territoriales de mujeres, una instancia especial de alto nivel de los pueblos étnicos y el acompañamiento permanente de un delegado de cada uno de los países garantes, Cuba y Noruega, así como el apoyo técnico del Instituto Kroc.

En lo relacionado con los procesos de monitoreo y evaluación, el Instituto Kroc aporta la Matriz PAM, Matriz de Acuerdos de Paz. Esta Matriz constituye un Programa de Investigación Comparada Internacional; compila datos acerca de 34 Acuerdos de Paz firmados desde 1989

y para el monitoreo del AFP en Colombia, utiliza la Iniciativa Barómetro.

Para la Iniciativa Barómetro, el Instituto Kroc identificó 578 compromisos cuyo desarrollo está previsto para un horizonte de ejecución de 15 años. El esquema de monitoreo tiene 18 temas y 70 subtemas en los seis Puntos del AFP de Colombia. Este Acuerdo establece un principio de igualdad y no discriminación como criterio orientador del proceso de implementación, para el goce efectivo de derechos de todas las personas. Entre sus herramientas están la base de datos de registro de los eventos vinculados a la implementación de una o más disposiciones y la Matriz Barómetro que registra los niveles de implementación del AFP. La submatriz del enfoque étnico se conforma con 80 compromisos de 13 subtemas de Capítulo étnico. La submatriz del enfoque de género se compone de 130 compromisos identificados en el texto del AFP. El informe actual avanza en la construcción de Barómetros Regionales para documentar los compromisos de la implementación territorial. Hasta noviembre de 2023, se instalaron cuatro Barómetros Territoriales para nueve subregiones PDET. El objetivo es alcanzar las 16 subregiones PDET.

La Matriz contiene los niveles de implementación de cada disposición que permite establecer mensualmente, de cero a tres; si el compromiso apenas se inició, le asigna (0), si está en estado mínimo de implementación (1), si es intermedio (2) o completo (3). Los resultados del nivel de implementación se expresan en números enteros, para facilitar la presentación del informe. La Matriz se complementa con el análisis cualitativo en términos de “logros, dificultades, brechas, retrocesos, interdependencia entre disposiciones y efectos positivos y negativos en la implementación” del AFP. La matriz es susceptible de ajustes con base en el análisis cualitativo y el enfoque de mejora continua del proceso de monitoreo.

El contexto de la implementación del AFP. El Informe destaca entre los eventos políticos, sociales y económicos relevantes, los relacionados con la incidencia durante 2023 de ocho conflictos armados no internacionales, según el análisis realizado por el Comité Internacional de la Cruz Roja – CICR. Esto trae graves efectos para las comunidades, lo que incluye violencia sexual, reclutamiento de menores, aumento de masacres, con verificación de 98 casos y 320 víctimas, con especial afectación de pueblos étnicos; también, refiere casos de

desplazamiento y confinamiento de población. Dado el período de análisis, es lógico que el Informe no aborde eventos e incidentes propios de la coyuntura más actual, ni los virajes en materia de conflicto armado, diálogos y negociaciones con cada grupo específico.

El Informe destaca la orientación de la agenda gubernamental a la implementación de la Paz Total, donde se destacan cuatro ciclos de negociación con el ELN, hasta noviembre de 2023, el cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional, así como la instalación e inicio de actividades del Comité Nacional de Participación. Así mismo, refiere la instalación de la mesa de negociación con el EMC y el acuerdo del cese al fuego bilateral y temporal de carácter nacional, con impacto territorial. También, resalta la Sentencia C-525 de 2023 de la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad de algunos apartados de la Ley de Paz total que establece su marco jurídico, a la vez que establece límites a las facultades presidenciales para las políticas de acercamiento a los grupos armados ilegales, con relación a conversaciones de paz.

Así mismo, refiere la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional en lo relacionado con la violación de los derechos fundamentales de la población de líderes y lideresas sociales y de personas defensoras de los derechos humanos. La capacidad protectora de las instituciones está cuestionada teniendo en cuenta la persistencia desafiante de los conflictos armados y la insuficiente capacidad de proteger a las personas defensoras de los derechos humanos.

También, destaca la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo – PND- y los ajustes institucionales que fueron introducidos en su contenido, para la implementación del AFP. Al respecto, destaca la articulación con los cinco ejes transformadores del PND con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET y la asignación de 50,4 billones de pesos para su implementación. Reseña la creación de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz –UAIP- perteneciente a la Oficina del Comisionado de Paz. Destaca la creación del Ministerio de la Igualdad y Equidad, así como sus Viceministerios de las Mujeres, y de Pueblos Étnicos y Campesinos, lo que permitirá impulsar la implementación de los enfoques de género y étnico del AFP. El período analizado no alcanza a relacionar el Fallo de

la Corte Constitucional proferido el 9 de mayo pasado, que tumba la Ley 2281 de 2024, por medio de la cual se creó el Ministerio de la Igualdad y Equidad.

Además, hace referencia a la celebración de las elecciones realizadas en octubre de 2023, para la elección de las autoridades de las entidades territoriales, donde se postularon 144 personas firmantes de Acuerdos de Paz, para cargos de elección popular y salieron elegidas candidaturas producto de coaliciones, partidos y movimientos afines al Gobierno Nacional.

Perspectiva internacional comparada. El análisis muestra que el 47% de los Acuerdos de Paz, es decir 16 de 34 referenciados, han alcanzado una puntuación de 80 o superior, en materia de cumplimiento. Así mismo, sostiene que de los 16 que alcanzaron dicho puntaje, 13 de ellos (equivalente al 81%) sólo sufrieron un estancamiento después de superar el puntaje de 80. En cuanto al AFP de Colombia, lo ubica en una puntuación de 69,5 y aunque su implementación no se ha estancado estuvo muy cerca de que ello ocurriera.

La comparación está muy centrada en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración – DDR-, por ser un componente central en los esquemas de Acuerdos de Paz que predominan a nivel internacional, con relación a conflictos armados internos y la búsqueda del retorno de las personas combatientes a la vida civil, a la vez que se procura prevenir su reincidencia armada. De los 34 Acuerdos monitoreados por el Instituto Kroc, 28 incorporan la provisión del desarme, 25 la desmovilización, 27 la reintegración y 23 los tres componentes (DDR). En 13 de los 27 Acuerdos de DDR, las partes se tomaron cinco años para lograrlo, según sus propias metas y parámetros.

Al respecto, el AFP de Colombia es más detallado y comprensivo, en términos de temas complementarios al proceso de reincorporación o reintegración, así como los compromisos de seguridad y protección de la población excombatiente. Sin embargo, el proceso de reincorporación colombiano no contempló el acceso a tierras, como sí se hizo en Indonesia, Guatemala y Salvador, como garantía de sostenibilidad del proceso. Este vacío ha debido llenarse por medio de instrumentos jurídicos posteriores.

Análisis Cuantitativo. El Octavo Informe de Monitoreo presenta el análisis cuantitativo en tres aspectos: 1) El estado general de la implementación del AFP, con base en la metodología del PAM definida para el seguimiento. 2) La visión comparativa entre los 34 Acuerdos de Paz. 3) El análisis del estado de la implementación desde la perspectiva del Plan Marco de Implementación – PMI.

El Informe muestra que, a noviembre de 2023, el 32% de las disposiciones del AFP completó su implementación. El 19% llegó al estado intermedio; el 39% se ubicó en estado mínimo y un 10% no se había iniciado todavía. Esto significa que el 49% de los compromisos se encuentra en estado mínimo y no iniciado, en el séptimo año de implementación. El Informe plantea que no existe evidencia que demuestre la viabilidad de completarse en el horizonte de tiempo del AFP.

El respecto, el Instituto Kroc deriva cinco conclusiones:

1) Aunque el AFP no se ha detenido, los cambios anuales en los niveles de implementación son mínimos.

2) Desde noviembre de 2018, el porcentaje anual de disposiciones que iniciaron su implementación tuvo un incremento promedio del 4%. En 2022 el aumento fue del 1% y en 2023, del 2%.

3) Los Puntos 3 (Fin del Conflicto) y 6 (Implementación, Verificación y Refrendación) tuvieron mayores niveles de implementación; en contraste, los Puntos 1 (Reforma rural Integral) y 2 (Participación Política) tuvieron menores niveles de aumento. En lo que se refiere a los Puntos 4 (Solución al Problema de las Drogas Ilícitas) y 5 (Acuerdo sobre Víctimas), se ubicaron dentro del promedio dentro del estado general del proceso de implementación.

4) Excepto el Punto 4, en el período considerado, todos los Puntos del AFP tuvieron cambios en sus niveles de implementación. Al respecto, los Puntos 1 y 6 tuvieron cambios en todos los niveles de implementación.

5) El análisis del Instituto presume que la disparidad en la implementación de los Puntos del AFP puede atribuirse a la "secuencia inherente en la ejecución de los compromisos" o, también, puede indicar deficiencias en la aplicación del principio de integralidad que debe guiar el proceso. Sugiere que puede no ser completamente efectiva la orientación holística y equitativa de los compromisos asumidos.

El análisis sugiere, también, que ningún Acuerdo de Paz analizado ha alcanzado los 100 puntos asignables. No obstante, recuerda que 16 Acuerdos de Paz han alcanzado una puntuación de 80 o superior. Señala también que, en el caso colombiano, el pico más alto de implementación se experimentó en 2018. Entre 2018 y 2023, el puntaje de implementación aumentó en 9,3 puntos. En tal sentido, llama a incrementar los niveles de implementación y a evitar un período de inactividad que impida lograr un alto nivel de implementación en el horizonte de los 15 años proyectados para la ejecución del AFP.

En el análisis de estado de la implementación, con base en el desempeño de los indicadores del PMI establece tres momentos a partir del cronograma definido: 172 indicadores de implementación temprana debieron culminar entre 2017 y 2022. 178 indicadores de mediano plazo deben culminar entre 2022 y 2026. En cuanto a los indicadores de largo plazo, 167 están proyectados para culminar entre 2027 y 2031.

Sin embargo, a noviembre de 2023, tres indicadores de implementación temprana no contaban con ficha técnica. De los 169 restantes, 82 (el 49%) no cumplió su meta en el tiempo establecido. En lo que respecta a los indicadores de mediano plazo, nueve de los 178 no contaban con ficha técnica y 56 (el 33%) tuvo bajo desempeño con avances inferiores al 50% de la meta. En cuanto a los indicadores de largo plazo, de los 167, el 4% no contaba con ficha técnica en 2023 y de los 160 restantes, el 88% estaba proyectado a completarse en 2031; es decir, en el tiempo más largo estimado.

Estado de la implementación desde los enfoques transversales (de género y étnico). En el caso del enfoque de género, el Informe destaca que la implementación durante los últimos años ha sido heterogénea, con alta concentración en los puntos de implementación en

estado mínimo y con un ritmo más lento que la generalidad del AFP. De las 130 disposiciones que deben incorporar el enfoque de género, el 15% estaba sin iniciar a noviembre de 2023: No se había iniciado o se estaba implementando sin tener en cuenta el enfoque de género. El 53% estaba en estado mínimo de implementación, el 19% se encontraba en un nivel intermedio y se había completado el 12%. Hay potencial para mejorar los niveles de implementación en el corto y mediano plazo, pero el Instituto Kroc considera que el impulso es insuficiente para revertir la tendencia predominante en la implementación.

Como ejemplos, se tiene que las garantías para la participación plena de las mujeres y personas LGBTIQ+ en las instancias derivadas del AFP y en lo relacionado con la materialización del enfoque de género siguen siendo insuficientes. En 2023, las Instancias de la CSIVI y la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos – IEANPE – no contaron con participación paritaria de mujeres. Se destaca que la economía del cuidado comienza a adquirir relevancia en aspectos de la implementación del AFP. Se comienza a reconocer la economía del cuidado no remunerada como actividad productiva en el sector rural, lo que permite incluir la financiación de proyectos rurales, por parte de las entidades competentes. El Informe valora los esfuerzos de articulación y coordinación interinstitucional encaminados a la implementación del enfoque de género en el AFP, así como en La Alta Instancia de Género del Gobierno,

En lo relacionado con el enfoque étnico, se mantienen los significativos rezagos en la dinámica de la implementación general. De las 80 disposiciones con enfoque étnico, no se había iniciado el 13% a noviembre de 2023. Se encontró en estado mínimo el 61%. En estado intermedio se ubicó el 14% y sólo el 13% se había completado. El bajo nivel de implementación del Capítulo Étnico del AFP se evidencia en que de 13 compromisos que los componen, según la metodología del Instituto, dos no habían iniciado, ocho estaban en avance mínimo, dos en estado intermedio y solamente se completó uno. Esta es una tendencia similar en las otras 67 disposiciones del enfoque étnico y durante 2023 no se evidenciaron cambios cuantitativos con relación a 2022.

Aunque se registraron actividades de planeación y gestión para impulsar el enfoque étnico,

esto no se ha traducido en mejores niveles de implementación. Son de resaltar las acciones incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 encaminadas a acelerar el Programa Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS, así como la gestión catastral de las territorialidades étnicas y el trazador presupuestal para estas comunidades, la articulación con las comunidades mediante la firma del Pacto por el Capítulo Étnico, la articulación con las organizaciones étnicas y la implementación de instrumentos de seguimiento y monitoreo para medir los avances obtenidos. Así mismo, continúa la debilidad en materia de consulta y concertación con los pueblos étnicos, en la implementación del AFP, hay evidente retraso en la reparación colectiva y en el desminado humanitario.

La Implementación por Puntos del Acuerdo final de Paz – AFP. Las mediciones específicas permiten mostrar:

Punto 1. Reforma Rural Integral. El Informe muestra que, a noviembre de 2023, el 6% de las disposiciones correspondientes no había iniciado, el 70 % estaba en estado mínimo, el 18% se encontraba en nivel intermedio y el 6% estaba completo. Con respecto al período anterior, hubo una disminución del 2% en las disposiciones sin iniciar, al pasar del 8% al 6%, con el consiguiente aumento de los compromisos en estado mínimo, los cuales se elevaron del 68% al 70%. Esto está relacionado con el Acto Legislativo de creación de la Jurisdicción Especial Agraria y la presentación del proyecto de ley para creación del marco normativo para que los municipios puedan fijar las tasas del Impuesto Predial Unificado, "en el marco de la actualización catastral con enfoque multipropósito". Las disposiciones de estado completo pasaron del 4% al 6% como producto de la activación de la fuente de donación de tierras del Fondo de Tierras y el compromiso de incorporación en el PND las prioridades y metas de los PDET.

El Informe resalta en materia de avances cualitativos en 2023, la aprobación del Acto Legislativo que reconoce al campesinado como sujeto de derechos de especial protección constitucional, la reactivación de la reforma agraria, el impulso a la implementación de Zonas de Reserva Campesina – ZRC – y los planes, programas y proyectos previstos en el Punto Uno del AFP, integrados al PND 2022 – 2026. También, se concluyó la consulta previa con los

pueblos indígenas para impulsar el Catastro Multipropósito. Se desarrollaron 164 mesas comunitarias como mecanismos de participación PDET, se expidió la hoja de ruta PDET y se dio comienzo al diseño de la metodología de revisión y actualización de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR. De otro lado, sigue siendo débil el reporte de cifras relacionadas con la formalización y adjudicación de tierras.

En lo relacionado con Barómetros Regionales, el Instituto Kroc destaca la hoja de ruta de la subregión del Pacífico Medio, con el proceso participativo realizado entre la Agencia de Renovación del Territorio – ART – y la Mesa Técnica PDET del Pacífico Medio realizada en 2023. Al cierre del período, la Hoja de ruta fue aprobada. Sin embargo, se anota que en dicho período fue suspendido el Grupo Motor y la Mesa Técnica PDET. No obstante, la ART orientó sus esfuerzos al fortalecimiento de los mecanismos de participación mediante el diálogo y la concertación. Al respecto, un desafío es la integración del enfoque de género.

Punto 2. Participación Política. Al mes de noviembre de 2023, el 26% de las disposiciones relacionadas con este Punto, no habían iniciado; el 43% estaba en estado mínimo, el 18 % se ubicaba en el nivel intermedio y el 14% había completado su implementación. Alrededor del 70% de los compromisos (sin iniciar y en estado mínimo) estaban sin evidenciar su viabilidad para ser implementadas en el tiempo previsto para el AFP. Al respecto, el Instituto recomienda realizar un mayor esfuerzo en el corto plazo, por parte de las entidades competentes, para fortalecer la participación política.

Durante el período aumentaron las disposiciones sin iniciar debido a la eliminación de los compromisos del AFP en la versión de la reforma política aprobada en diciembre del 2022. Además, con la radicación del proyecto para reformar la Ley 152 de 1994 aumentaron las disposiciones en estado mínimo, lo que las llevó al 43%. Las no iniciadas se elevaron al 26%. No hubo cambios en los niveles intermedio y completo, lo que refleja estancamiento de estos dos niveles en 2023.

En los enfoques de género y étnico no hubo cambios en el nivel de implementación manteniéndose el estancamiento en los compromisos, lo que requiere una revisión de las

estrategias desarrolladas por el gobierno para implementar el Punto 2 y realizar los ajustes necesarios.

En relación con cambios cualitativos se destaca la aprobación de la reforma al Código Electoral por parte del Congreso, al fortalecer la aplicación de medios electrónicos en los procesos electorales y la participación de grupos étnicos, mujeres y personas LGBTIQ+. Aunque se aprobó el proyecto de ley de participación paritaria de las mujeres en escenarios de toma de decisiones, no se logró el mismo principio en las listas a corporaciones públicas de elección popular.

También, se avanzó en ajustes institucionales para garantizar el derecho a la protesta y se presentó un proyecto de ley estatuaria para garantizar el derecho a la protesta, recogiendo lo planteado en el AFP. Así mismo, se adjudicaron para licenciamiento 68 emisoras étnicas. En contraste, se mantiene el rezago en materia de reforma política, lo que evidencia la necesidad de un consenso para transformar el sistema político electoral. Los resultados electorales de 2023 evidencian, pese a los avances en puestos de votación instalados, que siguen los problemas de transparencia en uso del software electoral y en la financiación, a la par que persisten los problemas de seguridad para el ejercicio de la política, en el caso de aspirantes a corporaciones de elección popular. El Informe resalta el aumento significativo de la violencia en contra de las mujeres candidatas.

En Barómetros Regionales, el Instituto resalta el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y su dinamismo donde se ha contado con acompañamiento y financiación de la Oficina del Comisionado de Paz y de la cooperación internacional. Sin embargo, la mayoría de estos organismos todavía no emiten conceptos formales ni recomendaciones a las entidades territoriales sobre la construcción de paz. Al tiempo, carecen de presupuestos suficientes para ejecutar sus planes de acción.

Punto 3. Fin del Conflicto. En el período considerado, el 9 % de las disposiciones relacionadas no había comenzado su implementación; el 22% estaba en estado mínimo; el 19% en nivel intermedio y el 51% había llegado al nivel completo. Los cambios se evidenciaron en el paso

de los niveles de nivel mínimo y no iniciado. Las disposiciones completas siguieron en el 51% y las de nivel intermedio en el 19%. Las de nivel mínimo pasaron del 19% al 22% con la consiguiente disminución del 11% al 9% de las disposiciones no iniciadas. Estas se relacionan con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad – CNGS – con la aprobación de la Política Pública de Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, que atentan en contra de la paz. La Política con enfoque de seguridad humana esta formulada con enfoque de género y feminista en los territorios.

El enfoque de género está incorporado en la mayoría de las acciones correspondientes al Punto 3. No obstante, presenta un ritmo menor de implementación que se hace más notable en el nivel mínimo de implementación y en el nivel completo, donde se presentan brechas más amplias, al decir del Informe. En cuanto al enfoque étnico, no se presentaron cambios cuantitativos durante el período, en el Punto 3.

El de resaltar la inclusión del sistema Nacional de Reincorporación – SNR – y el Programa de Reincorporación Integral – PRI- en el PND 2022-2026. Dichos instrumentos incorporan de manera transversal los enfoques de género y étnico. El Informe los valora como hitos del proceso de reincorporación. También destaca los avances en materia de adjudicación de tierras para las personas excombatientes y evidencia el reto presente en materia de acceso a la vivienda. Con respecto a la sostenibilidad de los proyectos productivos, el Instituto documentó avances por parte del Consejo Nacional de Reincorporación – CNR en lo relacionado con la consolidación de estrategias de sostenibilidad de proyectos e iniciativas colectivas. En contraste los avances en la concertación de estrategias para seguimiento y apoyo técnico de iniciativas individuales son menores.

En 2023, se logró protocolizar el Programa Especial de Armonización para reincorporación de firmantes pertenecientes a pueblos étnicos. Así mismo, se destacan los avances en la construcción de medidas de seguridad y protección enfoque de género para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales. Se resalta la preocupación frente a la violencia en contra de la población excombatiente y se advierte que las medidas gubernamentales son insuficientes o no se materializan, todavía. Se anota que en 2023 se

registraron 46 homicidios y 20 tentativas de asesinato, cuatro de ellas en contra de mujeres y nueve desapariciones de hombres excombatientes.

En lo relacionado con Barómetros Regionales se evidenció el bajo nivel de articulación interinstitucional para implementar en el nivel territorial las recomendaciones relacionadas con las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo. Se anota que, en muchos casos, los riesgos tendieron a agravarse. Así mismo, se advierte que no se han creado los Comités Territoriales de Alerta para Reacción Rápida – CTARR- considerados en el Decreto Ley 2124 de 2017. Se destaca una buena práctica en el Municipio de Puerto Libertador – Córdoba, pero se mantienen deficiencias administrativas y presupuestales.

Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. A noviembre de 2023, el 3% de las disposiciones relacionadas no había iniciado. El 45% estaba en estado mínimo, el 29% en nivel intermedio y el 23% en estado completo. No hubo cambios entre diciembre de 2022 y noviembre de 2023. El Instituto advierte el riesgo de no completar los compromisos que se encuentran en estado mínimo, dentro del horizonte de tiempo del AFP. Se evidencia falta de avances en temas como las soluciones colectivas a los Planes de Atención Inmediata –PAI – Comunitario o la integralidad del Punto con los PDET y la Reforma Rural Integral. No se presentaron variaciones en los niveles de implementación de los enfoques de género y étnico.

Se resalta que el Gobierno Nacional publicó la Política Nacional de Drogas "Sembrando vida desterramos el narcotráfico" 2023-2033. A la fecha de corte del Informe no se había expedido el capítulo de género de esta política ni se había realizado la consulta previa con las comunidades étnicas, ni se contaba con el Plan de Acción para materializar la política. El Informe resalta que el lanzamiento de la política se dio en "el marco de un aumento histórico de las áreas de cultivos de uso ilícito", según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), a la par de la persistencia de los niveles de inseguridad en los territorios PNIS. También, señala los reclamos de las personas ubicadas en municipios PNIS con relación a la implementación del Programa. Al respecto hubo pronunciamientos del consejo de Estado y de la Corte Constitucional, frente a las acciones de tutela presentadas

por estas personas. Igualmente, advierte dispersión en los indicadores del PMI y la carencia de bases de datos actualizados, en especial, en enfoques de género y étnico, en relación con las familias.

El Informe advierte un aumento del 95% en accidentes por presencia de minas antipersonal y municiones sin explotar, por lo que plantea la urgencia de implementar el Plan Operativo 2023-2025. También, señala que, a pesar de haber diseñado una estrategia en contra de la corrupción asociada al narcotráfico, se carece de mecanismos jurídicos para su implementación. Resalta, así mismo, la asignación de $ 9.349 millones del Plan Plurianual de Inversiones para la prevención del consumo y salud pública del AFP.

Sin embargo, advierte que a pesar de los avances en la formulación de instrumentos de planeación, planes y políticas hay estancamiento por la no implementación coordinada y liderada por una entidad que la pueda materializar a nivel nacional y territorial.

En Barómetros Regionales, el Informe analiza los desafíos enfrentados por las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS en cinco subregiones PDET, con especial énfasis en Arauca y Norte de Santander. Esto se refiere a la falta de convocatorias regulares a las instancias, el limitado acompañamiento para fortalecer el proceso organizativo y el conocimiento de los componentes del PNIS. También, anota la falta de planes de acción a corto, mediano y largo plazo y de informes de seguimiento y evaluación del PNIS. Resalta la importancia de las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y los Consejos Asesores Territoriales para fortalecer capacidades de sus integrantes.

Punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas. En el período considerado, el 11% de las disposiciones relacionadas no se habían implementado. El 34% estaba en estado mínimo; el 20%, en estado intermedio y el 34% se había completado. El Punto 5 tuvo un aumento del 2% en las disposiciones del nivel completo. Este fue el producto de la consolidación del universo de personas dadas por desaparecidas y la puesta en marcha del Comité de Seguimiento y Monitoreo de las Recomendaciones de la comisión de la Verdad y la presentación del proyecto de ley de reforma de la ley 1448 de 2011.

En el período, todas las disposiciones con enfoque de género del Punto 5 habían iniciado su implementación, en contraste con noviembre de 2022 cuando el 9% estaban sin iniciar. Esto implica un incremento de nueve puntos porcentuales en las disposiciones con enfoque de género en estado mínimo. En cambio, las disposiciones con enfoque étnico no tuvieron cambios cuantitativos en este Punto del AFP.

Hubo, también, avances cualitativos y grandes retos en la implementación. Entre ellos, se destaca la inclusión de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad en el PND 2022 – 2026. Se incorporaron 14 de las 67 recomendaciones contenidas en el Capítulo de Hallazgos y Recomendaciones. Así mismo, se reorganizaron grupos internos en la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y se crearon otros grupos en Cesar, Huila, Santander y Eje Cafetero. A noviembre de 2023 se consolidó el universo de personas dadas por desaparecidas en 103.838 personas.

En cuanto a la JEP se llevaron a cabo dos audiencias públicas de reconocimiento y se profirieron cinco autos de determinación de hechos y conductas con imputación de 79 comparecientes. Las organizaciones de víctimas expresaron críticas en materia de garantías para su participación efectiva. En el período no se habían proferido sentencias relacionadas con sanciones propias.

El Informe destaca la apertura del caso 011 relacionado con violencias basadas en género, sexuales, reproductivas y crímenes cometidos por prejuicio. Las organizaciones de víctimas y de mujeres advierten que la SRVR requiere desarrollar metodologías de investigación y participación con base en el respeto de la confidencialidad de las víctimas, apoyo psicosocial y no revictimización, entre otros aspectos. A la par, insisten en la pertinencia de medidas restauradoras que sean transformadoras donde se cuente con la participación incidente de las víctimas en su construcción.

En lo referente al programa de reparación colectiva siguen presentándose dificultades y retrasos para su implementación. De 971 sujetos de reparación colectiva, solamente el 6,1% ha completado la implementación de sus Planes Integrales de Reparación Colectiva – PIRC.

De estos, dos son étnicos, pero, 688 corresponden a pueblos étnicos. Así mismo, se mantienen los problemas en materia de coordinación y articulación con otros programas de AFP, como los PDET, los PISDA y la Reforma Rural Integral.

En lo que respecta a los Barómetros Regionales, el Instituto verificó que, de 181 planes de retorno y reubicación, acompañados por la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas – UARIV, solamente se han cerrado el 2,2%. El gran reto para el avance en la implementación de estos planes está en la persistencia del conflicto armado y otras formas de violencia en los territorios PDET.

Punto 6. Implementación, Verificación y Refrendación. El Informe destaca que, en el período considerado, el 6% de las disposiciones relacionadas no se había iniciado. El 21% se encontraba en estado mínimo, el 14% en estado intermedio y el 58% estaba completo en su implementación. Solamente, se presentó un cambio del 1% entre el nivel de no iniciado y mínimo, con la presentación del proyecto de ley de reforma de la Ley 152 de 1994 para contribuir a que los Planes de Desarrollo Territorial incluyan el Acuerdo de Paz. En lo referente a los enfoques de género y étnico no hubo cambios en los niveles de implementación.

Son de resaltar los cambios cualitativos con la expedición del PND 2022 – 2026, con sus disposiciones alineadas con el AFP y la asignación presupuestal específica. También destaca las sesiones de la CSIVI, el diálogo de las instancias de género y étnica, aunque el Informe advierte la falta de recursos para funcionamiento de las instancias. Se advierte que no hubo avances en la revisión anual del PMI. Hubo bajo nivel de implementación de los 13 compromisos del Capítulo Étnico que representan alrededor del 15% de las disposiciones del Punto 6, de las cuales 10 están en el nivel mínimo o no iniciado. Además, desde 2017 están pendientes ocho compromisos de prioridades normativas y desde ese período quedaron en los niveles más bajos de implementación.

Así mismo, el Informe señala los hallazgos de la Contraloría General de la República – CGR -, con relación al bajo nivel de asignación de recursos para el enfoque étnico. Señala que entre

2018 a 2022 se destinó el 4,1% del total de recursos del Presupuesto General de la Nación al AFP. La CGR no incluyó un apartado sobre implementación del enfoque de género y las menciones al respecto son mínimas. No obstante, se informa que la CGR está preparando un informe específico sobre transversalización de género en el AFP. En 2023 se aprobó la nueva metodología del OCAD – Paz para buscar mayor equidad en la distribución de los recursos.

En Barómetros Regionales, el Instituto revisó nueve programas de gobierno departamentales y 30 municipales de nueve subregiones PDET con el fin de analizar la incorporación del AFP. Al respecto, encontró que los 39 programas de gobierno incluyen acciones relacionadas con el Punto 1 (el 85%), 5 (69%). Los Puntos 6 (18%), 4 (28%), 2 (38%) y 3 (41%). En el 92% de programas se incluye algún tipo de acción relacionada con enfoque de género y el 72% con enfoque étnico. El Instituto insiste en "la necesidad de articular los instrumentos de planificación territorial" con el AFP, de manera integral.

Oportunidades Generales. Al respecto, el Informe sintetiza recomendaciones encaminadas a incrementar los niveles de implementación del AFP:

1. Para la CSIVI. Revisar y ajustar los indicadores PMI que estén en un nivel insatisfactorio, carezcan de ficha técnica o cuyas metas difieran del AFP y evaluar los compromisos que no tengan indicadores PMI.
2. Para el presidente de la República. Conformar el Gabinete de Paz establecido en la Ley de Paz Total y promover la articulación interinstitucional para la implementación del AFP.
3. Para el consejero Comisionado de Paz. En el contexto de las negociaciones de paz, promover la adopción de medidas humanitarias y de desescalamiento del conflicto con el fin de facilitar la implementación efectiva del AFP.
4. A la UAIP y las entidades implementadoras. Promover la estrategia de territorialización del principio de integralidad en la implementación del AFP incorporando los enfoques de género y étnico.
5. A la comunidad internacional. Concentrar el respaldo político y financiero de la cooperación internacional en la implementación en acciones que fortalezcan la territorialización del principio de integralidad, a mediante la formación de capacidades locales, de modo que la

formulación y ejecución de los planes de desarrollo territoriales estén alineados con el Acuerdo Final.
Fuente:

[1] Echavarría Álvarez Josefina y Otros. Siete años de implementación del Acuerdo Final: perspectivas para fortalecer la construcción de paz a mitad de camino. diciembre 2022 a noviembre 2023. Notre Dame, IN y
Bogotá, Colombia: Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2024. DOI: 10.7274/25651275. Mayo 7 de 2024.

https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es

Albeiro Caro Fernández, Coordinador del Programa Territorio, Paz y Desarrollo. Corporación Nuevo Arco Iris.

Foto tomada de: El País Cali