

Imprimir

El pasado 7 de junio de 2022, el Instituto Kroc de la Universidad Notre Dame de Estados Unidos hizo público su informe comprensivo relacionado con los cinco años de la implementación del Acuerdo Final de Paz (AF) suscrito en 2016 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC EP [1].

El Instituto Kroc sirve de apoyo técnico al mecanismo de verificación del AF con sujeción al Punto 6.3.2 dentro de los criterios y líneas de acción de la Comisión de Seguimiento.

Al final del primer lustro de implementación, el Instituto valora que se cimentan los pilares de construcción de una paz sostenible y espera que, en el siguiente, se logren cambios que vayan más allá de las instituciones y se amplíen los patrones de cambio social para las generaciones futuras. Reconoce, en coincidencia con el Informe de la Contraloría General de la República, que la implementación no se ha detenido durante los primeros cinco años; pero, advierte serios obstáculos en los ámbitos interno y externo, subraya, así mismo, que el ritmo de implementación no entra, todavía, en una senda que asegure el cumplimiento, al menos, de la mayoría de las disposiciones en el período de 15 años previsto por el AF.

El Informe destaca que el quinto año corresponde a un cierre del ciclo de diseño de las principales herramientas de políticas públicas para la implementación del Acuerdo Final. Reconoce que al marco normativo le faltan algunas adecuaciones coherentes con el Acuerdo de Paz; sugiere que la consolidación de dicho marco debe corresponder al acceso y garantía de derechos para las comunidades más afectadas por el conflicto armado, en procura de transformar la relación Estado-Ciudadanía en estos territorios.

El Informe se refiere al estado de la implementación del AF en el período diciembre de 2020 a noviembre de 2021. Presenta información cuantitativa y cualitativa de la implementación de 578 disposiciones derivadas del AF y analiza de manera especial los enfoques transversales de género y étnico.

También, toma en consideración los indicadores del Plan Marco de Implementación (PMI) y hace un estudio comparado de del AF con relación a otros suscritos en el mundo. En

particular, destaca lo relacionado con la extensión del mandato de las Comisiones de la Verdad, las cuales se prolongaron un 37% del plazo previsto, ninguna de ellas por casos de fuerza mayor como sí ocurrió en Colombia, en el contexto de pandemia, cuyo período se amplió por siete meses para la entrega del Informe final y dos para la Socialización.

En lo que se refiere a los distintos puntos del Acuerdo Final de Paz, el Informe del Instituto Kroc se basa en el Programa de Investigación Internacional PAM que recolecta datos de informes oficiales, medios de comunicación, entrevistas y asigna puntajes de 0 a 3 según provisiones no iniciadas, uno para implementación mínima referente al inicio de alguna acción para cumplir con un compromiso, dos para niveles intermedios y tres para lo que se ha completado. Dicha metodología no pretende medir impactos de la implementación, pero, reconoce que la implementación es una clave de la construcción de la paz.

Desde un enfoque cuantitativo, el Informe resalta frente a los niveles de implementación, que de las 578 disposiciones del AF, el 30% está completo; el 19% en estado intermedio, el 37% en estado mínimo y el 15% no ha iniciado todavía. Esto significa que, en relación con el cuarto año, el número de disposiciones no iniciadas disminuyó en un 5%, las relacionadas con un estado mínimo disminuyeron en un 1%, las disposiciones en estado intermedio aumentaron 2%, al igual que las que fueron completadas.

Esto, según plantea el Instituto, muestra una tendencia lineal que manifiesta pocos cambios en la dinámica de la implementación. Sugiere la probabilidad de lograr que la gran mayoría inicien su implementación antes de culminar los diez años de la firma del AF, teniendo en cuenta que, a la fecha de corte del Informe solo el 15% de las disposiciones no ha iniciado su implementación. Advierte, así mismo que, de no tomar acciones contundentes para llevar la mayoría de las disposiciones de una fase inicial a una intermedia, no se completará la implementación de las 578 disposiciones en 15 años y de manera efectiva.

Un análisis de contexto. En la parte introductoria de su Informe comprensivo, el Instituto Kroc aborda la dinámica de movilización social que caracterizó el año 2021, desde el mes de abril. Se basa en las interpretaciones de expertos de la Universidad del Rosario y de la Fundación

Ideas para la Paz - FIP- y concibe esta dinámica como una cuarta fase de la acción colectiva iniciada desde 2019, con las demandas estudiantiles; el excesivo uso de la fuerza, sus desarrollos entre noviembre de 2019 y marzo de 2020; el confinamiento y desarticulación de las protestas, a raíz de la pandemia y la limitación de eventos masivos. Destaca la gran movilización descentralizada provocada por la fallida reforma tributaria y refiere el número de movilizaciones, marchas y asambleas que se extendieron a 860 municipios en los 32 departamentos. Con base en informes de la Defensoría del Pueblo, refiere 591 denuncias por vulneración de los derechos humanos, entre el 28 de abril y el 24 de junio, con 820 violaciones, 312 afectaciones de la integridad personal, 140 a la libertad de reunión, 125 atentados contra el derecho a la vida, en eventos donde en 591 denuncias se señaló como principal responsable a la Fuerza Pública con 424 casos y 63 presuntos homicidios, de los cuales, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones para los Derechos Humanos verificó 46 casos, entre ellos, dos policías y 28 civiles a manos de la Fuerza Pública; 16 casos de violencia sexual, más de 1000 afectaciones a la integridad física y 500 detenciones arbitrarias. El Instituto Kroc reitera que la movilización social y la vulneración de los derechos humanos son cuestiones relacionadas con los mecanismos previstos en el AF y evidencian brechas en su implementación, especialmente, en lo relacionado con el Punto 2, referente a la Participación Política.

También, hace alusión al contexto de pandemia y la aplicación de 57.500.000 dosis en primera, segunda y dosis de refuerzo, lo que posibilitó el regreso progresivo a las actividades sociales y el relacionamiento institucional, aunque pervive la dinámica virtual. También, se facilitó entrar en un proceso de reactivación recuperándose niveles previos a la pandemia. Sin embargo, a septiembre de 2021 no se habían podido recuperar 850.000 puestos de trabajo y se aumentó el desempleo femenino, de modo que se pasó de 1.4 hombres ocupados por cada mujer a 1.5, para significar que mientras cerca de 280 mil hombres perdieron sus empleos, en el caso de las mujeres fue de cerca de 470.000. Así mismo, al finalizar el mes de septiembre de 2021 la inflación de precios de los alimentos estaba en un 15% con mayor afectación de los hogares más pobres.

En lo relacionado con factores de inseguridad, las comunidades rurales y urbanas fueron

afectadas por masacres, desplazamientos forzados, confinamientos y asesinatos de personas defensoras de derechos humanos. Las mayores afectaciones confluyeron en los departamentos de Nariño y Chocó. Estos casos que se relacionan con el Punto 3, referente al Fin del Conflicto, también tiene que ver con cuatro expedientes de acciones de Tutela que presentaron los excombatientes con relación a las graves amenazas contra su vida e integridad. Aunque el informe muestra que la Corte Constitucional inició el estudio de los expedientes, es procedente registrar que, el 27 de enero de 2022, dicha Corte declaró la violación masiva al AF, es decir, el Estado de cosas Inconstitucional, como muestra Infobae [2]. Esto implica reforzar recursos presupuestales e institucionales para asignar esquemas individuales y colectivos de protección de excombatientes y convocar la Mesa de Coordinación Interinstitucional creada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC). Igualmente se debe asumir el desafío contemplado en el AF referente a la Política Pública y Criminal de Desmantelamiento de organizaciones y conductas criminales, la operación plena del mandato de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección (MTSP).

Finalmente, en materia de contexto, aborda la coyuntura electoral de 2022. Al respecto, resalta el logro de las curules de paz, CTEP para las 16 regiones más afectadas por el conflicto. Un logro que califica como inédito y con muchas expectativas, del cual cabe decir que dichas curules se lograron derrotando al gobierno y a la coalición de ultraderecha mediante recurso de tutela interpuesto por el Senado Roy Barreras.

También, destaca la conformación de 25 listas al Senado, con 934 candidatos y 1.498 en la Cámara, con 328 listas. En el caso de las 16 CTEP, se inscribieron 403 candidatos en 203 listas. Más allá del proceso complejo de la dinámica electoral, tanto de Congreso como de Presidencia, el Informe plantea que es necesario asegurar el proceso de transición política para aumentar los niveles de implementación del Acuerdo de Paz, así como los altos niveles de coordinación con la administración saliente, con el fin de priorizar decisiones que permitan alcanzar metas de mediano plazo y resolver temas pendientes durante los siguientes cinco años.

Al respecto, es pertinente resaltar la garantía que constituye para el proceso de paz la elección de Gustavo Petro y Francia Márquez, quienes con una coalición que se perfila como mayoritaria en el Congreso y con la disposición de actores como el ELN para retomar los protocolos de negociación podrán avanzar hacia la paz completa, mejorar los indicadores de implementación del AF y lograr el sometimiento a la justicia de las bandas y grupos multicrimen. A este proceso sirve, también, el ambiente propicio internacional de apertura al diálogo con el Gobierno Biden para desnarcotizar las relaciones, redefinir criterios en materia de extradición y proteger el medio ambiente; así mismo, los diálogos y proceso de reapertura de relaciones con el gobierno venezolano permitirán avanzar en esfuerzos conjuntos para la desactivación de la violencia armada en la frontera.

Desde la perspectiva de los puntos centrales del Acuerdo, el Informe destaca los siguientes elementos.

Punto 1. “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral – RRI.

Las disposiciones es estado de no iniciado disminuyeron al pasar del 17% en 2020 al 14% en 2021; las disposiciones en estado mínimo aumentaron del 66% al 67% entre 2020 y 2021. Las de estado intermedio subieron del 13% al 14% y las completas se mantuvieron en el 4%. Parte sustancial de estos cambios obedeció a la adopción de los Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma rural Integral. El Informe destaca la adopción del Plan especial de Educación Rural.

Existen disposiciones que, por decisiones políticas, retrocedieron al estado mínimo, después de estar por el camino de la implementación avanzada. Un caso relevante es el de la Jurisdicción Especial Agraria, en razón de su archivo en el Congreso en julio de 2021, a pesar de ser un compromiso de implementación temprana, determinante en la dinamización del acceso y la formalización de la tierra y la aceleración del proceso de resolución de los conflictos agrarios.

En 2021 la implementación de las disposiciones del Punto 1 se caracterizó por la finalización

de los procesos de planeación, estructuración de planes, programas y políticas públicas orientados desde el gobierno nacional. Al respecto, se tienen las 14 hojas de ruta PDET y la adopción de 11 de 16 Planes Nacionales de la RRI. También se crearon directrices para las líneas de crédito, subsidio para el acceso a la tierra y el fortalecimiento de la política pública de Catastro Multipropósito.

El Informe destaca como retos acciones en las que se focalizaron significativos esfuerzos institucionales alineados con el Plan de Desarrollo, sin que fueran previstos dentro del AF. En tal sentido, carecen de disposiciones asociadas y no reflejan el estado efectivo de implementación del AF en la metodología del Instituto. También, reseña la elaboración de Hojas de ruta llevó más tiempo, en razón de la pandemia. La mayoría de Planes Nacionales de la RRI según el PMI debían iniciar en 2017 y 2018, con excepción del Plan de Riego y Drenaje para la economía Campesina, Familiar y Comunitaria contemplado para 2021. Anota que nada de esto es implementación ni ejecución de obras, ya que se refiere a formulación de planes.

Según reportes a 2021, el Fondo de Tierras, desde su conformación, había adjudicado 251.122 hectáreas, equivalente al 8.4% de una meta de tres millones de Ha. De estas, el 98% fue entregado a comunidades étnicas mediante 63 acuerdos o resoluciones en beneficio de 8.247 familias. El 2% a campesinos sin tierra o con poca mediante 1.151 títulos de propiedad para 1.530 familias. La regularización llegó a 2.252.427 Ha de pequeña y mediana propiedad rural, equivalente a un avance del 32% de la meta de siete millones de hectáreas. Es de anotar que las tierras que entran al Fondo de Tierras no todas están libres de litigios, por lo que aquellas donde esto se presentan, se dificulta su adjudicación.

Punto 2. Participación Política.

El avance obedeció al paso de las disposiciones en estado mínimo que pasaron del 38% al 45% en 2021. Esto se relaciona con las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz - CTEP, los medios de comunicación y planeación participativa, así como las garantías para la participación de las organizaciones y movimientos sociales, las garantías de seguridad y

protección para el ejercicio de la política. Estos avances corresponden a las actuaciones de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la JEP y el Congreso de la República. El Informe reporta una disminución en las disposiciones no iniciadas del Punto 2, al pasar del 34% al 28% durante el período 20-21.

Resalta, así mismo, que los avances obedecen al impulso de actores territoriales, en especial, de la sociedad civil, las autoridades locales, la cooperación internacional y alianzas en temas relacionados con la cultura política y democrática y los medios de comunicación. Al respecto, se destaca la adjudicación de emisoras comunitarias con enfoque étnico, a través del MINTIC. Así, se pasó del 13% en 2020 al 14% en 2021 en incremento de disposiciones completas.

No obstante, un número significativo de disposiciones siguen rezagadas o en retroceso. Estas se refieren a temas relacionados con mayor apertura democrática y promoción de la reconciliación. Las poblaciones afectadas son las mujeres, personas LGBTI, los jóvenes y pueblos étnicos. Las protestas del Paro Nacional evidenciaron esta situación. De allí, la disminución en el estado de la implementación que del nivel intermedio retrocedieron del 15% al 14%.

Se evidenció la ausencia de consensos en el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los partidos, los órganos de control para implementar compromisos pendientes. También, es notable la fragmentación del debate acerca de la forma de profundizar la participación política y la democracia y las prioridades de la agenda legislativa. Así mismo, el gobierno no asume los compromisos del Acuerdo Final que no están en el PMI. Igualmente, hay disminución presupuestal y un nivel de ejecución decreciente, lo que afecta los niveles de implementación. Se concluye que falta voluntad política y esfuerzos estatales para vincular a los partidos, autoridades, organizaciones sociales, sector privado y demás actores para avanzar en las disposiciones que no han iniciado.

Punto 3. Fin del Conflicto.

Se presenta una disminución durante el período en tres puntos, con respecto a las

disposiciones no iniciadas al pasar del 14% al 11%. El Plan Estratégico de Seguridad y Protección -PESP- pasó de estado de no iniciado a mínimo, con la identificación de necesidades en recursos humanos, físicos y financieros. Así mismo, la atención psicosocial individual y colectiva con enfoque de género para la población excombatiente y sus familias.

Hubo un aumento de tres puntos en disposiciones que pasaron de estado inicial a intermedio, al pasar del 17% al 20%. Esto se relaciona con la asignación de ocho millones de pesos para cada proyecto individual o colectivo para cada persona en proceso de reincorporación. Las disposiciones de estado de implementación mínima disminuyeron de 20% a 19% entre 2020 y 2021 y no hubo variación en disposiciones completas que siguieron en 49%.

La Peregrinación por la vida y por la Paz realizada por los excombatientes a finales de 2020 permitió movilizar acciones asociadas al acceso a la tierra en 2021. Así, la ARN con apoyo de otras entidades continuó implementando lo relacionado con la reincorporación socioeconómica. Sin embargo, no se concretan mecanismos para definir la reincorporación en el largo plazo, con la definición de indicadores, metas y presupuestos, así como las responsabilidades de otras instituciones como lo plantea el documento Conpes 3931 de 2018.

En materia de seguridad, las situaciones siguieron siendo delicadas para los excombatientes en 2021. En los territorios, incluyendo los PDET hubo incremento del desplazamiento forzado, el confinamiento, el asesinato selectivo, las masacres y la persecución contra líderes sociales, excombatientes, comunidades étnicas y poblaciones rurales.

El Informe destaca la falta de concertación con la sociedad civil y el Partido Comunes para atender requerimientos judiciales y adoptar medidas de seguridad y protección como lo estipula el AF.

Punto 4. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”.

Las disposiciones sin iniciar pasaron del 15% en 2020 al 9% en 2021. Esto se relaciona con las disposiciones referentes al Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública y las

medidas adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social para la atención de los fenómenos de estigmatización de las personas consumidoras de sustancias de uso ilícito.

Otras disposiciones que aumentaron en 1% al pasar del 20% a 21% entre 2020 y 2021 se refiere a la estrategia de comunicación del PNIS y la conclusión del mapeo y caracterización del delito de narcotráfico en el marco de la solución a la problemática de la producción y comercialización de narcóticos.

Donde hubo menores cambios fue en las medidas de estado intermedio que pasaron del 26% al 27% gracias al diseño y divulgación de los Planes Integrales comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA- para ocho municipios que no forman parte de los Programas PDET.

El Instituto evidenció estancamiento en la ley de tratamiento penal diferenciado para pequeñas y pequeños cultivadores, así como en los retos en proyectos productivos de largo plazo inscrito en la sustitución de cultivos de uso ilícito. Tampoco se cuenta con normas para el Programa de Prevención al Consumo para una Instancia de Alto Nivel, se carece de la Ruta de Atención Integral de Prevención al Consumo.

Punto 5. “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto”.

Dentro de un ritmo constante de implementación, las disposiciones en estado de no iniciado se redujeron del 19% al 16%. Las de estado mínimo pasaron del 36% al 33% y las de estado intermedio, por consiguiente, pasaron del 21% al 24%. Así mismo las disposiciones completas se elevaron del 24% al 27% en 2021. Todo ello ocurrió en contextos de falta de garantías de seguridad, lo que dificultó la participación de las víctimas, así como su acceso a la información.

Es de resaltar que la Comisión de la Verdad consolidó las estrategias de relacionamiento con las víctimas, con sus organizaciones y el acceso a medios de comunicación. La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas avanzó en recolección de información para establecer el universo de personas desaparecidas y el registro de fosas, cementerios ilegales y

sepulturas.

Por su parte la JEP avanzó en la cuantificación del registro de casos de falta de reconocimiento de responsabilidad pasando desde la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de Hechos y Conductas a la Unidad de Investigación y Acusación, con el fin de continuar con el respectivo proceso adversarial.

En materia de reparación la Unidad de Restitución de tierras tuvo avances en el acompañamiento técnico y financiero de la población, en la reconstrucción de proyectos de vida y estrategias de generación de ingresos

Punto 6. “Implementación, Verificación y Refrendación”

Entre diciembre de 2020 y noviembre de 2021 hubo pocos cambios relacionados con el Punto 6. Solamente, ocho de 84 disposiciones presentaron cambios que el Instituto registró.

Las disposiciones en estado no iniciado disminuyeron de 13% al 8%. Se destacan las medidas para garantizar la inclusión de los pueblos étnicos en las CTEP, así como la capacitación del Partido Comunes, la sociedad civil, los jóvenes, mujeres y organizaciones étnicas en el funcionamiento de las emisoras. Hay retroceso en la tramitación en el Congreso de la República del proyecto de ley de tratamiento penal diferenciado de pequeñas y pequeños cultivadores. El estado de no iniciado mantiene rezagos en lo referente a la revisión del PMI, las sesiones territoriales de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación-CSIVI-. También en lo relacionado con el Capítulo étnico.

Las disposiciones con avance mínimo se elevaron del 17% al 19%, al pasar de no iniciadas a estado mínimo. La elaboración de lineamientos étnicos del PNIS contribuyó a elevar el índice. En lo referente al nivel intermedio se pasó del 15% al 14% porque las emisoras para la paz entraron en funcionamiento en 2021. Con ello, pasaron de de avance intermedio a completa. La aprobación de las CTEP y la puesta en marcha de mapas interactivos del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto - SIPO -, así como el funcionamiento por dos años del Comité de Comunicaciones, con la aprobación de las emisoras y sus contenidos

permitió pasar de 55% a 58% el cambio en disposiciones completas en este Punto.

Finalmente, en materia de oportunidades de implementación, el Informe subraya que 2022 es un año de transición política hacia un nuevo gobierno y renovación del Congreso de la República. Esto, efectivamente, ocurre ahora con la elección de Gustavo Petro y Francia Márquez y el avance hacia una coalición mayoritaria que posibilita adelantar las reformas e implementar el AF.

Por tanto, se hace posible la apropiación del informe de la Comisión de la Verdad en procura de no repetición del conflicto. Se puede avanzar en la implementación integral del Acuerdo Final de Paz y se puede contar con la Agenda Multipartidista, en particular, para la reforma rural Integral y la solución al problema de las drogas de uso ilícito.

Es de resaltar que el Secretariado de las FARC en su comparecencia ante la JEP en su segundo día de audiencias viene reconociendo su responsabilidad en las imputaciones relacionadas con crímenes de guerra y de lesa humanidad dentro del Macrocaso 01. Este se relaciona con la investigación de más de 21.000 secuestros. Este elemento es fundamental en la reparación de las víctimas y en el avance hacia el proceso de reconciliación nacional. La resonancia nacional e internacional de estos hechos fortalece el proceso de paz y brinda espacios para avanzar en los procesos de justicia restaurativa.

Fuentes.

[1] Echavarría Álvarez, Josefina, et al. Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Notre Dame, IN: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/ Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022.

Recuperado de: <https://doi.org/10.7274/z029p270x6d>

[2] Infobae. Corte Constitucional declara que hay violación masiva del Acuerdo Final de Paz. Enero 27 de 2022.

Recuperado de:

<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/01/28/corte-constitucional-declara-estado-d>



Instituto Kroc. Monitoreo a implementación del Acuerdo de Paz. Cinco años

[e-cosas-inconstitucional-por-incumplimiento-al-acuerdo-de-paz/](#)

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

Foto tomada de: Infobae