

Imprimir

Casi un semestre antes de cumplirse el séptimo año de la firma del Acuerdo Final de Paz Gobierno – Farc EP, el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame de Estados Unidos publicó su informe de seguimiento, como le corresponde por ser la entidad reconocida mediante mandato otorgado por las partes firmantes para realizar dicha actividad académica.

El Informe se denomina “Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político” [1] y cubre el período de diciembre 2021 a noviembre 2022. También, se puede consultar en video [2].

El apoyo técnico que realiza el Instituto Kroc se fundamenta en criterios y líneas de acción definidas por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final – CSIVI, con base en responsabilidades asignadas en el epígrafe 6.3.2 del Acuerdo Final, para que el Instituto Kroc diseñe la metodología para identificar los avances de la implementación, brinde soporte técnico de seguimiento, verificación y acompañamiento a la CSIVI, mediante la presentación de informes frecuentes.

En el prólogo del documento, el Instituto resalta que presenta el Séptimo Informe en un momento de cambios políticos, con el propósito de identificar aspectos clave en los cuales enfocar esfuerzos para avanzar en la implementación de los compromisos inherentes al Acuerdo.

También, el informe es enfático en expresar confianza en la institucionalidad democrática colombiana y en la capacidad para impulsar, durante el cuatrienio, los compromisos estratégicos encaminados a lograr la transformación territorial, ampliar y fortalecer la participación política ciudadana, solucionar el problema de las drogas ilícitas, consolidar la garantía de derechos de las víctimas, asegurar las rutas de restablecimiento de derechos de los pueblos étnicos, promover la equidad de género y prevenir la discriminación de las personas LGBTIQ+.

La iniciativa barómetro, base de su metodología, permite monitorear 578 disposiciones

definidas como compromisos concretos, observables y medibles plasmados en el Acuerdo final. Estos están en 18 temas, 70 subtemas y en los seis puntos del Acuerdo Final: 1) Reforma Rural Integral. 2) Participación Política. 3) Fin del Conflicto. 4) Solución al problema de las Drogas Ilícitas. 5) Acuerdo sobre Víctimas. 6) Implementación, Verificación y Refrendación.

El barómetro mide los niveles mensuales de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final en cuatro categorías: A) No Iniciada. B) Mínima. C) Intermedia y D) Completa. Esto permite establecer el Estado de la Implementación. También, toma en consideración los indicadores del Plan Marco de Implementación – PMI, de forma complementaria a la metodología del Instituto.

El prólogo confiere relevancia a los territorios, en conexión con los temas neurálgicos mencionados. En tal sentido, promete emprender el desafío metodológico de construir *Barómetros Regionales*, con el fin de caracterizar con datos territoriales la implementación del Acuerdo Final. Este aporte prometido está encaminado a acompañar a las nuevas autoridades territoriales, en los inicios de 2024, en el direccionamiento de sus planes de desarrollo. Se espera, mientras tanto, el poder aprovechar la documentación de experiencias territoriales, buenas prácticas y lecciones aprendidas de implementación en el Bajo Cauca, el Catatumbo, la Costa Pacífica Nariñense, la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caqueteño. Así mismo, el informe medioambiental busca ir más allá del tema del cambio climático, con el fin de analizar ecosistemas, salud medioambiental, seguridad, participación y garantías de no repetición.

El Informe confiere relevancia al momento de apertura de nuevos escenarios de negociación, en línea con la “Paz Total” impulsada por el Gobierno del Presidente Petro, a la que valora como noticia esperanzadora y le reconoce su importancia como parte de la consolidación de la paz propuesta en el Acuerdo Final. Al respecto, entiende la propuesta gubernamental como la idea de “edificar un pacto político” para abordar problemas estructurales y superar las causas de la violencia mediante la equidad, el diálogo y la construcción de consensos.

El Contexto de la implementación. Durante el sexto año de implementación, diciembre de 2021 – noviembre de 2022, el informe destaca cuatro eventos relevantes: 1) la elección presidencial y del nuevo congreso de la república, con el consiguiente cambio en el mapa político del país, favorable para la izquierda y para la transición política relacionada con el contraste entre los enfoques y evaluaciones del gobierno Duque y el gobierno Petro, con respecto a los resultados de la implementación del Acuerdo de Paz.

2) La Política de “Paz Total”, centrada en el diálogo y la exploración de soluciones negociadas del conflicto con los diversos grupos armados ilegales, así como la implementación del Acuerdo Final Gobierno – Farc. De allí resulta un gran desafío relacionado con la tensión existente entre la estrategia de negociación con los diversos actores armados ilegales y la política pública para el desmantelamiento de organizaciones o conductas ilegales, prevista en el Acuerdo Final, asignada como responsabilidad de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), cuya conformación y regulación está consignada en el decreto 154 de 2017 [3].

3) La presencia persistente de grupos armados ilegales y otros factores de violencia. Reconoce una disminución leve en los crímenes en contra de firmantes del Acuerdo de Paz, pero, advierte que 2022 fue un año de mayor número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos, desde 2016. Destaca el alto impacto de actores armados como el ELN, las disidencias de las Farc EP y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia- AGC. Al respecto, refiere que la Corte Constitucional declaró un Estado de Cosas Inconstitucional, dado el bajo nivel de implementación del Acuerdo de Paz, en materia de seguridad. Frente a ello, el Gobierno Nacional implementó en el segundo semestre de 2022 el Plan de Emergencia para protección de líderes y lideresas sociales, personas defensoras de los derechos humanos y firmantes de paz.

4) El Informe, también resalta la denuncia en malversación de fondos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, en relación con las presuntas irregularidades en la ejecución de los recursos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD-Paz. Retoma la denuncia de posibles acuerdos irregulares entre congresistas, funcionarios

nacionales y locales, así como empresas contratadas que podrían haber incurrido en delitos de soborno para direccionamiento de contratos. Al respecto, el Instituto Kroc recoge las primeras acciones investigativas realizadas por la Contraloría General de la República, a noviembre de 2022.

Análisis comparado internacional. El Instituto estudia 34 Acuerdos de Paz negociados en 31 países, desde 1989. Al respecto, encuentra que, durante los primeros diez años de la firma de Acuerdos de Paz, el 41% de los grupos firmantes de Acuerdos y no firmantes continuaron activos. En 10 de los 34 casos (29%) los grupos regresaron al conflicto. En 7 casos, esto ocurrió en los dos primeros años de la firma de los acuerdos. En 11 de los 34 casos (32%), los grupos que no firmaron acuerdos siguieron en el conflicto. Hasta 2016, de los 34 Acuerdos de Paz analizados, solamente seis casos (18%) siguieron en conflicto armado. Esto es, el 82% de los acuerdos lograron la paz total.

Con este análisis, el informe busca aportar elementos acerca de cómo se logra la paz total y plantea tres estrategias basadas en teorías de atracción de los grupos activos, para una solución negociada: 1) “Normalización política y participación efectiva de los grupos firmantes”. 2) Afrontar los problemas relacionados con el contenido o la implementación de acuerdos, que llevaron a la no incorporación o a la renuncia, lo que implica recuperar la confianza. 3) Abordar las causas principales del conflicto. En el caso colombiano, esto tiene relación con causas socioeconómicas profundas y también con i) Participación efectiva de los firmantes en todas las instancias de implementación del Acuerdo y lograr el funcionamiento de la CSIVI. ii) Garantizar una reincorporación “sólida e integral”. iii) Garantizar el acceso a la tierra y iv) Seguridad jurídica para los excombatientes en su proceso de reincorporación.

Niveles de implementación. A noviembre de 2022, el Instituto Kroc encontró que un 13% de las 578 disposiciones no había iniciado, todavía. El 37% se encontraba en estado mínimo, sin que hubiera evidencia de cumplimiento de los plazos establecidos en el Acuerdo Final. El 20% estaba en estado intermedio, encontrándose viabilidad en tiempo y metas y el 31% de las disposiciones estaba completo. Esto muestra un gran desafío para la implementación, dada la significación de un 50% de disposiciones con retraso en tiempo y metas. Se evidencia

una desaceleración entre 2019 y 2021.

En un contexto en el que el Acuerdo está planteado para ser implementado en un horizonte de 15 años y con seis años donde se evidencia retraso en el 50% del Acuerdo, el Instituto plantea una alerta significativa y un llamado a la acción para movilizar la implementación a 2031, lo que implica modificar dinámicas. Se establecen avances normativos y en diseño institucional, pero, no se ejecutan los mandatos ni se dinamizan los propósitos y metas del Acuerdo de Paz.

Se advierte que los mayores niveles de implementación están en el Punto 3 (Fin del conflicto) y 6 (Implementación, Verificación y Refrendación). Estos puntos tuvieron menores niveles de cambios en el período 2021-2022. En contraste, los Punto 1 y 2 (Reforma Rural Integral y Participación Política), con menores niveles de implementación, registraron aumentos entre tres y dos puntos porcentuales, respectivamente, con el paso de disposiciones a estado intermedio. Sin embargo, no hubo cambios en el número de disposiciones completas. Estos puntos y el quinto, relacionado con el Acuerdo sobre Víctimas fueron los de mayores cambios en 2021-2022. En lo referente al Punto 4, relacionado con la Solución al Problema de las Drogas de Uso Ilícito, los cambios fueron mínimos en su estado efectivo de implementación; especialmente, sobre el tema de adopción de algunas estrategias de solución al fenómeno de producción y comercialización de estupefacientes, lo que se reflejó en dicho período en un nivel mínimo de implementación.

En relación con hitos de la implementación, se destaca en el Punto 5 del Acuerdo de Paz, el Informe de la Comisión de la Verdad y su alto nivel de implementación que requiere la apropiación social e institucional de los hallazgos, así como de las reflexiones y recomendaciones para transformar las condiciones relacionadas con la valoración de la memoria, el derecho a la verdad y apropiación ciudadana e institucional de la historia del conflicto.

El informe, también resalta los ejercicios realizados durante los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre de 2022, en relación con las bases del Plan de Desarrollo

del Gobierno Petro. Al respecto, valora su base programática, así como su orientación a la implementación integral para facilitar una transición que facilite contar con una arquitectura de evaluación y ajuste de planes, programas e instancias institucionales.

Enfoques transversales. En el tema de género, a noviembre de 2022, el 18% de las 130 disposiciones relacionadas no habían comenzado su implementación, mientras que el 52% estaba en estado mínimo, el 18% en nivel intermedio y el 12% se había completado. En relación con el Punto 1 del Acuerdo se dieron cambios exiguos. Persiste un acceso mínimo de las mujeres a la tierra mediante adjudicación y existe desigualdad frente a los hombres en los procesos de formalización. Es débil la participación ciudadana de la mujer y hay problemas en el funcionamiento de la CSIVI y en el sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política-SISEP. Se reconocen avances en la participación en la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, por motivos del conflicto, así como en las afectaciones en contra de población LGBTIQ+. También, se resalta la apertura del caso de la Justicia Especial para la Paz – JEP sobre violencia sexual, reproductiva y otros crímenes por prejuicio, odio, discriminación de género, sexo, identidad y orientación sexual diversa, en el marco del conflicto armado.

En el Enfoque Étnico, a noviembre de 2022, de 80 disposiciones del acuerdo final, el 14% no había iniciado, el 60% estaba en estado mínimo, el 14% en nivel intermedio y solamente el 13% había completado su implementación. Se evidenciaron bajos niveles de implementación, a pesar de algunos avances en el punto 1, de Reforma Rural Integral y en participación política. Es de resaltar la aprobación del Plan Nacional de Implementación de Asistencia Integral Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, que contempla medidas diferenciales para los territorios étnicos. Sin embargo, en el Punto 6 no se documentan avances en las salvaguardas del Capítulo Étnico, tales como la consulta previa, ni compromisos relacionados con sustitución de cultivos de uso ilícito y reincorporación con enfoque étnico.

En lo relacionado con los puntos del Acuerdo de Paz, se tienen los siguientes elementos destacables del seguimiento realizado por el Instituto Kroc.

Punto 1. Reforma Rural Integral. A noviembre del 2022, el 13% de las disposiciones estaba sin iniciar, el 66% en estado mínimo, el 17%, en nivel intermedio y el 4% completo. Con relación a 2021, hubo un aumento del 3% del estado intermedio, con la consiguiente reducción proporcional del nivel mínimo de implementación. El conjunto del tema se expresa en el retraso de la adjudicación y asignación de derechos territoriales, con solo 1% de la meta de tres millones de hectáreas adjudicadas hasta octubre de 2022. También se constató baja ejecución en los recursos del catastro multipropósito y se evidenció debilidad en la prestación del servicio.

En relación con las Zonas de Reserva Campesina – ZRC-, el Informe encontró que no tienen el impulso necesario, aunque ha adquirido nueva importancia con el gobierno actual. También, se anota la importancia de crear el Sistema de Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, establecido en el Acuerdo Final.

En cuanto a los Programas con Enfoque Territorial – PDET-, se enrutaron un 41% de iniciativas, pero se mantuvieron las deficiencias en la participación de las comunidades y gestión desarticulada de los mecanismos de participación territorial.

Punto 2. Participación Política. A noviembre de 2022, no había comenzado la implementación del 27% de las disposiciones, el 41% estaba en estado mínimo, el 18% en intermedio y el 14% había logrado completar su implementación. Se constató el aumento en 4% en el nivel intermedio, en razón de la elección de los 16 representantes a la Cámara por las circunscripciones Especiales de Paz. No obstante, se requieren acciones de largo plazo para cumplir con lo consignado en el Acuerdo Final. Una cuarta parte de las disposiciones del Punto 2 no ha iniciado y esto ha sido una constante desde 2021, lo que relega la importancia de una apertura democrática en el país.

Punto 3. Fin del Conflicto. A noviembre de 2022, el 11% de las disposiciones relacionadas no había iniciado, el 19% estaba en estado mínimo, el 20%, en intermedio y se había completado el 49%. En 2022, solamente una disposición pasó a estado intermedio y otra, a nivel completo de implementación. Al respecto, el Programa CaPazcidades para personas en

proceso de reincorporación con discapacidades, personas adultas mayores y/o enfermedades de alto costo pasó de la implementación inicial a intermedia y el Consejo Nacional Electoral completó la disposición asociada al financiamiento para el Partido Comunes en su participación electoral.

En garantías de seguridad, se inició el plan de emergencia como una de las primeras acciones del actual gobierno. En la lucha contra la corrupción no se identificaron cambios significativos, dado que varios compromisos siguen sin iniciar su implementación, mientras que las medidas para depurar los bancos de datos de las centrales de inteligencia y seguridad están en un nivel mínimo de implementación.

En lo referente a la reintegración socioeconómica, se cuenta con una hoja de ruta y el 80% de los excombatientes está vinculado a proyectos productivos asociativos o individuales. Su gran desafío es la sostenibilidad, en el mediano y largo plazo, así como el acceso a la tierra, a la vivienda y a la asistencia técnica. Es de anotar que los excombatientes que pertenecen a comunidades étnicas no cuentan aún con una ruta de retorno a sus comunidades

Punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. A noviembre de 2022, el 3% de las disposiciones relacionadas no había iniciado y el 47% estaba en estado mínimo. Solamente, hubo un aumento de dos puntos de las disposiciones en estado mínimo, con la consiguiente disminución de los puntos sin iniciar. Esto obedeció a acciones emprendidas dentro del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas.

En lo referente al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito-PNIS-, el Instituto Kroc evidenció el alto nivel de disposiciones en estado mínimo. En especial, el Informe destaca el riesgo de no completar en el tiempo estipulado por el Acuerdo, los referentes al tratamiento penal diferenciado para pequeñas y pequeños cultivadores, los proyectos de ciclo largo en procesos de sustitución, el empleo temporal para recolectores y recolectoras, así como la contratación de comunidades para implementación y las soluciones colectivas del Plan de Atención Inmediata – PAI comunitario -, lo relacionado con los componentes de sostenibilidad ambiental, que incluye erradicación en parques naturales. El



Informe destaca la promesa del Presidente Petro frente a una nueva política de drogas, más integral, enfocada al problema del consumo y frente a la producción de drogas en el continente. El Informe no alcanza a evidenciar que dicha política fue diseñada y está en proceso de implementación en 2023. Sin embargo, valora que en el Plan de Desarrollo 2022-2026, se incluyen políticas encaminadas a dignificar a las comunidades y a proteger la naturaleza, en conexión con el impulso de la Reforma Rural Integral. También, destaca el enfoque de salud pública del nuevo Gobierno, en materia de sensibilización, orientación a la comunidad e instituciones para prevenir la estigmatización de consumidores y consumidoras, con enfoque de género y para la reducción del consumo, a nivel territorial de drogas inyectables.

Punto 5. Víctimas. A noviembre 22, el 12% de las disposiciones estaba sin iniciar su implementación; el 34% estaba en estado mínimo. El 22%, en intermedio y el 31% se había completado. Se evidenciaron los mayores cambios, en relación con 2021. Se redujo en 4% el número de disposiciones sin iniciar. Aumentó en 1% el número de disposiciones en estado mínimo, disminuyó en 2% el número de disposiciones en estado intermedio y se incrementó en 4% el número de disposiciones que completaron su implementación. Como ya se ha dicho, esto obedeció a la finalización del mandato de la Comisión de la Verdad, mediante la entrega de su informe final y la expedición de las primeras resoluciones de conclusiones de la JEP. Sin embargo, el Programa de Reparación colectiva continuó presentando retrasos en su implementación. Tampoco se había establecido el Plan de Derechos Humanos contemplado en el Acuerdo de Paz. En tal contexto, el Informe concluye que no se puede hablar de un desarrollo coordinado e integral en la implementación del Punto 5.

El Informe sí destaca el avance en la transversalización de los enfoques diferenciales en la implementación del Punto 5. Al respecto, refiere los Capítulos Étnico y de Género en el Informe final de la CEV, la creación del Grupo de Trabajo y la apertura del Caso 09 “Crímenes no amniables cometidos contra Pueblos y Territorios Étnicos en el marco del conflicto armado colombiano” de la JEP.

Punto 6. Implementación, verificación y refrendación. A noviembre de 2022, el 8% de las

disposiciones no se había iniciado. El 19% estaba en estado mínimo. El 14%, en intermedio y el 58% había completado su implementación. Es de anotar que la CSIVI no avanzó en el cumplimiento de algunas de sus funciones contempladas en el Plan Marco de Implementación – PMI. Tampoco ha sido adoptada la normatividad para garantizar la implementación de los acuerdos en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Así mismo, el Capítulo Étnico, que representa el 15% de las disposiciones del Punto 6 no tuvo incremento en los niveles de implementación.

Es de resaltar que las emisoras de paz continuaron su dinámica de implementación, así como los espacios radiales. También se mantuvo la dinámica del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto – SIPO -.

Principales oportunidades para mejorar la implementación. Además de las observaciones y recomendaciones que plantea en cada capítulo relacionado con el Acuerdo de Paz, el Informe recomienda, en general, establecer parámetros para hacer revisión anual del Plan Marco de Implementación – PMI -, con el fin de recomendar ajustes encaminados al fortalecimiento de dicha implementación.

Así mismo, en relación con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP - y la Unidad para la Implementación del Acuerdo Final, recomienda definir un plan de acción encaminado a la activación y ejercicio del mandato de las instancias y programas del Acuerdo Final, para contribuir a los objetivos de la política de Paz Total.

También, propone al Mininterior, DNP, OACP y Unidad para la Implementación del Acuerdo Final incorporar en los planes territoriales de desarrollo los planes, programas y proyectos destinados a la implementación del Acuerdo final de Paz.

Además, propone al Gobierno Nacional y al Congreso de la República definir e impulsar una agenda legislativa para avanzar en la implementación de compromisos del Acuerdo Final que dependen de definiciones normativas.

Finalmente, el Informe exhorta a la comunidad internacional a continuar con su respaldo

político y financiero al Acuerdo final y a contribuir en la búsqueda de la paz en Colombia. En especial, anima a persistir en la implementación de los enfoques de género y étnico, a través de las organizaciones e instancias pertinentes.

Fuentes:

[1] Álvarez, JE, Vásquez, MG, Giancola, MB, Linares, BF, Farfán, JSF, Pulido, EG, Joshi, M., Kielhold, A., Díaz, JM, Roldán, TM, Pérez, MC, Quinn, L. , Quinn, J., Rincón, AR, Ortiz, NR, Corredor, AR, Contreras, AMR, Bernal, NR, Florez, CS, ... García, IZ (2023). *Seis años de implementación del Acuerdo Final: retos y oportunidades en el nuevo ciclo político*. Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz, Matriz de Acuerdos de Paz. <https://doi.org/10.7274/41687h17d1g>

[2] Álvarez Josefina, Ramírez Ángela, Gómez Mateo y Serrano Carolina. Presentación del séptimo informe comprensivo del Instituto Kroc sobre la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Peace Accords Matrix. Kroc Institute for International Peace Studies. Julio 6 de 2023. <https://peaceaccords.nd.edu/presentacion-del-septimo-informe-comprensivo-del-instituto-kroc-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia?lang=es>

[3] Cristo Juan Fernando, Londoño Jorge y Villegas Luís Carlos. Decreto 154 de 2017. Gobierno Nacional. Febrero 3 de 2017.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=79067>

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

Foto tomada de: Radio Santa Fé