

MAYO 2022

Encuentro de París
Por la paz de Colombia 

Encuentro de París por la paz de Colombia

Una reflexión sobre el estado
de implementación del
Acuerdo Final de Paz y
la cooperación europea
para la paz

Autoras : Emeline Dutheil & Monica Arias

El Encuentro de Paris por la Paz de Colombia ha sido convocado por :



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme



SciencesPo
OBSERVATOIRE POLITIQUE DE
L'AMÉRIQUE LATINE ET DES CARAÏBES



Colombia
Gruppen





Este informe recopila los análisis realizados por l.os.as panelistas del Encuentro de París de 2021, y los actualiza a la luz de los últimos informes institucionales y y de los trabajos de campo realizados. La retransmisión de la conferencia del Encuentro de París se encuentra en el siguiente enlace: <https://fb.watch/cE60OgzZq9/>

Panelistas : Iván Cepeda Castro (Comisión de Paz del Congreso), Bertha Lucía Frías, Pastor Alape (Consejo Nacional de Reincorporación), Adam Isacson (WOLA), Clara Ramírez (CINEP/PPP)

*Este informe ha sido elaborado gracias al apoyo
de la Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'homme.*



Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme



Resumen ejecutivo

Introducción

05-06

Capítulo 1

07-12

Balance global del Acuerdo

Implementación presupuestal y normativa :
qué prioridades para el AP?

Financiación del Acuerdo Final

09-10

Implementación normativa del Acuerdo Final
y conflictividades políticas

10-11

Conclusiones

12

Capítulo 2

12-19

El Acuerdo de Paz en los territorios

La necesidad de una presencia estatal interinstitucional

Reforma Rural y Sustitución de Cultivos Ilícitos

13-16

El acceso a la tierra

16-17

Conclusiones

18-19

Capítulo 3

20-30

Fortalecimiento democrático

De las armas al dialogo : las garantías para el ejercicio de una participa-
ción política y ciudadana plural

Las garantías de seguridad: Condición indispensable para el ejercicio
de la democracia y la construcción de paz

20-23

Conclusión parcial

23

Mecanismos y garantías para la participación ciudadana
y la protesta social: lecciones aprendidas del paro nacional de 2021

24-26

Conclusión parcial

27

La apertura democrática : Garantías para la ampliación del
sistema electoral y el ejercicio de una oposición política

28-29

Conclusión

30

Capítulo 4

31-37

Víctimas y Justicia transicional

De la verdad a la reconciliación y a la construcción de una paz duradera

Implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición y
satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación

31-33

La justicia restaurativa como un proceso transformador:
de la verdad a la reconciliación

33-35

Conclusión

36-37

Fuentes

38-40





Introducción

El presente documento parte de una labor de la sociedad civil y académica colombiana y europea, reunida en el **« Encuentro de París por la Paz de Colombia »**, con el fin de contribuir a la construcción de una paz completa, estable y duradera en Colombia, a través de un seguimiento transversal e internacional a la **implementación del Acuerdo Final**. El Encuentro propone un análisis del estado presente de implementación del “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo (FARC-EP), a la luz de la **coyuntura social y política actual**, generando prioridades y recomendaciones para los próximos años de su implementación.

Bajo la premisa de sacar las armas de la política, el Acuerdo Final (AF) propone una visión holística de construcción de paz. Reconocido por la comunidad internacional como un ejemplo de buenas prácticas por su carácter innovador, ha generado grandes esperanzas en la sociedad civil colombiana sobre la posibilidad de una nación sin violencia, más democrática, más justa. Más allá de plantear un procedimiento de Desarme, Desmovilización y Reintegración -DDR- (Punto 3), el Acuerdo Final es un compromiso con y para el conjunto de la sociedad colombiana con el objetivo de aportar respuestas a las causas estructurales de desigualdad económica y política rural, y construir justicia, verdad y reconciliación para todo el universo de víctimas del conflicto armado. Estas herramientas fueron plasmadas en puntos como el Punto 1 de Reforma Rural Integral, Punto 4 de solución al problema de drogas ilícitas, Punto 5 de Víctimas y la creación del Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición y Punto 2 sobre las garantías para la participación política.

Tras cinco años de implementación del Acuerdo Final bajo los gobiernos de Juan

Manuel Santos (2014-2018) e Iván Duque (2018-2022), si bien se constatan logros y avances en la implementación del AF, se observa que la coyuntura y el **escenario de acción para la paz ha sido complejo, largo y tortuoso**.

La lenta implementación del Acuerdo Final -que se ha dado de forma no homogénea en los territorios- ha estado marcada por una falta de priorización de puntos fundamentales como la Reforma Rural o la Participación Política o de los enfoques diferenciales de género y étnico, dejando **una paz fragmentada en los territorios**. A estos retrasos se suma un cambio de gobierno en 2018 que conlleva la asunción del partido político que se había opuesto abiertamente a la firma del Acuerdo, y que ha estado expresando su hostilidad frente a instituciones y disposiciones del AF en varias ocasiones. Este contexto ha fragilizado la construcción de paz, generando desconfianza en la sociedad colombiana y entre los/as firmantes del AF. Por otro lado, el deterioro de la seguridad, especialmente en zonas históricamente marcadas por el conflicto como en la región del Pacífico, y la persistencia de grupos armados en los territorios antes controlados por las FARC-EP, evidencian las dificultades del Estado en desarrollar una presencia interinstitucional en los territorios históricamente abandonados, cuando el aumento del asesinato sistemático de líderes/as sociales y excombatientes, que en su gran mayoría ha quedado impunes, ponen directamente en jaque la construcción de paz.

Las movilizaciones históricas que ha vivido el país desde 2019 y que han culminado en un masivo paro nacional en 2021, han demostrado la necesidad de transformar, ampliar y garantizar los espectros de la participación ciudadana y política plural. Sin embargo, la gestión particularmente represiva del paro por el Gobierno nacional, que ha sido constatada por organismos y cortes internacionales como la ONU y la CIDH, así como por la Corte Constitucional, evidencia la aguda nece-

sidad de implementar las disposiciones del AF para las garantías de la protesta social.

A cinco años de la firma del Acuerdo Final, la sociedad colombiana se encuentra a medio camino del tiempo total previsto para su implementación (diez años). Luego de haber sentado las bases fundacionales necesarias a la operacionalización del Acuerdo Final como la estructura normativa e institucional necesaria, es el momento de acciones y resultados contundentes. Este momento coincide con un **año electoral** donde la ciudadanía colombiana elegirá una nueva o un nuevo Presidente y un nuevo Congreso. Este nuevo gobierno tendrá la responsabilidad de finalizar la implementación del Acuerdo Final y llevará la responsabilidad de construir una paz estable y duradera. Las memorias del Encuentro de París buscan así aportar una contribución para que el nuevo gobierno colombiano y la comunidad internacional que lo acompañaran tengan presente las fragilidades y las urgencias de la implementación.

Frente a los retos que enfrenta hoy la implementación del AF en el marco de la construcción de una paz completa, estable y duradera, **el Encuentro de París** se ha planteado como un espacio internacional de evaluación y reflexión transversal alrededor de la implementación del AF, que reúne a una variedad de actores nacionales e internacionales provenientes de sectores institucionales, sociales, políticos y académicos variados, con vistas a combinar diferentes perspectivas y especializaciones sobre el tema de construcción de paz. Igualmente se concibe como una plataforma de sensibilización y de diálogo entre la institucionalidad, la sociedad civil y la academia en Colombia y Europa, que busca generar sinergias y articular los diferentes esfuerzos de paz.

Así, el 2 de julio 2021, durante el Encuentro de París, se ha realizado un diagnóstico punto por punto sobre el estado de la implementación de la paz en Colombia por un panel de especialistas: Iván Cepeda (Punto 2 "Participación Política"); Pastor Alape (Punto 3 "Fin del Conflicto"); y Adam Isaacson (Puntos 1 y 4 "Reforma Rural Integral" y "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas");

Bertha Lucia Frías (Punto 5, "Víctimas"); y Clara Leonor Ramírez (Punto 6, "Implementación, Verificación y Refrendación" y enfoques de género y étnico). La reflexión que le siguió buscó identificar prioridades para la implementación y generar recomendaciones con el fin de reforzar el aporte de la comunidad europea a la construcción de paz.

El presente informe recopila los análisis realizados por los/as panelistas del Encuentro de París de 2021, y los actualiza a la luz de los últimos informes institucionales y de los trabajos de campo realizados. Propone una evaluación del estado presente de implementación del AF, tomando en cuenta la coyuntura social y política del país. Así, identifica prioridades para su proceso de implementación de sus próximos años, y genera **recomendaciones para la contribución europea a la construcción de paz**.

El informe se concibe como un documento de sensibilización y esta destinado tanto a la sociedad civil, centros de reflexión, observadores y monitores del AF, así como a los/as tomadores/as de decisión de la institucionalidad colombiana y europea. En particular, se espera que esa contribución de la sociedad civil y académica colombo-europea pueda, por un lado, evidenciar la necesidad para el futuro **gobierno colombiano** de llevar a cabo una agenda de paz capaz de impulsar los diferentes puntos pendientes de la implementación del AF y proponer soluciones a las brechas observadas; y por otro lado alentar a la comunidad europea para tomar en cuenta las prioridades del AF a la hora de reformular su política de cooperación a la construcción de paz en Colombia.

Capítulo 1

Balance global de la implementación del Acuerdo Final Implementación presupuestal y normativa: ¿qué prioridades para el AF?

El Acuerdo Final (AF) prevé la construcción de una paz integral, estable y duradera a partir de seis puntos interligados, que buscan responder a los motores del conflicto colombiano, generar una reconciliación entre las partes y garantizar un piso democrático y pacífico para la convivencia en el país: la Reforma Rural Integral (Punto 1); la Participación Política (Punto 2); el Fin del Conflicto y la Reincorporación (Punto 3); la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (Punto 4); el Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto (Punto 5); y la Implementación y Verificación del Acuerdo (Punto 6). El AF igualmente cuenta con enfoques transversales de género y étnico, que buscan analizar y remediar a los impactos diferenciales del conflicto armado, que ha victimizado de forma particular a sectores de la población de por sí vulnerabilizadas e invisibilizadas.

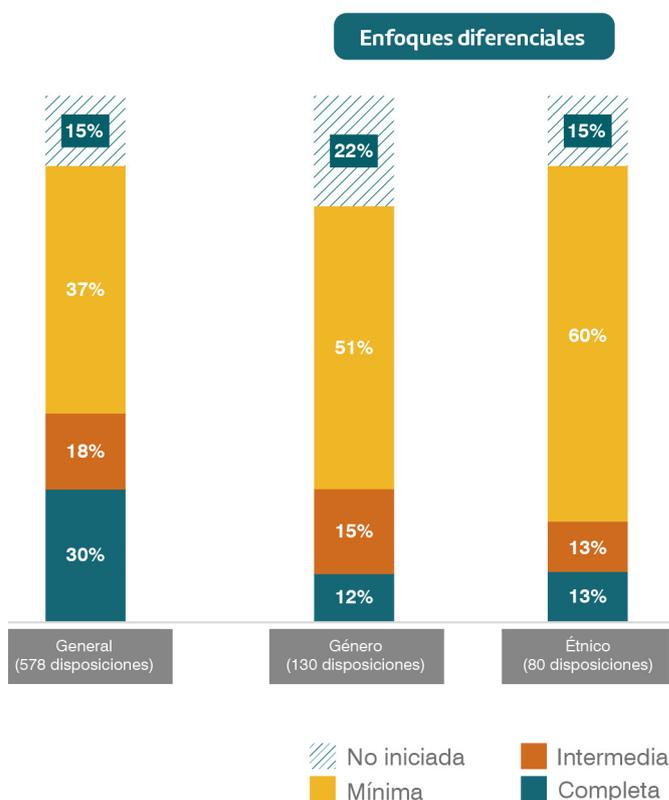
Como observa el instituto Kroc, mandatario del seguimiento a la implementación del AF según el Punto 6.3.2, desde la firma del Acuerdo y a la mitad del tiempo previsto para su implementación, se han completado 30% de las disposiciones del Acuerdo, el 18% ha llegado a un nivel intermedio,

y 52% de las disposiciones se encuentran en un estado mínimo o cero de implementación.

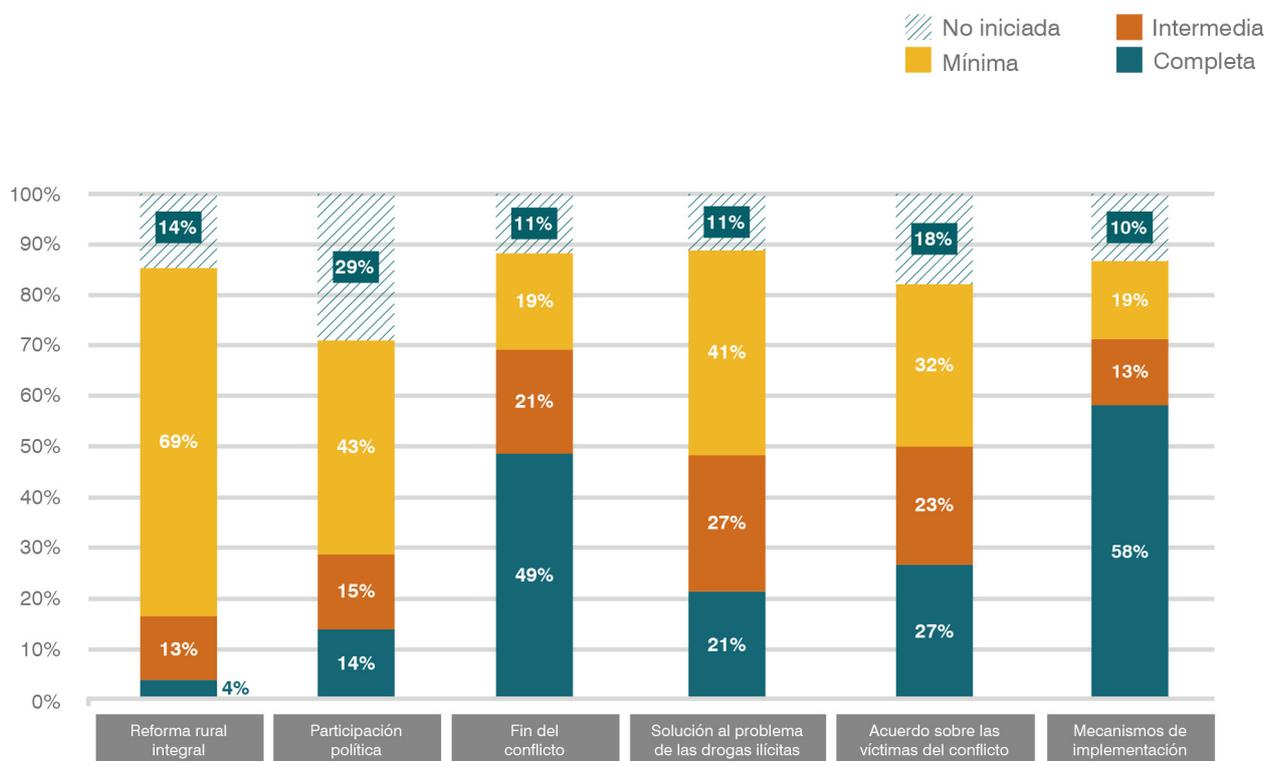
Así, para los años restantes, es indispensable dinamizar la implementación del AF, sin lo cual lo se cumplirá en término.

Por otro lado, el estado general de implementación no se refleja de la misma manera en los diferentes capítulos y en los enfoques transversales:

Niveles de implementación de los enfoques transversales vs. la implementación del Acuerdo en general (Dic. 2016 - Oct. 2021)



Estado de implementación por punto del Acuerdo (Dic. 2016 - Oct. 2021)



“A cinco años de la firma del Acuerdo Final, pueden entreverse tres comportamientos diferentes en la implementación. Primero, los compromisos urgentes para consolidar el fin del conflicto y la arquitectura de la implementación previstos principalmente en los Puntos 3 y 6 se completaron rápidamente, sin perjuicio de algunos temas en materia de garantías de seguridad que se encuentran todavía pendientes. Segundo, los compromisos de los Puntos 4 y 5 del Acuerdo están avanzando y, de mantener su ritmo, se completarían en el tiempo previsto, sin perjuicio algunos compromisos que no se rigen bajo esta regla como aquellos relacionados con el PNIS. Y tercero, compromisos que han reportado mínimos avances de cara al momento actual de la implementación, particularmente de los Puntos 1 y 2, y de los enfoques diferenciales que, de no adoptar las medidas pertinentes para su dinamización, es probable que no se puedan completar en el tiempo previsto.”

Instituto Kroc, “Cinco años de Implementación del Acuerdo Final en Colombia”, Diciembre 2016-Octubre 2021

Los cinco primeros años de la implementación del AF se han enfocado en la construcción y consolidación de una infraestructura normativa e institucional para su implementación; así como en la implementación de políticas públicas y acciones de corto plazo consideradas como em-

blemáticas del AF, destinadas a generar confianza en la población. Sin embargo, las partes importantes del AF que se han quedado atrás en la implementación, son aquellas que corresponden a aspectos de gran envergadura con un carácter transformacional, como los Puntos 1 Reforma Ru-

ral Integral y 2 Participación Política, los enfoques diferenciados, pero también las disposiciones de los Puntos 5 Víctimas y 4 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas ligadas a la construcción territorial de la paz. Las reformas normativas pendientes, en particular las del Punto 2, son precisamente aquellas que necesitan un alto nivel de consenso político, y por ello están más expuestas a la influencia de las configuraciones políticas en los espacios legislativos y ejecutivos.

Es preciso tener en cuenta esos aspectos a la hora de redefinir una hoja de ruta para el AF que sea capaz de dinamizar concretamente **las reformas transformacionales del AF, -en particular en los Puntos 1, 2 y los enfoques diferenciales-**, y tomar acciones contundentes destinadas a construir una paz estable en los territorios.

Financiación del Acuerdo Final

El Acuerdo Final contempla diferentes fuentes de financiación, entre ellas las más importantes son el Presupuesto General de la Nación (36%), el Sistema General de Participaciones (29,2%), el Sistema General de Regalías (15,2%), la cooperación internacional (8,9%) y recursos privados (6,4%), -estos dos últimos agrupados en el Fondo Colombia en Paz-.

Si bien por falta de información completa es difícil hacer el seguimiento al **Presupuesto General de la Nación**, que cubre 36% de la financiación del Acuerdo Final, el CINEP observa un **desfinanciamiento general** y una disminución presupuestal del AF, que se agudiza en 2020 en un contexto de pandemia y de crisis económica. Se recortaron principalmente recursos destinados a programas fundamentales como al Catastro Multipropósito, necesario para la gestión de las tierras rurales, y a los Planes Nacionales para la Reforma Rural (Punto 1).

Vale la pena aclarar que el nivel actual de inversión del gobierno nacional en el AF es de 0.8% del PIB nacional, lo que queda lejos de la meta de los 10% exigidos por el Marco Fiscal establecido en el AF. A ese ritmo, el plan de ejecución de 10 años se prolongaría a 25 años.

Por otro lado, a nivel de la ejecución del presupuesto para implementar el AF, se ha identificado una subutilización de los recursos disponibles: Contraloría General de la Nación observa que entre 2017 y 2020 se han ejecutado 65% del total de los recursos presupuestados. Así, en ningún año se han usado la totalidad de los recursos previstos para la implementación del AF. Es necesario, entonces, acelerar el ritmo de la implementación del AF y de la ejecución de los recursos destinados a ése.

El **apoyo financiero de la comunidad internacional** a la construcción de paz en Colombia ha sido fundamental tanto a nivel político, como a nivel de la cooperación internacional, que representa 8,9% de la financiación total del Acuerdo Final. Si bien la cooperación para la implementación ascendió a USD 498 millones entre 2017 y 2019, los montos aprobados han venido disminuyendo cada año (de USD 259 millones en 2017 a USD 167 millones en 2018, USD 72 millones en 2019 y USD 49,6 millones en 2020). En 2021, se programaron recursos por USD 69 millones. Si en los primeros años de implementación del AF, los recursos internacionales se habían enfocado en el Punto 3 Reincorporación, en 2020 y 2021, la prioridad en la inversión de recursos de cooperación internacional se da en Reforma Rural Integral, Víctimas del Conflicto y Solución al Problema de las Drogas Ilícitas. De forma general, se observa que los recursos se han dirigido en mayor medida al Punto 4, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas (en medida 41,2% del total).

En el marco de una desfinanciación general del AF y considerando el importante mensaje político que representa, preocupa la disminución gradual de la ayuda internacional. Por otro lado, se sugiere mantener y reforzar el apoyo a la Reforma Rural Integral y al punto Víctimas, y enfocar las nuevas acciones en los puntos Reforma Política y enfoques transversales, así como en las reformas transformacionales que urge implementar, contribuyendo a dinamizar una implementación completa del AF.

La adjudicación y ejecución del presupuesto para el AF, si bien ha sido planeada en el marco presupuestal, ha sufrido variaciones que

han impactado la implementación de ciertos puntos del AF, reflejando una orientación de la implementación que prioriza ciertas partes del Acuerdo sobre otras. Las reformas más costosas y estructurales ligadas a la participación política y al desarrollo rural se han quedado atrás en el presupuesto. A la hora de formular **una nueva agenda de paz**, será imprescindible que el gobierno tome en cuenta el nivel diferenciado de implementación y ejecución presupuestal, con el fin de acelerar la implementación integral del AF y remediar las problemáticas actuales que atraviesa el país.

Implementación normativa del Acuerdo Final y conflictividades políticas

La firma del Acuerdo Final ha sido acompañada por una serie de **disposiciones legales nacionales e internacionales** que han buscado blindar el Acuerdo legalmente y garantizar la buena implementación de su marco normativo. Así, la inscripción transitoria del AF en la Constitución y su conversión en una política pública del Estado en la sentencia C-630/17 de la Corte Constitucional de Colombia, vuelve obligación constitucional la implementación del Acuerdo en el respeto de sus disposiciones y espíritu.

Por otro lado, su deposición ante los Convenios de Ginebra y suscripción como Acuerdo Especial lo inscriben en el derecho internacional humanitario. Su incorporación como anexo de la Resolución 2261 de 2016 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas igualmente le confiere un carácter legal internacional que le brinda una mayor estabilidad jurídica.

Aún así, el AF es una constelación de normas, mecanismos e instituciones interdependientes, cuya articulación influye en su implementación normativa y operativa integral. Así, se ha observado el efecto de las conflictividades políticas en su proceso de implementación normativa, que han afectado la operatividad de la integralidad del sistema.

Luego de la firma del AF, el gobierno nacional definió un listado de **los ajustes normativos necesarios** para su implementación (107 normas). Si bien se había planeado llevar a cabo los ajustes normativos necesarios para la implementación del AF durante el primer año de éste, en noviembre 2021 se han expedido 66,3% (71 normas). Los mayores retrasos se encuentran en la Reforma Rural Integral (15 de 36 normas) y en Participación Política (7 de 14 normas).

En particular, **existen varias normas claves cuya aprobación es indispensable para la implementación del resto del sistema** y que no han sido aprobadas, como: el tratamiento diferencial para pequeños cultivadores (Punto 4), la jurisdicción agraria (Punto 1), que fue archivada en junio 2021, la reforma política (Punto 2), o parte de la legislación sobre las garantías de seguridad. El estancamiento jurídico de esas normas tiende a bloquear el resto del sistema, como en el caso de la ley de la especialidad agraria, un sistema jurídico especializado en conflictos agrarios, que garantiza el acceso a la justicia para las necesidades específicas de la ruralidad. Si se encuentra actualmente estancado, la mayoría de lo estipulado en el Punto 1 Reforma Rural Integral depende de la implementación de ese sistema.

Por otro lado se han observado conflictividades políticas alrededor de ciertas instituciones creadas por el AF, generando bloqueos, acciones contrarias, y eventualmente obstruyendo el funcionamiento de las instituciones estipuladas en el Acuerdo. Así, la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se ha visto obstruida en el Congreso por ciertos sectores opositores al AF, retrasando la implementación de una justicia transicional y afectando a los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación. Cabe resaltar el rol crucial que ha jugado la comunidad internacional (ONU, UE) a través de su apoyo político directo a la JEP. Aún así, ha sido compleja la adjudicación de los recursos necesarios por parte del gobierno.

“**La inexistencia de una agenda legislativa para la implementación del Acuerdo por parte del gobierno para impulsar los proyectos en el Congreso es uno de los principales faltantes.**”

Se alerta también sobre la insistencia de sectores opositores al Acuerdo en tramitar normas que impactan o que podrían impactar la implementación y que podrían poner en riesgo la integridad del Acuerdo.”

*Clara Leonor Ramirez, Encuentro de París
(2 de julio de 2021).*

Se observa que los retrasos en la aprobación normativa de las disposiciones e instituciones del AF tienen lugar en varias etapas de su proceso. El Congreso ha sido un espacio de conflictividades y bloqueos: por un lado, la falta de priorización de ciertas leyes en la agenda ha llevado a archivar varias normas, como en el caso de la Jurisdicción Agraria. En otros casos como el Estatuto de Oposición y del Código Electoral, se han generado bloqueos en el Congreso por sectores opositores al AF, lo que ha llevado a cambios sustanciales de esas normas, alejándose o yendo en contra de lo estipulado en el AF.

La implementación normativa se estanca igualmente a nivel de gobierno, ya que varias normas del AF han sido diseñadas por las comisiones encargadas, pero no han sido llevadas por el gobierno al Congreso como proyecto de ley, como ha sido el caso de la ley de garantías para la protesta pacífica.

Como observan Clara Leonor Ramirez y Adam Isaacson, los espacios de formulación y aprobación de normas como el Congreso pueden ser escenarios de representación de intereses políticos y económicos que van en contra de la implementación del Acuerdo Final. En ese aspecto, el papel de la comunidad europea es fundamental en cuanto contrapeso político.

Por otro lado, el AF contiene disposiciones que permiten la coordinación y verificación de la implementación normativa, así como la resolución de conflictos entre las partes firmantes. Así, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación (CSIVI) es la única instancia en la cual concurren en forma paritaria las dos partes firmantes del AF por esa calidad se concibe como la instancia por excelencia de resolución de controversias entre las partes a nivel nacional y territorial. A pesar de la ampliación

de su mandato, preocupa la falta de operatividad y voluntad política, que se refleja en una falta de coordinación de l.os.as delegad.os.as y una no periodicidad de sus sesiones, afectando a su función de impulso y de resolución de controversias, incluyendo en los territorios.

Conclusiones



“En las prioridades para la cooperación europea, hay un apoyo político que es a la integralidad del Acuerdo.” *Clara Ramirez en el Encuentro de París (2 de julio de 2021)*

“La UE tiene como rol ser un contrapeso político de las fuerzas que van en contra del Acuerdo.” *Adam Isacson en el Encuentro de París (2 de julio de 2021)*

Si bien durante los cinco primeros años de implementación del Acuerdo han habido avances significativos en términos de planeación, se han quedado atrás partes importantes del AF, en términos de implementación normativa, presupuestal y operativa. Luego de haber sentado las bases fundacionales necesarias para su operacionalización y completado las acciones de corto plazo para concretar el fin del conflicto, es preciso avanzar en las reformas transformadoras que consisten en el núcleo del AF y permiten la construcción de una paz completa, estable y duradera.

El contexto social y político actual del país evidencia la necesidad de revisar las prioridades en la implementación y tomar en cuenta las necesidades ligadas a la reforma rural y política, así como a los enfoques diferenciales, en la formulación de la agenda de paz del próximo gobierno. En particular, es imprescindible agilizar la ejecución y adjudicación de presupuesto, así como la implementación normativa pendiente en esos puntos.

La (no) priorización e impulsión de las reformas claves del AF a nivel presupuestal y normativo, así como las conflictividades alrededor de los ajustes normativos e institucionales para la implementación del AF, revelan una fuerte exposición de este último a las configuraciones políticas vigentes, que han contribuido a generar una implementación heterogénea del AF. Cuando la influencia de las configuraciones políticas ultrapasa lo estipulado en el derecho constitucional e internacional, la exposición al riesgo del AF y la fragilidad generadas fomentan la incertidumbre sobre la construcción de una paz integral y duradera, generando desconfianza dentro de la sociedad civil, de las víctimas y de l.os.as firmantes del Acuerdo.

En ese contexto, la comunidad europea e internacional tiene un rol fundamental para generar garantías a la implementación del AF a través de un apoyo político a la implementación de la integralidad del Acuerdo. Como actor integrante de la implementación del AF, la UE tiene un papel clave en:

- la articulación y mediación de las diferentes partes e instituciones involucradas en la implementación del AF;
- el apoyo a la promoción de resolución de conflictos y el diálogo a nivel nacional y territorial, y la exigencia de garantías de diálogo;
- la inclusión de instituciones de seguimiento al AF como el CSIVI y la sociedad civil en los comités decisivos sobre los fondos internacionales para la implementación del AF en Colombia.

La comunidad europea puede igualmente revisar su propia hoja de ruta para su contribución a la construcción de paz en Colombia, enfocando sus acciones y fondos en las brechas identificadas y en los puntos pendientes en la implementación del AF donde este apoyo tendría un impacto mayor, incluyendo: la asesoría a planes financieros; el fortalecimiento de la gobernabilidad local y la garantía de la participación comunitaria en ella; el fortalecimiento del sistema judicial para dinamizar la resolución de disputas; y garantizar el control político a la implementación del AF.

Capítulo 2

Una paz territorial postergada

Desarrollo rural y solución al problema de las drogas ilícitas

“ Los Puntos 1 y 4 son el corazón palpitante de la paz teniendo en cuenta los orígenes de la guerra. Estos capítulos no son un regalo para las FARC, simplemente comprometen al Estado colombiano en lo que se supone deben hacer todos los Estados: gobernar con justicia. ”

*Adam Isacson en el Encuentro de París
(2 de julio de 2021)*

El Acuerdo Final puso fin a un conflicto cuyo origen se encuentra en las tensiones políticas y económicas del campo colombiano. Esas tensiones se reflejan en la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, y a una presencia frágil del Estado que se ha caracterizado por la incapacidad de éste de garantizar acceso a derechos básicos como la salud y la educación, y por su incapacidad de controlar la seguridad de la totalidad del territorio nacional. A lo largo del tiempo, el conflicto colombiano se ha desarrollado de forma territorialmente heterogénea, impactando de forma más aguda a los territorios que han carecido de una presencia institucional del Estado colombiano, agudizando la desigualdad territorial en el país. Así, la implementación del AF y la construcción de una presencia estatal interinstitucional en los territorios constituyen hoy en día uno de los mayores retos para la paz.

En este marco, es fundamental realizar los ajustes normativos, presupuestales e institucionales necesarios para garantizar una presencia interinstitucional efectiva en los territorios afectados.

El Acuerdo Final puso fin a un conflicto cuyo origen se encuentra en las tensiones políticas y económicas del campo colombiano. Esas tensiones se reflejan en la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, y a una presencia frágil del Estado que se ha caracterizado por la incapacidad de éste de garantizar

acceso a derechos básicos como la salud y la educación, y por su incapacidad de controlar la seguridad de la totalidad del territorio nacional. A lo largo del tiempo, el conflicto colombiano se ha desarrollado de forma territorialmente heterogénea, impactando de forma más aguda a los territorios que han carecido de una presencia institucional del Estado colombiano, agudizando la desigualdad territorial en el país. Así, la implementación del AF y la construcción de una presencia estatal interinstitucional en los territorios constituyen hoy en día uno de los mayores retos para la paz.

En este marco, es fundamental realizar los ajustes normativos, presupuestales e institucionales necesarios para garantizar una presencia interinstitucional efectiva en los territorios afectados.

Reforma Rural y Sustitución de Cultivos Ilícitos

Los Puntos 1 Reforma Rural Integral y 4 Solución al Problema de las Drogas Ilícitas fueron discutidos con el objetivo de responder a las necesidades de los territorios afectados por el conflicto, y de encontrar una respuesta a las raíces históricas del mismo. Juntos, los Puntos 1 y 4 suman 90% del costo de la implementación del Acuerdo Final.

La Reforma Rural Integral (RRI) no sería posible ni exitosa sin la sustitución de cultivos ilícitos prevista en el Punto 4 del AF, particularmente el cultivo de coca. En otros términos, este Acuerdo Final reconoce que el aumento progresivo de hectáreas de coca cultivadas en Colombia está íntimamente ligado a las condiciones de pobreza de la población rural y la ausencia de acompañamiento estatal para el desarrollo agrícola. Desde un punto de vista económico simple, hoy

en día, en territorios sin vías terciarias, centros de acopio y transformación alimentaria, salud o educación, es más rentable cultivar la hoja de coca que la yuca, el plátano, el aguacate o el arroz que alimentan a la población colombiana. Entonces, **construir una presencia estatal en los territorios es un requisito esencial para brindar una alternativa a largo plazo a la economía ligada a los cultivos ilícitos.**

Si el objetivo de disminuir rápidamente el número de hectáreas de cultivos ilícitos constituye una presión internacional para el Estado colombiano, que parte del supuesto que otras respuestas como la fumigación con glifosato o la erradicación forzada son más rápidas, y que a través de ello ha justificado críticas al Punto 4 del AF, según la ONU, los **programas de sustitución voluntaria**, que representan unas 40.500 hectáreas en 2020, se han cumplido al 95% y menos de 1% ha vuelto a sembrar coca.

En este marco, preocupa no solamente la inclinación del Gobierno actual hacia la fumigación y la erradicación forzada, sino la falta de cumplimiento con los programas de asistencia para los proyectos productivos de los campesinos que cumplen con la erradicación voluntaria. De las 171 mil familias habían firmado Acuerdo Final de forma colectiva, tan sólo 99 mil fueron inscritas como beneficiarias del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), de las cuales 82 mil son cultivadores y 17 mil recolectores. Los pagos de los subsidios a las familias que han aceptado la sustitución de cultivos se han demorado: a 2021 91% de las familias habían recibido el subsidio de asistencia de seguridad alimentaria, 79% había recibido algo de asistencia técnica para sus proyectos productivos, 77% apoyo permanente de seguridad alimentaria, y sólo 5% había recibido apoyo económico para sus proyectos productivos.

A estas dificultades de implementación del Punto 4 se suma el riesgo de que la aspersión aérea retome, lo cual va en contravía al Acuerdo, según el cual se debe priorizar la erradicación voluntaria: si esto no es posible, es necesario pensar en la erradicación manual y sólo cuando estos dos mecanismos no funcionan se puede apelar

a otros como la aspersión aérea. La prevalencia de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos fue reforzada en 2019 gracias al Auto 387 de la Corte Constitucional que confirmó una jerarquía constitucional entre los diferentes mecanismos de erradicación de cultivos ilícitos, privilegiando la sustitución voluntaria a la aspersión con glifosato.

De forma general, el acompañamiento de los campesinos en la sustitución de cultivos ilícitos necesita la construcción previa o en paralelo de una presencia estatal interinstitucional en los territorios. En este sentido, los Planes Nacionales Integrales de Sustitución (PNIS), inscritos en el Punto 4, junto con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), inscritos en el Punto 1, permiten desarrollar alternativas económicas y fomentar la presencia del Estado en los territorios rurales, remediando así la desigualdad histórica en el campo. No obstante, se ha constatado una **falta de priorización de la implementación del Punto 1 Reforma Rural:**

“En los Puntos 1 (Reforma Rural Integral) y 2 (Participación Política), la mayoría de las disposiciones se encuentra sin iniciar (14% y 29%, respectivamente) o en estado mínimo de implementación (69% y 43%, respectivamente). En el Punto 1, el análisis indica que las disposiciones que no han iniciado se relacionan con aspectos de gran envergadura y carácter transformacional del Acuerdo Final, como lo es la democratización del acceso a la tierra, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), así como los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral. Todas ellas, apuestas que requieren de esfuerzos constantes y extendidos en el tiempo para lograr que en los 15 años de implementación se produzcan cambios sustantivos en las causas estructurales de la violencia.”

Instituto Kroc, “Cinco años de Implementación del Acuerdo Final en Colombia”, Diciembre 2016-Octubre 2021

Si **69% de los compromisos del Punto 1 están en un nivel mínimo de implementación**, los esfuerzos de implementación de este punto se han centrado mucho en la planificación institucional mas no en la ejecución de los planes. También urge la implementación del sistema normativo del Punto 1 (cf. Capítulo 1): de las 36

normas de implementación para este punto aún faltan 21. Como mencionado, el proyecto de **ley estatutaria de la jurisdicción agraria** que debía crear un sistema de jueces para asuntos agrarios, pasó por la Cámara y por Comisión, pero al terminar la sesión legislativa sin que fuera votado en Senado, quedó archivada.

El mayor instrumento de la Reforma Rural Integral consiste en **los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**, que buscan implementar de manera prioritaria las disposiciones del AF y los programas de la Reforma Rural Integral a través de un mecanismo participativo y de articulación comunitaria e institucional. Constituyen uno de los mecanismos por excelencia de la presencia interinstitucional del Estado colombiano en los territorios identificados como más afectados por el conflicto, ya que permite por una parte garantizar a nivel local la realización de los derechos socio-económicos constitucionales como el acceso a la salud y la educación, y por otra parte ofrecer bienes e infraestructuras como las vías terciarias necesarias al desarrollo económico y democrático de esas regiones. Como consecuencia de estos grandes proyectos de desarrollo se generaría un fortalecimiento de la gobernanza local que rompería con la dinámica del conflicto.

Los PDET representan 72% (\$79 billones de pesos) del costo total estimado de la Reforma Rural Integral (\$110 billones de pesos), que a su vez representa el 85% del costo total estimado del Acuerdo Final (\$129 billones de pesos). Así, se pueden considerar como la piedra angular de la Reforma Rural Integral y del Acuerdo Final, tanto a nivel presupuestal como a nivel estratégico en un sentido de generación de condiciones para una paz estable y duradera.

Tras dos años y medio de mandato, el Gobierno actual ha asegurado una inversión a través de obras en infraestructura comunitaria en los municipios PDET de \$207 mil millones equivalentes a una ejecución presupuestal de 0,3% del costo total requerido (\$70,1 billones según el Marco Fiscal de Mediano Plazo). Para lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo Final, se deberían estar eje-

cutando por lo menos \$4,67 billones al año. Esto significa que, **se está ejecutando al año en los PDET el 1,89% de lo que se necesita para cumplir con el Acuerdo Final**. Preocupa igualmente la desaceleración en la implementación de la estrategia 2020 para los PDET y de las obras entregadas, que disminuyeron de 46% comparadas con 2019. Cabe resaltar que si bien los avances del gobierno en los PDETs han constituido en la elaboración de hojas de ruta para 14 de los 16 PDETs, para julio 2021, en 7 subregiones PDET no se inició ninguna obra.

El Punto 1 comprende otros mecanismos necesarios a la construcción de la presencia estatal en los territorios, como el **Catastro Multipropósito**. Ese instrumento es fundamental en cuanto permite brindar seguridad jurídica a la propiedad, regularizar con transparencia la propiedad de tierra y estimular la desconcentración de la propiedad rural improductiva, pero también adelantar programas de ordenamiento social de la propiedad y realizar políticas públicas sobre planeación social, económica y ambiental en los territorios. La UE, Alemania, Holanda, Reino Unido y Suiza apoyan directamente su implementación su formulación política y a nivel de asistencia técnica.

A enero 2021 solamente 15,3% del área del catastro rural ha sido actualizada, es decir, se desconoce quiénes son los propietarios de la gran mayoría de la Colombia rural. El Gobierno colombiano tenía previsto cubrir 60% del territorio nacional a través de un nuevo Catastro Multipropósito, sin embargo al cierre de 2021, 47,3% del área se encuentra sin financiación. Si bien se han priorizado los PDETs para la financiación del catastro (faltan recursos para 5% de los territorios PDETs -43 municipios), para octubre 2021 solamente se ha realizado el catastro en cuatro municipios PDET, representando un área el 5,4% del total, lo que queda lejos de las metas establecidas por el plan marco de implementación y por el plan nacional de desarrollo.

“**El no contar con un Catastro Multipropósito actualizado tiene implicaciones de importancia para la implementación de la RRI. En primer término, limitaría los alcances de una política agraria que apueste por la trans-**

formación rural, y se afectaría la integralidad de la RRI en materia de formalización, ya que este instrumento contribuye a identificar la informalidad, facilitar la seguridad jurídica y promover la conservación de áreas de interés ambiental. 99

CINEP, "Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia", Octubre 2021

Cabe resaltar la importancia crucial que tiene el Catastro Multipropósito en el proceso de reparación de las víctimas en términos de políticas de retorno y reubicación a través de la etapa primaria de recolección de información.

Después de tres años de lenta implementación del Catastro Multipropósito en donde se han podido identificar las dificultades de ejecución, es necesario acelerar la implementación de éste, especialmente en los 143 municipios priorizados (74 de ellos PDET), y asegurar una fuente de financiación para el resto del territorio.

Finalmente, varios procesos de desarrollo en el territorio se han quedado en las primeras etapas de la implementación y necesitan una articulación interinstitucional mayor, involucrando instituciones de gobierno a nivel nacional, local, así como las comunidades locales y la comunidad internacional.

De igual forma, hay poco seguimiento y poca implementación en el territorio de los proyectos productivos agrícolas para la reinserción de excombatientes, como los programas de acceso a la vivienda, de financiación o crédito; así como los programas para la población discapacitada y adultos mayores. En particular, se necesita impulsar la implementación del Sistema Nacional de Reincorporación, dedicado a articular y a dar seguimiento a esos programas.

De igual manera, en relación al punto sobre Víctimas, hay muy poca reparación en el territorio y falta el componente del AF sobre reparaciones colectivas, en articulación con la ley 1448 de 2011. La reparación y construcción en el territorio es indispensable al cumplimiento con los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición y se inscribe en el proceso de justicia restaurativa: esa construc-

ción se hace en los territorios y necesita un acompañamiento institucional completo, con el fin de ir desde la verdad hacia la construcción de paz en el territorio (cf. Capítulo 4).

Democratización del acceso y uso de la tierra

Cuando se habla de construir paz en los territorios, **el acceso y uso adecuado de la tierra** es otro reto fundamental del AF, tanto en términos de redistribución y desarrollo territorial (Punto 1), de sustitución de cultivos ilícitos (Punto 5), de reincorporación de los excombatientes (Punto 3), y de reparación a las víctimas del conflicto (Punto 4). A su vez, busca resolver algunos problemas de la configuración histórica de la estructura agraria colombiana, como dificultades de acceso a la tierra e inequidad en su distribución, falta de seguridad jurídica en la tenencia, la formalización y la resolución de conflictos de tenencia.

Varias brechas desaceleran la implementación de los mecanismos de acceso a la tierra. Por un lado, si bien el Acuerdo Final estipula la entrega de 3 millones de hectáreas a campesinas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, de 1 millón de hectáreas ingresadas **al Fondo de Tierras** desde el inicio del AF, sólo 96.000 ha están disponibles para ser distribuidas. En su décimo informe, el CINEP observa que con 7,8% de las tierras del fondo distribuidas desde la constitución del Fondo, el ritmo de entrega de tierras va en 4.521 ha por mes: "A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado". Por otro lado, el informe de control político del Senado resalta que la entrega de tierras provenientes del Fondo de Tierras a campesinos en subregiones PDET no supera las 1.320 hectáreas, es decir el 0,10% del total de tierras entregadas, y 9 de las 16 subregiones PDET aún no han tenido entrega de tierras. Así, **es preciso incorporar un balance territorial y poblacional en la estrategia de entrega de tierras.**

A nivel normativo, se resalta la adopción del **plan masivo de formalización de tierras**, al

cual están ligadas 14 disposiciones del AF. Sin embargo, su operatividad necesita la implementación del Catastro Multipropósito, que permite la caracterización de los predios, así como la formulación y adopción de la ley estatutaria de la jurisdicción agraria, necesaria para resolver pacíficamente conflictos por la tierra.

Por otro lado, el estancamiento de las disposiciones normativas y del proceso jurídico impiden el acceso a la tierra y a su restitución. Además de la falta de la ley de Jurisdicción Agraria, las disposiciones jurídicas existentes para **procesos colectivos de restitución de tierras para las víctimas no tienen un nivel de operatividad satisfactorio** para responder a los casos presentados ante la Unidad de Víctimas. Este último punto pone directamente en jaque el proceso de justicia restaurativa en términos de construcción de paz en los territorios, afectando los derechos de las víctimas a la reparación integral (cf. Capítulo 4). Igualmente se registran dificultades en el acceso y en la compra de tierras en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), lo que afecta directamente la consolidación de esas zonas.

A la falta de seguridad jurídica se suma la falta de garantías de seguridad física para las personas víctimas, excombatientes o campesinas implicadas en el acceso a la tierra, de las cuales muchas se ven obligadas a parar el proceso por amenazas recibidas en su contra (cf. Capítulo 3).

El acceso a la propiedad de la tierra representa un reto especial para las poblaciones afrodescendientes e indígenas, que se benefician del enfoque étnico, **así como para las mujeres,** que se benefician del enfoque de género del Acuerdo. Entre 2020 y 2021, se observa una tendencia general al estancamiento en la implementación de estos enfoques, en especial en el acceso a la tierra, a pesar de las medidas afirmativas que se han previsto en los programas de RRI para el enfoque de género. Por otro lado, aún no se ha puesto en marcha el fondo étnico dentro del Fondo de Tierras creado por el AF. Es imperativo, entonces, incorporar los enfoques diferenciales a las estrategias de la entrega y formalización de tierras.

Conclusiones



En el Encuentro de París, Pastor Alape planteó que luego de la entrega de armas, las personas excombatientes esperaban que se diera un despliegue rápido de la institucionalidad y se estableciera un Pacto político nacional -como previsto en el Acuerdo- con el fin de unir esfuerzos comunes entre los diferentes sectores de la nación (movimientos, representantes, etc.) para poder hacer un ejercicio conjunto de responsabilidades en cuanto a desmontar las acciones que conducen a la polarización y al conflicto en Colombia.

Para desmontar las conflictividades violentas en el origen del Acuerdo Final y garantizar una paz estable y duradera, **es necesario tomar las acciones requeridas para asegurar una presencia interinstitucional activa en el territorio con el fin de garantizar la realización de derechos socioeconómicos constitucionales, en los territorios** que históricamente han sido marcados por el conflicto y dejados atrás: en ese sentido fueron pensados los PDET. **El Acuerdo Final no debe leerse o implementarse desde una visión segmentada sino integral.** Sin embargo, hoy asistimos al desarrollo de una política de implementación frágil, parcial y territorialmente heterogénea del AF.

Con miras hacia los 5 años restantes a la implementación del Acuerdo, la implementación del Punto 4 no debe olvidar que la sustitución de cultivos ilícitos no se restringe a retirar los cultivos, sino que debe sincronizarse con los proyectos productivos previstos en el marco de los PNIS, así como con la respuesta integral prevista por la Reforma Rural, con el fin de que estas acciones sean realmente duraderas. En este marco, el acompañamiento técnico a los proyectos productivos de las familias cultivadoras debe aumentar considerablemente (a finales de 2021 solamente alcanzó el 2% de la población beneficiaria).

Europa puede contribuir a la **implementación del Acuerdo Final a través de acciones que conlleven a la implementación efectiva de la sustitución de cultivos ilícitos, del acceso a la tierra** de los firmantes del AF y de las víctimas, y en general de **la implementación de la Reforma Rural Integral** en Puntos claves donde Europa tiene una larga experiencia, como el **Catastro Multipropósito, la jurisdicción agraria y la titulación de tierras.**

Desde hace décadas el Estado colombiano ha reconocido, de manera oficial, la necesidad de hacer una presencia interinstitucional en el territorio: el Plan de Rehabilitación Nacional de Rafael Pardo a finales de los años 80, el Plan Nacional de Consolidación Territorial de finales del gobierno de Uribe y principios de Santos, los comandos estratégicos operacionales promovidos por Estados Unidos. En múltiples ocasiones durante los últimos 20 años, los gobiernos han presentado un modelo que busca hacer penetrar el Estado a esos territorios “abandonados” en dos tiempos: primero creando un perímetro de seguridad con la intervención militar y luego enviando las demás instituciones estatales. No obstante, lo que ha ocurrido es una presencia frágil de las instituciones militares y una presencia mínima y al final ausente del resto de la institucionalidad estatal.

Colombia suele buscar apoyo internacional para este tipo de programas: el mayor ejemplo ha sido el Plan Nacional para la Consolidación Territorial que el gobierno estadounidense financió en un gasto entre 500 y 1000 millones de dólares entre finales de los años 2000 y principios de 2010 con el apoyo tanto del Comando Sur y de USAID. Se focalizaron varias regiones donde EEUU garantizó una inversión considerable, como la Sierra de la Macarena, en el occidente del departamento del Meta, en los Montes de María, en Tolima y en Tumaco. El objetivo era hacer llegar el Estado a toda costa en algunas de estas zonas. A pesar de que este programa tenía un fuerte enfoque militar, logró el compromiso de líderes campesinos en algunas zonas y logró algunas reducciones importantes en cultivos de coca. Sin embargo, **esos programas interinstitucionales que buscan reparar la ausencia del Estado y mejorar su cobertura fracasan principalmente por tres razones:**

- 1 > Los tiempos de su implementación se ven afectados por los ritmos electorales y no perduran en el tiempo
- 2 > Esos programas focalizan mucho más la parte militar que la civil del Estado. Los Ministerios, como Salud, Educación, Infraestructura, no participan con los recursos necesarios a pesar de la presión internacional para hacerlo y sus agendas se focalizan generalmente más en los centros urbanos que en la ruralidad.
- 3 > El aporte económico internacional es marginal con respecto al financiamiento que incumbe al Estado una perspectiva regaliana. En tanto proyecto estratégico estatal, la mayor parte del financiamiento de esos proyectos debe venir de los recursos nacionales del Estado. En un contexto de bajos precios de materias primas como el petróleo y disminución de las regalías, es entonces necesario plantear una reforma fiscal progresiva.

Así, es necesario para el gobierno fundamentar la construcción de una presencia interinstitucional del Estado en los territorios en las disposiciones del AF y priorizar estratégicamente los Puntos 1 y 4, con el fin de consolidar una política pública de los territorios en el largo plazo.

Capítulo 3

Fortalecimiento democrático

De las armas al diálogo : las garantías para el ejercicio de una participación política y ciudadana plural

Introducción

En los primeros años de la implementación del AF, se ha priorizado la finalización del conflicto en términos de desmovilización y dejación de armas, así como la creación de una institucionalidad para una justicia transicional y un sistema integral de la verdad. Sin embargo, para pasar “de las armas al diálogo” de forma duradera e ir hacia la resolución pacífica de conflictos, es imprescindible fortalecer y ampliar el sistema democrático.

El contexto político y social de los últimos años ha agudizado esa necesidad. La pluralización del campo político, observada en las elecciones de 2022, necesita ser acompañada por garantías al ejercicio de la política, como se ha evidenciado dada la violencia electoral registrada, en particular en las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. Mientras tanto, el recrudecimiento de formas de violencia como el asesinato sistemático de líderes.as sociales y polític.os.as recuerda que la violencia sigue siendo un método de control poblacional en el territorio, lo que se exacerba por la permanencia de grupos armados y estructuras criminales.

Las movilizaciones que ha vivido Colombia desde 2019 y que han culminado en un masivo paro nacional en 2021, evidencian la disposición y necesidad de parte de sectores amplios de la población colombiana a participar en las decisiones políticas y a la construcción del país. Sin embargo, la gestión particularmente violenta de la protesta social por parte de la institucionalidad, que ha sido resaltada por numerosos organismos internacionales y organizaciones sociales, revela la dificultad de pasar de una visión bélica a

un acompañamiento pacífico de la protesta y de la participación ciudadana.

El AF contiene disposiciones, en particular en su Punto 2 “Participación Política”, que permiten responder a los desafíos de la coyuntura actual y fortalecer la democracia a través de mecanismos para la participación ciudadana y pluralidad política, y de garantías para la protesta pacífica, el ejercicio de la oposición política y la protección de personas lideresas y defensoras de derechos humanos.

Los avances mínimos en la implementación del Punto 2 registrados por el instituto KROC (29% de las disposiciones sin iniciar y 43% de las disposiciones en un estado mínimo de implementación) evidencian la necesidad de crear un consenso político sobre el deber constitucional de implementar ese Punto, y de priorizar urgentemente su implementación dentro de la política de construcción de paz del gobierno colombiano.

Las garantías de seguridad: Condición indispensable para el ejercicio de la democracia y la construcción de paz

Si bien durante los años de diálogo que precedieron la firma del Acuerdo Final se registró una baja esperanzadora en **los asesinatos sistemáticos a líderes.as sociales**, éstos volvieron a subir a partir de 2017, con un pico de 310 asesinad.os.as en 2020. En 2021, el INDEPAZ registró 214 líderes.as sociales asesinad.os.as, la mayoría

siendo líderes.as indígenas (55), ex-combatientes firmantes del AF (43), y líderes.as comunales y campesin.os.as. En lo que va abril del 2022, INDEPAZ registra 51 líderes.as sociales asesinad.os.as, anunciando un incremento de asesinatos comparado a los años anteriores.

Se alerta igualmente sobre el aumento de otras formas violentas de control poblacional en el país, como el desplazamiento masivo (que aumentó de 100% en 2021 según Defensoría del Pueblo), los confinamientos (48.331 personas confinadas en 2022 según la ONU). Según la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), el 2021 ha sido el año con el más alto registro de masacres desde la firma del Acuerdo Final (93 masacres). En lo que va del 2022, hasta el mes de abril se registraron 33 masacres con 122 víctimas, dentro de las cuales se destaca la masacre de Puerto Leguizamó del pasado 28 de marzo de 2022, donde murieron 11 campesin.os.as a manos de la Fuerza Pública, que luego fueron presentad.os.as como bajas de combate.

En la misma línea, para marzo de 2022, la ONU registró **315 asesinatos de ex-combatientes de las FARC-EP**, a lo que se suma un alto nivel de violencia en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ECTR), que se deberían beneficiar de un sistema de garantías de seguridad colectiva, y en donde se han observado varios desplazamientos masivos, afectando directamente a la implementación del Punto 3 del AF. En este marco, en su fallo del 27 de enero de 2022, la Corte Constitucional declaró el:

“**Estado de Cosas Inconstitucional por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político Comunes**”

Corte Constitucional, Sentencia del 27 de enero de 2022

La violencia afecta igualmente a miembros de partidos políticos, especialmente de la oposición política y a funcionarios públicos, como ha registrado el CINEP y como se ha po-

dido observar en el Departamento del Magdalena, donde el gobernador Carlos Caicedo tuvo que salir temporalmente del país en 2021 por las amenazas que recibió en su contra. Se observa también una intensificación de la violencia en el marco de las elecciones de 2022 (Pares, 2022). Igualmente son preocupantes los aumentos de demostración de poder por parte de grupos armados en el contexto electoral, como se observa en el paro armado del Clan del Golfo del 9 de mayo 2022 en respuesta a la extradición a los Estados Unidos del narcotraficante alias “Otoniel”.

En su gran mayoría los asesinatos sistemáticos y actos de **violencia tienen lugar en aquellos territorios históricamente marcados por el conflicto armado**, como Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander y Chocó, donde la ausencia de una presencia estatal interinstitucional ha propiciado las disputas entre grupos armados por el control territorial: la tasa promedio de homicidios en los municipios PDET es casi el doble en comparación con la de los municipios no PDET. El recrudecimiento de la violencia refleja entonces una **construcción fragmentada de la paz en Colombia**, que agudiza las desigualdades de los territorios, reflejando el fallo de la implementación del Punto 1 y victimizando a una población ya vulnerable, que incluye a las víctimas del conflicto, y poblaciones indígenas y afrodescendientes.

La violencia y el asesinato sistemático de líderes.as sociales y polític.os.as, y defensor.es.as de los derechos humanos, es un fenómeno alarmante para la democracia y la construcción de paz, ya que afecta directamente a la implementación del AF en los territorios, y calla a quienes quieren participar en la política, resquebrajando directamente la democracia y fracturando la confianza en la institucionalidad.

Preocupa entonces que, a pesar de la formulación normativa de los órganos del AF diseñados para implementar, coordinar, articular y dar seguimiento a un sistema global de garantías de seguridad, -a saber **el Sistema Integral de Garantías de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP)** y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)-, estas instituciones

presenten graves fallos en su implementación: varias instancias del SISEP no han sido materializadas, y la CNGS ha sido convocada en pocas ocasiones, revelando conflictos entre sus partes, así como un escaso dinamismo del gobierno nacional. Igualmente preocupa la baja capacidad de coordinación de la Comisión Intersectorial de Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CI-PRAT) con el nivel local para atender a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo sobre amenazas y riesgos que corren líderes.as sociales en los territorios. Por otro lado, el **“Plan de Acción Oportuna”** (PAO) creado y priorizado por el gobierno actual no responde a todas las disposiciones del AF y ha contribuido a dispersar los esfuerzos de las instituciones, sin presentar una mayor capacidad de respuesta ante el complejo contexto de inseguridad del país (CINEP, 2021). Así, en su fallo del 21 de enero de 2022, la Corte Constitucional estableció que a pesar de la creación normativa del CNGS y de la Instancia de Alto Nivel, no se ha expedido el Plan Estratégico de Seguridad y de Protección del AF:

“ Esto significa que durante todo el tiempo ha existido una institucionalidad paralela que ha servido de marco a las acciones del Gobierno y ha supuesto vaciar de contenido los mandatos incorporados en el Acuerdo Final de Paz desarrollados por normas vinculantes. ”

Corte Constitucional, Comunicado del 27 de enero de 2022

De igual manera, **la implementación del sistema de seguridad carece de los enfoques diferenciales de género y étnico**, afectando directamente la implementación general, ya baja, de este Punto. Según Clara Ramirez (CINEP): “La falta de garantías de seguridad y protección para las comunidades étnicas y sus líderes persisten y hay una victimización y afectación desproporcionada en su contra”. En efecto, la ONU registró que en el 2021, de la población víctima de confinamientos el 69 % era indígena y el 16 % afrocolombiana; mientras que de la población víctima de desplazamiento forzado el 41 % era afrocolombiana y el 15 % indígena. De l.os.as 214 líderes.as sociales asesinad.os.as registrad.os.as en 2021 por INDEPAZ, 55 son indígenas. Asimismo, la falta de seguridad de las mujeres

ha llevado, por ejemplo, a que las integrantes de la Instancia Especial de Género de la Sociedad Civil, creada por el Acuerdo, hayan recibido amenazas que las obligaron a reducir actividades y a desplazarse. Entonces, es fundamental implementar las disposiciones del AF relativas a los enfoques diferenciales en materia de garantías de seguridad, incluyendo las medidas de protección colectivas.

En la perspectiva de una construcción de paz completa, estable y duradera, la implementación de garantías de seguridad no solamente involucra medidas de protección, sino también de una política clara de **desmantelamiento de las estructuras y organizaciones criminales que persisten en el territorio**, como grupos paramilitares, grupos armados que emergieron del proceso de dejación de armas de las FARC-EP. Clara Ramirez (CINEP) observa que sin el desmantelamiento de estructuras criminales como los paramilitares, nuevos ciclos de violencia se seguirán consolidando en conflictos, impidiendo la construcción de paz y la satisfacción de garantías de no repetición de las víctimas (cf. Capítulo 4).

En este marco, siendo imprescindible **implementar el CNGS**, preocupa la baja eficacia de los organismos encargados de realizar las investigaciones. En particular, la **Unidad Especial de Investigación (UEI)** de la Fiscalía General de la Nación para el Desmantelamiento de Organizaciones Criminales, -que fue conformada en cumplimiento a lo dispuesto en el Punto 3.4.4 del AF-, recibió durante dos años y medio un apoyo técnico y financiero de la UE dedicado a su fortalecimiento (2 M€). A pesar de la ayuda internacional, la falta de operatividad de la UEI resulta en un índice muy bajo de esclarecimiento y judicialización de los casos. Así, el 7 de marzo de 2022, la JEP ha pedido una audiencia a la Fiscalía sobre los avances jurídicos en materia de asesinatos de personas reincorporadas, precisando que de los 280 procesos de investigación, solo se habían proferido 22 sentencias, es decir el 11% del total. En cuanto a las amenazas, se han proferido 7 sentencias en las 251 investigaciones realizadas, es decir menos del 2% del total.

Por otro lado, como lo resaltaron organizaciones como INDEPAZ, hay poca transparencia sobre los procesos investigativos llevados a cabo por la Fiscalía en materia de esclarecimiento de los asesinatos de líderes.as sociales en una perspectiva de desmantelamiento de estructuras criminales, como lo planteado en el AF. Impide entonces el seguimiento al proceso al mismo tiempo que dificulta su gestión transparente y eficiente. En la misma línea, cabe resaltar que la Fiscalía no incorpora a su registro de fuentes de referencia los casos reportados por la Defensoría del Pueblo, lo que no permite tener un registro único de casos de asesinatos de líderes.as sociales (INDEPAZ, 2021).

Conclusión parcial

“**En criterio de las y los accionantes no solo se evidencia la inexistencia de planes para prevenir y combatir la estigmatización contra las personas signatarias del acuerdo y otras personas comprometidas con la defensa de los derechos humanos y la ausencia de una política pública de prevención y protección, sino también la falta de medidas para solucionar las carencias presupuestales y la ausencia de voluntad política para poner en marcha organismos creado por las normas que desarrollaron el Acuerdo Final de Paz como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.**”

Corte Constitucional, Sentencia del 27 de enero de 2022

Es preciso entender las garantías de seguridad de forma integral y transversal, como lo plantea el Acuerdo: el asesinato sistemático de líderes.as sociales y personas reincorporadas apunta a generar un efecto sobre los procesos colectivos de los cuales ell.os.as hacen parte, y en ese sentido conllevan a prácticas de estigmatización en los territorios. Para implementar integralmente las garantías de seguridad al ejercicio de la ciudadanía y de la política, es indispensable incorporar las medidas de protección y prevención colectivas a una política clara contra la impunidad judicial y contra la estigmatización, y articular el sistema a una política eficiente de desmantelamiento de estructuras criminales, con el fin de desestructurar las causas de los asesinatos sistemáticos.

La comunidad internacional y europea tiene un rol clave en el apoyo político a la implementación integral del sistema de seguridad diseñado en el AF. En particular, se precisa de su apoyo en: el seguimiento a la implementación del sistema integral de seguridad, incluyendo las disposiciones del AF para prevenir la estigmatización; la articulación entre las diferentes instancias nacionales y territoriales del sistema, y la garantía de la participación de la sociedad civil en ellas; la asesoría técnica a las instancias encargadas del desmantelamiento de estructuras criminales y paramilitares.

Mecanismos y garantías para la participación ciudadana y la protesta social: lecciones aprendidas del paro nacional de 2021

Con la intención de inscribir la resolución de conflictos en una cultura política pacífica y democrática, el AF prevé una serie de disposiciones dedicadas a fortalecer la participación ciudadana y los movimientos sociales en el ejercicio de la política, y a garantizar el derecho a la protesta social. El Acuerdo estipula:

“**El diálogo como respuesta estatal a la movilización y la protesta, mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación y, cuando sea necesario, de búsqueda de acuerdos, dándole a la movilización y a la protesta un tratamiento democrático; y mecanismos de seguimiento al cumplimiento de los acuerdos. Se atenderá siempre a que las decisiones sean para el bien común.**”

Acuerdo Final de Paz (2016)

Preocupa que las disposiciones en el Punto 2 relativas a **los mecanismos de participación ciudadana** (participación de los movimientos sociales, mujeres y grupos discriminados) y a las garantías para la movilización y la protesta pacíficas no se hayan formulado ni implementado. En particular, las propuestas del proceso participativo y consultivo que se han realizado para el proyecto de Ley Estatutaria sobre garantías para la movilización y la protesta no han sido presentadas por el gobierno al Congreso de la República.

Al abrir un período de tipo post-conflicto, la firma del AF ha buscado crear un nuevo contexto de actuación para los movimientos sociales, visibilizando las demandas de la sociedad civil en un marco que supere la lectura de éstas en términos del conflicto armado. Sin embargo, las crecientes movilizaciones que ha vivido el país desde 2019 y que han culminado en un masivo paro nacional en 2021, dieron cuenta de la falta de un

marco normativo para la gestión democrática en cuanto a **garantías para la movilización y a la protesta pacífica**, así como de un tratamiento de la protesta particularmente violento por parte de la institucionalidad. A raíz de las protestas iniciadas el 9 de septiembre de 2020, por el asesinato de Javier Ordoñez por la Policía Nacional, y de su gestión violenta por parte de la institucionalidad:

“**La sentencia de la Corte Suprema (de 2020) evidenció que había fallas sistemáticas por parte del Gobierno y especialmente de la Policía Nacional en el tratamiento a las manifestaciones: intervención violenta y arbitraria, estigmatización hacia los manifestantes, uso desproporcionado de la fuerza y de armamento letal; detenciones arbitrarias y afectación a la libertad de prensa (Corte Suprema de Justicia, 2020, STC 7641). Estas fallas sistemáticas se hicieron aún más evidentes a la hora de atender las movilizaciones del Paro Nacional desde el 28 de abril de 2021.**”

CINEP, Décimo Informe, 2021

En efecto, la **gestión del paro nacional del 2021** por parte del gobierno nacional ha sido marcada por una política de control y de limitación al derecho a la manifestación, que se ha materializado en el uso de la violencia como mecanismo de gestión de la protesta. Esta ha sido seguida y señalada por varios organismos internacionales (Misión de Verificación de la ONU, MAPP-OEA, ONU), organizaciones sociales internacionales y nacionales (Amnesty International, Temblores, INDEPAZ, entre otros), y ha ocasionado una visita de trabajo de la Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH) en julio de 2021.

En primer lugar, se observó un **uso sistemático y desproporcionado de fuerza por parte de la Fuerza Pública**. Entre el 28 de abril y el 15 de julio de 2021 INDEPAZ y Temblores registraron 83 homicidios, de los cuales 44 fueron presuntamente cometidos por miembros de la Fuerza Pública; y más de 3.500 casos de violencia de parte de la Fuerza Pública con: 35 víctimas de violencia sexual, 1.661 casos de violencia física

y 96 casos de violencia ocular. Además, 2.053 participantes del paro sufrieron detenciones arbitrarias por parte de la Fuerza Pública. Cabe resaltar que en este marco, en julio de 2021 la JEP ubicó a Colombia como el segundo país con la tasa de muertes violentas por día de protesta más elevada en el mundo después de Birmania.

Por otro lado, siguiendo la herencia en su gestión de las anteriores manifestaciones nacionales y movilizaciones en los territorios, -dentro de las cuales las movilizaciones de la Minga Indígena, el Paro Agrario de 2013 y el Paro de 2019-, la política de gobierno se ha caracterizado por el uso de la fuerza militar en la gestión de las protestas, lo que llevó a la militarización del país entre mayo y julio de 2021. Si bien los estándares internacionales permiten la participación de la fuerza militar en labores de seguridad ciudadana de forma excepcional, cuando se da bajo la subordinación hacia autoridades civiles, y que se enmarca temporalmente y protocolariamente con claridad, el Decreto 575 de mayo de 2021 no estableció la duración, los mecanismos de subordinación y demás protocolos en el uso de la fuerza militar (ONU, 2021). La constancia observada en el **tratamiento militar de la protesta social** no solamente va en contra de lo estipulado en el AF, sino que demuestra una concepción del orden público y de la movilización ciudadana bajo una lógica de guerra, heredada del conflicto armado.

En esta línea, organismos y cortes internacionales como la ONU y la CIDH, así como organizaciones sociales internacionales y nacionales, han evidenciado una **estigmatización de l.os.as participantes al paro nacional por parte de la institucionalidad**. Se observó el uso de un lenguaje estigmatizador por parte del gobierno nacional y de varios gobiernos locales, entre otros, al referirse a l.os.as participantes de la movilización como “vándalos”, “terroristas urbanos” y más recientemente el “grupo delincuencia Primer Línea”, y a la protesta social como “vandalismo organizado” (ONU, 2021; CIDH, 2021).

A esto se suma la ausencia de una política contra la estigmatización y contra las violaciones de derechos humanos realizados en contra de

l.os.as manifestantes, generando un ambiente de impunidad, como en la ocasión de la entrada de la guardia indígena a la ciudad de Cali 9 de mayo de 2021, donde ésta fue víctima de ataques por parte de civiles armados, en presencia de agentes de la Policía Nacional, como ha sido documentado y verificado por organismos como la ONU.

Aparte de las ya mencionadas violencias, se cuentan otras **violaciones de derechos humanos** de las cuales fueron víctimas l.os.as manifestantes, entre ellas: detenciones arbitrarias, judicializaciones arbitrarias, señalamientos, infiltraciones, perfilamientos y persecuciones (incluyendo al personal de derechos humanos y prensa). Han sido documentadas y reportadas por numerosos informes de la ONU, la CIDH; el CINEP; organizaciones sociales como INDEPAZ, Amnesty Internacional entre otros.

Finalmente, la política de limitación al derecho a la movilización social se ha visto reflejada en la criminalización de la protesta a través de la **judicialización abusiva**, que ha empezado durante el Paro y continúa desarrollándose al momento de redacción de este informe, generando un desmantelamiento del tejido social de la movilización.

Numeros.os.as participantes del paro han sido arrestad.os.as e imputad.os.as por cargos como “terrorismo” y “concierto para delinquir”. En algunos casos, se ha establecido a través de pruebas que las personas habían sido judicializadas por delitos no cometidos (Misión SOS Colombia, 2021; investigación de campo, 2021). La ONU manifiesta su preocupación ante las imputaciones de cargos graves contra l.os.as manifestantes, ya que según el Comité de Derechos Humanos “la definición de esos delitos no debe ser excesivamente amplia ni discriminatoria, y no se debe aplicar de manera que restrinja o desaliente el ejercicio del derecho de reunión pacífica” (ONU, 2021). Se resalta que el uso de la judicialización abusiva revela una criminalización de la protesta (ONU, 2021), y en este marco refleja la estigmatización de la protesta social en el nivel judicial, así como la categorización de la movilización ciudadana en términos del conflicto armado. Hoy en día,

numeros.as.os manifestantes están privat.os.as de libertad esperando los juicios y fallos.

“La estigmatización, la violencia y la persistencia de lógicas bélicas dificultan todo esfuerzo de diálogo como mecanismo para alcanzar soluciones a la conflictividad social.”

CIDH, Observaciones y recomendaciones -Visita de trabajo a Colombia, Junio 2021

Frente a una gestión de tipo bélica de las manifestaciones sociales en el país, la **capacidad del gobierno de impulsar el diálogo** y de construir de forma participativa una política pública de garantías a la movilización y protesta ha sido limitada. El CINEP observa que los esfuerzos puntuales que han habido desde 2019 corresponden más a respuestas coyunturales, es decir a políticas de carácter responsivo, que no necesariamente construyen una política estable y duradera de garantías a la movilización. Si bien, a raíz de la sentencia de la Corte Suprema de 2020, el gobierno buscó corregir las problemáticas resaltadas a través de un mecanismo participativo, lo que llevó al decreto 003 de 2021 sobre garantías para la movilización social y eventualmente a la convocatoria de una Mesa Nacional de Garantías en mayo 2021:

“Aún no es claro cómo los espacios creados como la Mesa Nacional de Garantías para la manifestación o el Sistema de Gestión de Diálogo Social y Resolución de Conflictos contribuyen de manera efectiva a lograr mayores garantías.”

Cinep, Décimo Informe, 2021

Así, a nivel general, hasta el momento del cierre de este informe no hay evidencia que sustente la existencia de mayores garantías para la movilización y protesta pacífica como establecido en el AF.

Conclusión parcial

“Una Nación que busca recuperar y construir su identidad democrática no puede ubicar a la ciudadanía que protesta legítimamente en la dialéctica amigo - enemigo; izquierda y derecha, buenos y malos, amigos de la paz y enemigos de la paz, sino como la expresión política que procura abrir espacio para el diálogo, el consenso y la reconstrucción no violenta del Estado Constitucional de Derecho.”

Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 22 de septiembre del 2020

Las movilizaciones sociales, que se han vuelto más masivas y visibles desde la firma del Acuerdo Final, anuncian la potencialidad democratizadora de éste en términos de ampliación del espectro democrático hacia una participación plural de la ciudadanía en todo el territorio. Sin embargo, su gestión violenta y estigmatización por parte de la institucionalidad revela una visión bélica heredada del conflicto armado de la participación ciudadana.

El Acuerdo Final contiene un aspecto fundamental que es el diálogo como método de resolución de conflictos: urge convertirlo en la base de una política pública estable y duradera que favorezca y brinde garantías a la participación ciudadana y a la protesta social. Como observa la ONU: “Esto requiere un cambio profundo de la cultura institucional de gestión de las manifestaciones en Colombia”

ONU, El Paro 2021, Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho a la reunión pacífica, Diciembre 2021.

Es imprescindible, entonces, la construcción por parte de las instituciones gubernamentales y de la Fuerza Pública, de una **cultura democrática y de paz** en su gestión de la participación ciudadana y de la protesta social, implementando de manera participativa las **disposiciones del Acuerdo** relativas a ella, entre las cuales:

- la ley estatutaria 230/21 sobre garantías y promoción de participación ciudadana;
- las garantías para la movilización social y protesta pacífica;
- las disposiciones del AF relativas a la no estigmatización;

Así como las recomendaciones de la ONU y de la CIDH formuladas a raíz del Paro Nacional de 2021.

Igualmente se hace fundamental desmilitarizar la gestión de la protesta, garantizando que esté reservada a los cuerpos policiales civiles, e implementando de una **reforma de la Policía Nacional** de carácter civilista y conforme al derecho internacional humanitario, como parte de las exigencias de la sociedad civil colombiana manifestadas en las diferentes movilizaciones como el Paro Nacional de 2021, y como ha sido planteado por la Corte Suprema, la CIDH y la ONU. En particular, se insta a impulsar un debate amplio en la sociedad sobre la reforma de la Policía Nacional -incluyendo los mecanismos de control y de rendición de cuentas- y garantizar una participación ciudadana plural en la reforma.

Considerando el carácter estructural de las reformas necesarias, **la comunidad europea e internacional** tiene un rol crucial en el apoyo político a la implementación del Punto 2. En este proceso, la institucionalidad y la sociedad civil europeas tienen un papel clave en la articulación y la mediación entre la sociedad civil y el gobierno nacional, así como en la garantía de la construcción y consolidación de espacios de diálogo participativos. Es igualmente importante enfocar el apoyo de la comunidad europea en la implementación de las disposiciones relativas a la participación ciudadana y no estigmatización, así como en la protección del derecho a la protesta pacífica. En particular, la comunidad europea puede brindar un apoyo a las veedurías ciudadanas y una asistencia técnica en temas de su experticia, para la reforma de la Policía Nacional entre otros.

Finalmente, resaltando el impacto positivo de la presencia de organismos internacionales y de la UE durante las movilizaciones, que han permitido abrir espacios de observación, diálogo y garantías, se sugiere articular los esfuerzos en materia de veeduría de la sociedad civil y académica colombiana y europea con la institucionalidad en un espacio de observación a la situación de los derechos humanos en Colombia.

La apertura democrática : Garantías para la ampliación del sistema electoral y el ejercicio de una oposición política

Además de sus mecanismos para la promoción de la participación ciudadana, el Acuerdo Final prevé ampliar la pluralidad política y la democracia a través de una reforma política que comprende una reforma del sistema electoral y para el ejercicio de la oposición política.

En ese marco, se ha previsto una reforma del **Código Nacional Electoral (CNE)**, que busca dinamizar el proceso electoral y ampliar el escenario democrático. Esta fue validada a finales de 2021, creando un nuevo marco para las elecciones legislativas y presidenciales de 2022, dentro de la cual se destaca la adopción de listas paritarias. Si bien la reforma del CNE es un avance en la implementación del AF, no incluye la totalidad de los temas acordados. Según el Instituto Kroc, han quedado fuera recomendaciones claves de la Misión Electoral Especial, un órgano independiente creado en el marco del AF para elaborar recomendaciones para la reforma del sistema electoral y de partidos.

Así, se observaron fallos en la operatividad del sistema en las elecciones legislativas de 2022: la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) constató dificultades en la implementación de la financiación pública de las campañas, lo que impidió el acceso a esa fuente de financiación a parte de l.os.as candidat.os.as. Por otro lado, el partido Comunes, recibió sus fondos garantizados por el AF sólo dos semanas antes de las elecciones, lo que limitó su capacidad de realizar campaña. Esos fallos limitaron la participación política plural. Se constataron igualmente varios indicios de compra de votos, en particular en las zonas con mayor población vulnerable.

Con el fin de ampliar la participación política a la población víctima del conflicto armado y disminuir la desigualdad entre las zonas más afectadas por el conflicto y el resto del país,

el AF prevé la creación de **16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)**, que otorgan a las víctimas una representación directa en el Congreso. A pesar de las dificultades en su proceso, se ha podido aprobar esta medida vía el Consejo Constitucional (cf. Capítulo 4).

Como fue observado por la ONU y la MOE UE, la **implementación tardía de las CTEP generó un efecto dominó en su operatividad** a la hora de las elecciones para el Congreso en 2022, afectando la pedagogía y difusión de información en las zonas, el acceso a la financiación pública para las campañas, generando así condiciones de campaña desiguales.

Por otro lado, se constataron índices de financiación ilícita de campañas, y la presentación de personas cuyas condiciones de víctimas era cuestionable, evidenciando la fragilidad de las CTEP. A esto se suma una falta de garantías de seguridad en esas zonas: en casi todas las CTEP se reportaron amenazas, señalamientos y ataques, generando varias renunciaciones de candidaturas.

Cabe resaltar que si bien la adopción de listas paritarias ha llevado a una mayor representación de mujeres en las elecciones legislativas, en las 16 CTEP solamente 3 mujeres lograron curul, demostrando las dificultades en la implementación del enfoque de género en esa materia.

Finalmente, como lo evidenciado en el Subcapítulo sobre las **garantías de seguridad** del presente informe, la falta de avances en materia de garantías de seguridad ha favorecido la violencia política en el marco de las elecciones y la persistencia de la violencia armada en otras partes de Colombia limitan tanto el derecho de l.os.as candidat.os.as a hacer campaña como el de l.os.as ciudadan.os.as a participar en ella.

Si bien la reforma del Código Nacional Electoral y la creación de las CTEP son avances notables en la ampliación del campo democrático electoral y la reparación de las víctimas, las brechas en sus normatividad e implementación afectan directamente el fortalecimiento democrático, la pluralidad política y los derechos de las víctimas a la reparación y no repetición. Así, es imprescindible la implementación de todas

las disposiciones del AF para la reforma política, incluyendo las garantías de seguridad, para el buen desarrollo de las elecciones venideras y la construcción democrática del país.

En la primera fase de implementación de disposiciones de la reforma política, las veedurías ciudadanas e internacionales tienen un rol clave en el monitoreo y la mitigación de los riesgos de violencia electoral. En las elecciones de 2022, Colombia cuenta por primera vez con la presencia de la **Misión de Observación Electoral de la UE**, lo que ha permitido generar mayor control político y mayor articulación con las veedurías de la sociedad civil. Así, es necesario seguir desarrollando la articulación entre las veedurías ciudadanas, la MOE UE y las entidades gubernamentales a cargo del proceso electoral, incluyendo una participación ciudadana amplia, con el fin de garantizar la transparencia, democracia y pluralidad del proceso de veeduría.

En una perspectiva de fortalecimiento de la pluralidad democrática, el AF prevé un **Estatuto de Oposición**, destinado a ofrecer garantías al ejercicio de la oposición política. En su adopción en el Congreso, el Estatuto tal como había sido diseñado por la comisión estipulada en el AF, ha sufrido modificaciones contundentes. En particular, **no se aprobaron los mecanismos de control y de garantía al derecho de oposición**, como la procuraduría delegada. No habiendo un mecanismo concreto para garantizar los derechos cuando se violan las disposiciones del Estatuto, éste último ha sido vulnerado en varias ocasiones, y la oposición política ha tenido que recurrir a la justicia ordinaria.

Las diferentes brechas normativas en el Estatuto y falencias en su implementación, la falta de asignación de presupuesto, combinados a la falta de garantías de seguridad mencionadas anteriormente, son factores de riesgo para el ejercicio de la oposición política. En ese marco, es necesario que la Procuraduría General de la Nación, así como los entes nacionales e internacionales, en particular la CIDH, realicen una veeduría sobre su desarrollo.

El Estatuto de Oposición busca no solamente brindar garantías al ejercicio de la oposición política, sino fortalecer los mecanismos democráticos de control dentro de la institucionalidad estatal. En ese aspecto, desde el Punto de vista de la oposición política, existen tendencias preocupantes en términos de **control político e independencia de las instituciones**.

Así, el nombramiento en 2020 de un ex funcionario del gobierno, conocido por su cercanía al presidente de la República, a la cabeza de la Fiscalía General de la Nación, cuestiona la independencia de esta entidad de control frente al poder ejecutivo, debilitando el derecho al acceso a la justicia de la población colombiana de la cual debería ser garante la Fiscalía. En particular, desde la oposición política, se plantea como problemática la designación de fiscales y su cercanía al poder ejecutivo por su impacto en la hyperconcentración del poder político en el ejecutivo y por los riesgos de impunidad que conlleva. Así, el proceso de la acción penal estaría debilitada en su autonomía y en las disposiciones de la Constitución y de la ley.

Una situación similar se encuentra en la Procuraduría, que ejerce una función como ministerio público garante de derecho y como entidad de control de la Fiscalía. Además de la cercanía señalada de la Procuradora con el poder ejecutivo, varias reformas en el Congreso le han otorgado prerrogativas a la entidad como el allanamiento de hogar y la captura de servidores públicos, que se desvían de su función primaria.

Según la oposición, el debilitamiento de las entidades de control político, sumado a los ataques de sectores cercanos al poder ejecutivo a las altas cortes y a la JEP, así como a las prácticas de estigmatización de la oposición política, no solamente limitan el derecho al ejercicio es ésta, sino que pone en riesgo la independencia de poderes.



Pasar de las armas al diálogo precisa de una política transversal y transformacional que permita ir de una cultura de guerra a una cultura de paz con el fin de desmontar las conflictividades violentas. Entonces, es necesario establecer mecanismos y garantías que permitan ese cambio estructural y el fortalecimiento de la democracia. Como se ha analizado a lo largo de las conclusiones parciales, el Acuerdo Final contiene disposiciones destinadas a garantizar la participación política y la prevalencia del diálogo en el marco de una democracia pacífica, en particular a través de medidas como: los mecanismos para la participación ciudadana, y las garantías para la movilización y la protesta social, así como los mecanismos para fortalecer la pluralidad política y las garantías al ejercicio de la oposición política. Esas disposiciones del AF no se pueden concebir sin una política pública proactiva para luchar contra la estigmatización y el asesinato sistemático a líderes sociales, que incluya el desmantelamiento de las estructuras criminales persistentes en el territorio, con el fin de responder a los problemas estructurales que mantienen a los ciclos de violencia en Colombia. Para ese mismo fin, la implementación de esas disposiciones necesita integrarse con aquellas que permiten garantizar la construcción de una presencia interinstitucional en los territorios, como analizado en el Capítulo 2.

El acompañamiento de la Unión Europea a la implementación del AF ha tenido un carácter a la vez económico y político, lo que ha permitido superar numerosas dificultades que se han presentado en el proceso. En este marco, el apoyo de la UE será fundamental para agilizar la dilatada implementación del Punto 2 del AF. **Se resalta que considerando su papel de veedor y garante de la implementación del AF, se pide a la UE reforzar tres ejes de observación:**

- 1 > La implementación del AF: en particular en sus brechas operativas; en la articulación de los diferentes actores que conjuntamente constituyen la implementación; y en los Puntos que han quedado atrás;
- 2 > La situación de derechos humanos a la luz de las transformaciones de la violencia en Colombia;
- 3 > La situación de la democracia, incluyendo: la concentración de poder, el derecho a la oposición, el control político y la independencia de los poderes.

Finalmente, como garante del Acuerdo Final, la UE debería incluir como exigencia el respeto de los DDHH como condición a la cooperación internacional y de sus acuerdos económicos con Colombia.

Capítulo 4

Víctimas y Justicia transicional

De la verdad a la reconciliación y a la construcción de una paz duradera

Introducción

Sobre la base de una justicia restaurativa y no punitiva, que permita la reconciliación de todas las colombianas, civiles y partes en conflicto, la mesa de negociaciones de La Habana planteó el Punto 5 de Víctimas. Este Punto del Acuerdo Final prevé la **implementación de una estructura institucional que permita garantizar los derechos de las víctimas**, entre ellos el esclarecimiento de la verdad, la recuperación de los restos de personas desaparecidas y la reparación de las víctimas. En este marco fue creado el **Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (SIVJRNR)**, que contiene la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) cuyas salas deben garantizar todo el proceso de justicia transicional; la Comisión de la Verdad (CEV) cuyos comisarios deben publicar, a tres años de la firma del Acuerdo Final, un documento que permita difundir elementos de verdades para comprender los orígenes y las consecuencias del conflicto armado colombiano; y la Unidad de Búsqueda para Personas Desaparecidas (UBPD), cuyo objetivo es contribuir a la búsqueda de las más de 86 mil personas desaparecidas en el país.

Según el Instituto Kroc, el Punto 5 de Víctimas presenta atrasos en su implementación: sólo 27% de los compromisos estaban completos a finales de 2021, 23% en un estado de avance intermedio y el 50% restantes aún no han sido comenzados (Kroc, 2021). Una de las principales razones de este atraso es el volumen y la lentitud de puesta en marcha institucional y normativa de las diferentes instituciones creadas por el Punto 5 del AF, las oposiciones que retrasaron el proceso; así como el aseguramiento de los fondos necesarios para su operacionalización.

Implementación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y satisfacción de los derechos de las víctimas

Luego de sus primeros cinco años de implementación, los principales avances del Punto 5 han sido la creación de la infraestructura normativa del SIVJRNR, y la prolongación del mandato de la CEV para que logre finalizar el informe previsto en el AF. La **JEP puso en marcha su estrategia de investigación a través de macrocasos** y publicó un Auto de Determinación de Hechos y Conductas para los macrocasos 001 y 003 sobre toma de rehenes y sobre falsos positivos. Es de destacar para el macrocaso 001 las sesiones de comparecencia ante la JEP de los miembros del antiguo Secretariado de las FARC-EP y para el macrocaso 003 el reconocimiento de la JEP de 6.402 víctimas de ejecuciones extrajudiciales, lo que abre las puertas a la determinación de responsabilidades y sanciones posibles para estas dos conductas sistemáticas en el marco del conflicto. Cabe resaltar igualmente que la apertura de un nuevo macrocaso sobre la concentración de crímenes contra indígenas y poblaciones étnicas responde no solamente a los derechos en términos de justicia de más de un millón de víctimas, sino que avanza igualmente en la implementación del enfoque étnico a la justicia transicional. A mayo 2022, la JEP ha abierto y priorizado 10 macrocasos.

Por su parte, durante estos cinco años, la **CEV** ha realizado una vasta investigación, la recolección de documentos y testimonios para su Informe Final, ha generado la creación de 28 Casas de la Verdad y la organización de espacios públicos con el fin de contribuir a la verdad y la reconciliación. La **UBPD** creó el Plan Nacional de Búsqueda con el fin de estructurar sus actividades de búsqueda humanitaria y extrajudicial. Así:

“**La implementación del SIVJRNR se convierte en la oportunidad más robusta que ha tenido Colombia hasta el momento para avanzar en la realización de los derechos de las víctimas en el marco de un proceso de paz y la reincorporación a la vida civil de los miembros de la antigua guerrilla de las FARC, trascendiendo la mera dejación de armas (la paz negativa), avanzando hacia formas más democráticas en diversos ámbitos de la vida nacional (la paz positiva). En este sentido, la Secretaria Técnica destaca como un logro central, el equilibrio obtenido mediante la creación de este modelo de justicia transicional entre los derechos de las víctimas y la seguridad jurídica de los responsables.**

Logro que requiere ser preservado manteniendo la estructura normativa e institucional de las tres nuevas entidades, la destinación de los recursos adecuados para su funcionamiento y el establecimiento de procesos armónicos de trabajo entre las entidades del Sistema y las demás entidades del Estado, con pleno reconocimiento de su autonomía e independencia.”

Cinep, Décimo Informe, 2021

En efecto, las dificultades de la implementación normativa del sistema, que se ha enfrentado a **la detracción de ciertos sectores de la sociedad**, así como **la falta de presupuesto y recurso humano han contribuido en retrasar la operatividad del sistema**: al día del cierre del informe, tan solo 7 macrocasos están en proceso (3 nuevos se han abierto a finales de marzo), cubriendo un universo de 10 millones de víctimas del conflicto. Para que pueda llevar a cabo su ardua labor de esclarecimiento y generación de una justicia transicional, es necesario que cuente con el personal y recursos

necesarios para su funcionamiento. En ese marco, es fundamental el aporte presupuestal de la cooperación internacional, así como el apoyo político al SIVJRNR, con el fin de fortalecer su reconocimiento por toda la sociedad colombiana.

Si bien el Acuerdo Final y en particular el SIVJRNR permiten colocar a **las víctimas** en el centro de la construcción de paz, desde el Punto de vista de éstas, la fragilidad del presupuesto que se ha dedicado a su implementación y a la vulnerabilidad del sistema de justicia transicional frente a los ataques de ciertos sectores políticos evidencian que el Estado no ha sido **el principal promotor del Acuerdo Final**.

En términos de **derechos a la reparación**, las metas de reparación, aún están insatisfechas: de la meta de 1.472.777 de víctimas reparadas propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, menos de 20% han sido reparadas administrativamente sólo el 12% de las víctimas ha recibido indemnización a julio de 2021 (Bertha Lucia Fríes). De igual forma, las víctimas resaltan que los bienes que han sido entregados por las FARC-EP con destino a la reparación a las víctimas aún no han sido monetarizados por el gobierno o han desaparecido, lo que cuestiona la transparencia de ese proceso. Tampoco existen criterios sobre el uso de este fondo para la reparación.

El proceso de reparación no se debe entender de forma aislada e individualizada, sino en una perspectiva transversal que permite crear condiciones para el goce efectivo de los derechos de toda la ciudadanía, contribuyendo activamente a la convivencia, la no repetición y la reconciliación. En ese marco, es preciso articular la ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras), que recientemente ha sido ampliada por 10 años, con las disposiciones del AF, y así fortalecer los procesos de **reparación colectiva** contemplados en el Acuerdo, en particular en lo relacionado a la restitución de tierras. Para ello, **las disposiciones sobre la reparación colectiva tienen que ser articuladas con la estrategia de los PDETs**, con el fin de impulsar los procesos de reparación de forma integral en los territorios, y conferir a los PDETs el carácter reparador



que se les destina en el AF. En ese proceso, es fundamental adoptar un enfoque participativo para las víctimas y contar con una proyección presupuestal que responda a las necesidades de la política en los próximos 10 años.

Finalmente, la reparación a las víctimas se da no solamente en términos económicos, sino igualmente morales y políticos. En ese sentido fueron pensadas las **16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP)** que buscan dar representación en la Cámara de Representantes a 16 personas elegidas por elección popular en los territorios más afectados por el conflicto y disminuir así la desigualdad entre esas zonas y los territorios menos afectados por el conflicto. Cabe resaltar que la implementación de esta disposición fue una de las más difíciles y polémicas por la resistencia de algunos sectores políticos del país a su creación. En su informe de 2021, la Misión de Verificación de Naciones Unidas confirmó la dificultad de aprobación de esa ley. Es a través de la vía judicial y constitucional que se logró obtener la decisión de vigencia de estas curules. Tan solo en 2022, el país asistió a la primer elección de estos representantes especiales (cf. Capítulo 3).

La justicia restaurativa como un proceso transformador: de la verdad a la reconciliación

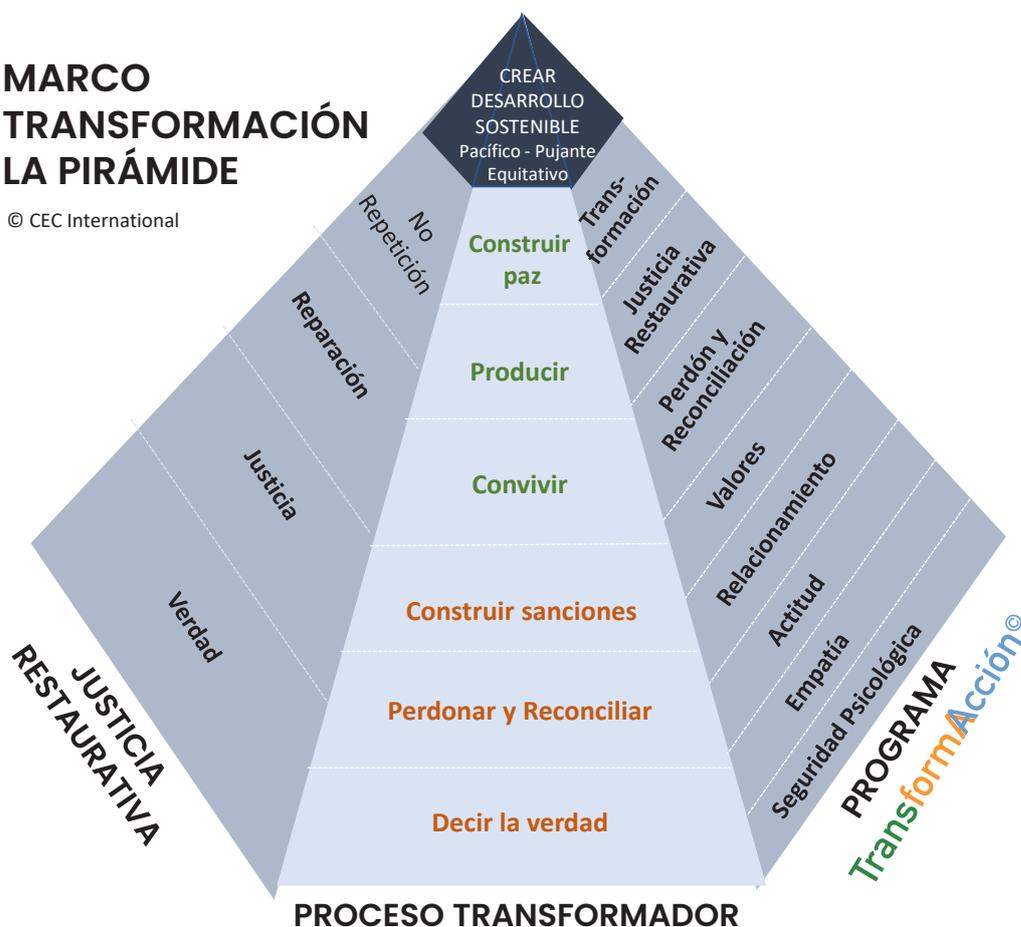
La reparación a las víctimas hace parte de un **sistema mas amplio de justicia transicional y restaurativa**, que se construye sobre los principios interconectados de verdad, justicia, reparación y no repetición, y contiene una serie de principios fundamentales del Acuerdo Final, entre ellos: el reconocimiento de las víctimas; la satisfacción de los derechos de las víctimas (entre ellos la reparación y la posibilidad de determinar y proponer formas de reparación); el reconocimiento de responsabilidad, que se ha visto vulnerado por el asesinato de los excombatientes (cf. Capítulo 3), pues sin ellos las oportunidades de verdad y de reconciliación se ven fragilizadas. A esto se suman las garantías de

no repetición y las garantías de protección, que constituyen otro reto mayor, dada la situación de seguridad de las víctimas (cf. Capítulo 3).

A su vez, los principios del Acuerdo en su parte Víctimas, enmarcados en el modelo de justicia transicional, no se realizan de forma segmentada, sino que **se han de entender conjuntamente en un proceso desarrollista** que busca llevar a la reconciliación y a la construcción de paz en el territorio. Como plantea Bertha Lucia Frías a través del gráfico piramidal, cada principio se declina en acciones y etapas de ese proceso que están interrelacionadas: si cada escalón de la pirámide consiste en un fin en si mismo, es a la vez un medio para subir al próximo escalón en un proceso desarrollista que apunta a la reconciliación y a la reconstrucción en el territorio.

MARCO TRANSFORMACIÓN LA PIRÁMIDE

© CEC International



“Se ha hecho en territorios y lo planteó Pastor Alape: ¿cómo comenzamos ahora a convivir en los territorios? Como comenzamos a generar procesos de un diálogo transformador en donde garantizamos que la gente puede comenzar a conectarse con el otro, y cómo construimos un relacionamiento distinto entre las personas?”

Bertha Lucia Frías, Encuentro de París (2 de julio de 2022)

Tanto los ex-combatientes de las FARC-EP como las víctimas reconocen como principio fundamental del Acuerdo Final al diálogo como método que permite por un lado creando convivencia en los territorios dando fin a las conflictividades violentas, y por otro lado llevar a cabo al **proceso de reconciliación**, necesario para la construcción de paz y convivencia.

Considerándose como un laboratorio de reconciliación por su condición de víctima, Bertha Lucia Frías ha desarrollado a los “Encuentros Transformadores” como una metodología que permite concretar los principios del Acuerdo Final en los territorios a través de un proceso desarrollista. Así, la metodología de los Encuentros

Transformadores busca crear un proceso de reconciliación entre víctimas y victimarios favoreciendo un cambio en el ser humano que permita repensar las formas de relacionamiento que llevan a nuevas formas de conflicto, y reconstruir nuevas formas de relacionamiento humanos en el territorio. Ese ejemplo evidencia como en el proceso de justicia transicional, es preciso conectar el reconocimiento de la responsabilidad y el esclarecimiento de la verdad con la reconciliación, y como a través de proyectos restaurativos pueden llevar a la construcción de paz y de convivencia en los territorios.



A partir de su experiencia de trabajo con víctimas y victimarios, Bertha Lucia Frías resalta que la reconciliación no es un mero encuentro entre víctimas y victimarios, sino un proceso: si el esclarecimiento de la verdad es un fin en sí, también es un medio para avanzar en la reconciliación. Así, **conocer la verdad no es garantía de construir paz, sino de perdonar, de construir sanciones restaurativas**, convivir y construir paz. De ese modo, los principios del Acuerdo se cristalizan en etapas y acciones del proceso transformador (cf. gráfico), que se enmarcan en la justicia restaurativa, llevando desde la verdad y la reconciliación hasta la reconstrucción del ser humano y de la paz.

En ese marco, tanto el CINEP como las víctimas señalan la importancia de avanzar en los **procesos participativos de construcción de sanciones restaurativas**, que igualmente constituyen una forma de reparación moral para ellas. Las sanciones restaurativas son una oportunidad para que la justicia restaurativa lleve a una reconstrucción en el territorio, y por ello deben enmarcarse en Derechos Humanos, ser viables y tener objetivos reparatorios, al mismo tiempo que generen una pedagogía a nivel nacional e internacional. En ese ejercicio, el aporte de la Unión Europea puede ser de gran utilidad a través del apoyo a la construcción de una base de sanciones construida por las víctimas.

Finalmente, es preciso reconocer que ese proceso refleja la **complejidad del trabajo de perdón**: si una parte del universo de víctimas reconoce la importancia de sanciones restaurativas como la solicitud de perdón público, proyectos económicos restaurativos en el marco de la justicia transicional, para otras víctimas el camino de la justicia restaurativa ha sido más difícil y se ha resaltado la importancia de sanciones punitivas.

Así, la reconciliación se enmarca en un proceso social e individual complejo que se conecta a los demás procesos mencionados, a través de los cuales es necesario transitar para llegar a reconstruir paz en los territorios. En ese contexto, es importante reconocer la diversidad del universo de víctimas en una

perspectiva amplia e inclusiva en las diferentes etapas de la justicia restaurativa -siempre que esté enmarcado por los DDHH y los principios del AF-. El reconocimiento de la complejidad de la reconciliación y del perdón debería llevar a mecanismos de diálogo que en la medida de lo posible integren las diferentes perspectivas de las víctimas, con el fin de poder incluirlas - en la medida de lo posible y en el marco de los DDHH y del AF- a la hora de formular y aplicar los mecanismos de reparación.



Conclusiones

“**Los paramilitares siguen existiendo en los territorios, ejerciendo su poder y no podrá haber paz en Colombia si estos grupos siguen ejerciendo ese poder. Creo que la cooperación internacional tiene un papel muy importante en materia de exigencia que esos grupos empiecen a ser desmantelados, que se establezcan qué estructuras los financian y/o los apoyan, pues el desmantelamiento de estos grupos es garantía para la no repetición. Si esa situación continua, nuevos ciclos de violencia como el que parece iniciarse pueden consolidarse y allí pueden aparecer nuevos ciclos de conflicto.**”

Clara Ramirez, Encuentro de París (2 de julio 2021)

Las **garantías a la no repetición** hacen parte de los principios fundamentales del sistema de justicia transicional y del Acuerdo en su globalidad. El recrudecimiento de la violencia recuerda que mientras no se hayan reconocido las razones estructurales que llevaron al conflicto armado interno, y mientras no se haya reconocido al conjunto de actores que participan a las conflictividades violentas, así como a las múltiples interconexiones que hay entre ellos, no será posible construir una paz completa, estable y duradera, sino que nuevos ciclos de conflictividades violentas aparecerán o se consolidarán, afectando directamente al derecho de no repetición de las víctimas.

En ese marco, el **apoyo de la comunidad internacional** es fundamental para por un lado proteger la vida de líderes/as sociales, much/os/as de l/os/as cuales son también víctimas del conflicto, así como de l/os/as excombatientes. Por otro lado, considerando que **el Estado colombiano aún no ha reconocido sus relaciones con grupos paramilitares**, la comunidad internacional tiene un rol importante para lograr ese reconocimiento. De la misma manera, se hace fundamental la cooperación internacional para realizar avances de fondo sobre el **desmantelamiento de las organizaciones criminales** nuevas o persistentes en el territorio, como analizado en el Capítulo 3 de este informe.

En medio de ese contexto y en una perspectiva de construcción de paz completa, estable y duradera, es importante volver a la idea de que la comunidad internacional podría contribuir a poner en el centro no sólo la implementación del Acuerdo Final, sino que se desplieguen otros elementos necesarios a una **paz completa** que, sin lugar a dudas, requiere un **proceso de paz con el ELN**, así como la desmovilización de los grupos que funcionan como redes de narcotráfico a través de sometimiento a la justicia y de programas que hagan esa paz realidad.

Con la finalización de la estructuración institucional y de las primeras etapas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición inicia una etapa decisiva de la implementación del Acuerdo Final, una fase en la que van a ocurrir hechos fundamentales en el Sistema Integral. El país está ad portas de conocer el **Informe Final de la CEV y las primeras grandes decisiones que tomará la JEP**, lo que podría implicar un incremento de diversas formas de violencia en su contra. Se trata entonces de un momento prioritario para el acompañamiento de la comunidad internacional con el fin de afirmar que este sistema de justicia transicional no ha sido creado de manera retórica, sino que va tener consecuencias jurisdiccionales para el país y en materia de memoria histórica.

En esa misma línea, con la publicación del Informe Final de la CEV en junio de 2022, será necesario asegurar una importante **difusión del legado de la Comisión de la Verdad**. La publicación de este informe debe contribuir a sensibilizar sobre la importancia de los procesos de reparación. Considerando la complejidad del proceso de esclarecimiento de la verdad, es necesario realizar una preparación y formación de la sociedad colombiana, y enmarcar la difusión del Informe Final en un ejercicio de pedagogía nacional e internacional, apoyándose en las redes del AF, del Sistema Integral y de iniciativas de la sociedad civil.

Finalmente, con el fin de fortalecer el legado del SIVJNRN y de articularlo con el carácter transformador del Acuerdo Final, será preciso **implementar las recomendaciones generadas para una reforma a las entidades y a las políticas que generaron o permitieron la violencia**, e incorporar al Informe Final como una contribución para la creación de estrategias destinadas a superar los factores estructurales y coyunturales que causaron o facilitaron el surgimiento y mantenimiento del conflicto armado en el país.

Finalmente, considerando el ciclo fundamental que está iniciando el **Punto 5 de Víctimas** en términos de creación de resultados frente a sus objetivos, será imprescindible darle un **carácter transversal** a ese Punto, articulándolo con las demás disposiciones del Acuerdo, con el fin de poder movilizar mecanismos esenciales como la **reparación colectiva y los PDET**. El apoyo de la UE será fundamental para favorecer una perspectiva transversal y transformadora del Punto 5; la priorización por parte del gobierno colombiano de esos mecanismos de articulación con los otros Puntos del Acuerdo; y la impulsión de un proceso integral de reconciliación.



Fuentes

Intervenciones del Encuentro de Paris por la Paz de Colombia (2 de julio de 2021)

Iván Cepeda Castro

Bertha Lucía Frías

Pastor Alape

Adam Isacson

Clara Leonor Ramírez

Investigación de Campo entre julio y septiembre 2021 (Bogota, Cali, Valle del Cauca)

Investigadora: Emeline Dutheil

Bibliografía

Jurisdicción Especial para la Paz, Gobierno de Colombia, Acuerdo Final para Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, 24 de noviembre de 2016.

Sentencias

Sentencia SU020-22. Corte Constitucional. 27 de enero 2022

Comunicado N°1 del 27 de enero de 2022, Sentencia SU020-22. Corte Constitucional, 27 de enero 2022.

Sentencia SU020-22, Corte Constitucional de Colombia, 21 de abril de 2020

STC7641-2020. Corte Suprema de Justicia. 22 de Septiembre de 2020

Informes de verificación del Acuerdo Final

Primer informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Octubre 2021

Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Junio 2021

Cinco años de implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos, y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre 2016 - Octubre 2021. Matriz de Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales. 2021

Informe trimestral: estado efectivo de la implementación del Acuerdo Final, octubre – diciembre 2021. Echavarría Ivarez, Josefina, et al. Notre Dame (IN). Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escuela Keough de Asuntos Globales, 2022.

S/2021/1090. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 27 de diciembre de 2021

S/2022/267. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 28 de marzo de 2022.

Informes, audiencias y comunicados (organismos internacionales y nacionales)

Movilidad Humana Forzada. Defensoría del Pueblo, Observatorio DDHH. Febrero 2022

Desplazamiento Forzado y confinamiento, Tercer Trimestre de 2021. Defensoría del Pueblo, Octubre 2021

Audiencia: “Seguimiento a la política de desmantelamiento de organizaciones criminales”, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), 28 de febrero de 2022.

Situación de los derechos humanos en Colombia - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH). Febrero de 2021

Situación de los derechos humanos en Colombia - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH). Mayo de 2020

Situación de los derechos humanos en Colombia - Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (OACNUDH). Febrero de 2019

“Colombia: Impacto y tendencias humanitarias entre enero y noviembre de 2021 (a 30 de diciembre de 2021)”, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Diciembre 2021

El Paro Nacional 2021: Lecciones aprendidas para el ejercicio del derecho de reunión pacífica en Colombia, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Diciembre 2021

Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, 2021

Declaración Preliminar, Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Colombia. 15 de marzo 2022

Comunicado 003 “JEP alerta que el 2021 ha sido el inicio de año más violento desde la firma del Acuerdo de Paz”, Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Enero 2022

Informes y reportes (sociedad civil y academia)

Colombia: Tiros a la vista: traumas oculares en marco del Paro Nacional. Alejandro Lanz Sanchez et. al., Amnistía Internacional, 2021

Quinto Informe de Violencia y dinámica Electoral. Fundación Pares Paz y Reconciliación, Línea Democracia y Gobernabilidad. Marzo 2022

Reporte sobre hechos de violencia policial ocurridos en el 2021. Grita, Temblores. 2021

Desplazamiento Forzado en Colombia ¿Qué pasó en 2020?. Jennifer Gutiérrez y Francy Barbosa, CODHES. Febrero 2021

Líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo asesinados en 2022, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) y ONG Temblores. Mayo 2022.

Líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo asesinados en 2021, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) y ONG Temblores, Mayo 2022.

Líderes sociales, defensores de derechos humanos y firmantes del Acuerdo asesinados en 2020, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) y ONG Temblores, Mayo 2022.

5 años del acuerdo de paz: Balance en cifras de la violencia en los territorios. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). Noviembre 2021

Cifras de Violencia en el Marco del Paro Nacional. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) y ONG Temblores. Julio 2021.

Informe Comparativo Primer Semestre de 2021 y 2022, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ). Abril 2022

Informe Final Misión SOS Colombia, Misión de Observación Internacional por Garantías a la Protesta Social y Contra la Impunidad en Colombia, Octubre 2021

Artículos (academia, sociedad civil y prensa)

"Evaluación de la implementación del Acuerdo de Paz, Dificultades y propuestas sobre la implementación del acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP". Universidad de los Andes, 20/01/2022

"Catastro Multipropósito en el Acuerdo de Paz". Gloria C. Barney, INDEPAZ. Abril 2022

"Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción: Patrones en el asesinato de las personas defensoras, líderes, lideresas sociales y excombatientes en los territorios de Norte del Cauca, Urabá antioqueño y Bajo Atrato chocono; Sur de Córdoba; Nordeste y Bajo Cauca antioqueño". Andrea Becerra Becerra et al., INDEPAZ; Comisión Colombiana de Juristas; Programa Somos Defensores; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz; Fundación Forjando Futuros, 2021

"JEP: Colombia es el segundo país del mundo con mayor registro de muertes violentas por día de protesta", Telesur MER, 1 julio 2021

"Las inconsistencias del operativo militar en Putumayo que cobró la vida de civiles", Colombia2020, 10 de abril de 2022

"Masacre en Puerto Leguízamo", por Camilo Gonzalez Posso. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ), 20 de abril de 2022

"Los focos del conflicto en Colombia, Informe sobre presencia de grupos armados". INDEPAZ. Septiembre 2021

"Plomo es lo que hay: violencia y seguridad en tiempos de Duque". Línea de investigación de Paz, Posconflicto y Derechos Humanos, Fundación Pares Paz y Reconciliación. Abril de 2022