

Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia en las 16 zonas PDET

Resumen ejecutivo

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
CINEP/PPP-CERAC

**Informe regional de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz
en las 16 Zonas PDET**

**Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación
CINEP/PPP-CERAC**



Directora CINEP/PPP: Martha Lucía Márquez

Director CERAC: Jorge Restrepo

Equipos de trabajo

CINEP/PPP

Luis Guillermo Guerrero Guevara

Coordinador equipo CINEP

Manuela Cifuentes Murillo

Profesional de apoyo a la coordinación

Alejandra Grillo y Javier Medina Bernal

Investigadores responsables del Punto 1:
Reforma Rural Integral

Santiago Gómez Obando

Investigador responsable del Punto 2:
Participación Política

**Vera Samudio Reyes y Andrea Catalina
Medina Garzón**

Investigadoras responsables del Punto 5:
Víctimas

CERAC

Investigación

Lina Asprilla

Karol Helena Páez

Andrés Palencia

Jorge Restrepo

Alejandra Robledo

Asistencia de investigación

David Correal

Fabio Hernández

Ana Cristina Restrepo

Para esta edición

© Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz
CINEP/ Programa por la Paz

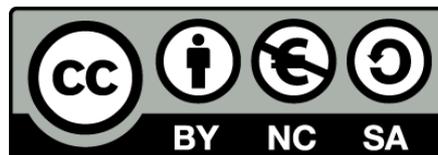
Carrera 5 N.º 33B-02
PBX: (57-1) 245 6181
Bogotá D.C., Colombia
www.cinep.org.co

© Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
CERAC

Calle 55 N.º 5-22
PBX: (57-1) 217 0200
Bogotá D.C., Colombia
www.cerac.org.co

Abril 2022
Bogotá D.C., Colombia

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Pa



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



INFORME REGIONAL DE VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN LAS 16 ZONAS PDET

Resumen ejecutivo

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –ST–, compuesta por CINEP y CERAC, en cumplimiento del mandato establecido en el Acuerdo Final de Paz -A-F- firmado por el Gobierno y las FARC-EP (6.3) presenta desde 2017 informes generales y transversales para el seguimiento de los compromisos de los seis puntos del A.F. mediante “el análisis del cumplimiento verificado de lo acordado, identificando las controversias y haciendo propuestas de mejoramiento y/o de solución”.

A la fecha se han publicado 10 informes sobre la implementación de los seis puntos del A.F., seis informes sobre la implementación del Enfoque de Género y tres informes sobre la implementación del Enfoque Étnico. En esta ocasión, la ST presenta un Informe de verificación Regional con los avances, las dificultades y oportunidades de mejora en la implementación del A.F. en el contexto territorial de las 16 zonas PDET, así como su correspondencia con lo establecido en los seis puntos del A.F.

En consonancia con los informes generales publicados a la fecha, la ST abordó el análisis del estado de la implementación para las subregiones PDET, destacando su relevancia para la construcción de paz sostenible en los territorios afectados por el conflicto armado e identificando los retos para la implementación que de ser abordados pueden contribuir a la sostenibilidad a la paz. Para ello, la ST incluyó dos dimensiones analíticas en el presente informe: una caracterización de la implementación en términos regionales en los seis puntos del Acuerdo y una identificación comparada de la implementación del A.F. en las subregiones PDET. Este propósito se llevó a cabo a través de la identificación de temas estratégicos para cada uno de los 6 puntos del A.F.

La publicación y las tareas de investigación de este informe han sido posibles gracias a la financiación del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

1. Reforma Rural Integral

La Reforma Rural Integral –RRI– contempló una serie de medidas de acceso y formalización de tierras de carácter universal para implementar en todo el territorio nacional y que, en su ejecución, como lo explicita el Acuerdo Final –A.F.–, debe priorizar a las comunidades, las poblaciones y los territorios más

vulnerables como los 170 municipios que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–. Teniendo en cuenta esto, en este informe la ST buscó indagar sobre el acceso y formalización de tierras en las subregiones PDET. Con este objetivo, se revisaron las principales demandas incluidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR– desde la óptica de las estrategias de política pública de acceso y formalización de tierras y también desde la de los sujetos beneficiarios de las mismas: campesinado, pueblos indígenas y comunidades Negras, Afro, Raizales y Palenqueras –NARP–, así como de otros sujetos que se identificaron de forma específica en distintas iniciativas PDET del Pilar 1, *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*.

Al analizar los avances reportados en materia de acceso y formalización de tierras en las subregiones PDET, particularmente en lo que respecta al Registro de Sujetos de Ordenamiento –RESO–, Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –POSPR–, Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral –FT–, Formalización y Subsidios integrales de acceso a tierras, la ST encontró que, de acuerdo con la información oficial, los mayores avances se presentan en la regularización de tierras para pueblos indígenas, pero en general para las 16 subregiones PDET no existen mejores resultados en la implementación frente a zonas no PDET. En cuanto a los resultados obtenidos por subregiones diferenciadas se constata que existen desbalances entre estas: por ejemplo, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño concentra el 72,96% de las hectáreas adjudicadas y formalizadas. Igualmente, frente a los sujetos beneficiarios de esta política pública existe un desbalance que se refleja en que para comunidades campesinas y NARP los resultados son mínimos. Finalmente, sobre esto, la ST presenta algunas oportunidades de mejoramiento en la implementación de las medidas de acceso a tierras y formalización en subregiones PDET.

2. Participación Política

Las medidas y mecanismos para la apertura democrática establecen en el punto 2 del A.F. la búsqueda del desarrollo de canales institucionales que promuevan el diálogo, la mediación y resolución de conflictos sociales que contribuyen a romper el vínculo histórico entre las armas y la política en el país a través de: i. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política (2.1); ii. mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluyendo los de participación directa (2.2) y iii. medidas efectivas para promover una mayor participación en la política local, regional y nacional de todos los sectores incluyendo la población más vulnerable (2.3). Por ello, resulta de vital importancia la implementación integral de estos mecanismos y medidas, máxime porque sus propósitos se fundamentan en el respeto, reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, incluyendo expresiones de protesta, así como en la revisión, ampliación y robustecimiento de los espacios de participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas.

En este sentido, la ST analizó para este punto el avance en la implementación de los tres pilares y 86 indicadores que se establecieron en el Plan Marco de Implementación –PMI– y constituyen un 33.79%¹ del avance con corte al 31 de diciembre de 2021. Esto constata que el punto sobre Participación Política continúa siendo el que menor porcentaje de cumplimiento registra en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO 2.0–. Los derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política se han visto afectados por la falta de creación del sistema de planeación, información y monitoreo con carácter interinstitucional y representación de los partidos y movimientos políticos, encargado de evaluar el desempeño y ajustar los procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad en el ejercicio de la política. Igualmente, tampoco se ha creado la Comisión de seguimiento y evaluación del desempeño del sistema integral de protección y de los avances en el desmantelamiento de organizaciones que amenacen el ejercicio de la política (A.F. 2.1.2.1. d.), lo cual dificulta el funcionamiento pleno del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política –SISEP–. La ST destaca, no obstante, la expedición del decreto 1207 de 2021, por el cual se adoptan disposiciones para la elección de los representantes a la Cámara por las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz –CTEP– para los periodos 2022-2026 y 2026-2030; asimismo, se pudo reglamentar una de las principales medidas que establece el A.F. en favor de las víctimas de la violencia, teniendo

¹ En contraste, el reporte gubernamental sobre el estado de cumplimiento de los demás puntos del A.F. es el siguiente: Punto 1, Reforma Rural Integral, 50,11%; punto 3, Fin del Conflicto, 67,39%; punto 4, Solución a las Drogas Ilícitas, 52,83%; punto 5, Víctimas, 50,75%; y punto 6, Verificación, 60,91%.

en cuenta que en la Sentencia SU150/21 se ordena la aprobación del proyecto de Acto Legislativo 05 de 2017. En lo concerniente a las medidas de garantías de seguridad, preocupa su deterioro, especialmente en los territorios más afectados históricamente por el conflicto interno armado. La OACNUDH reportó el escalamiento del desplazamiento forzado, así como el confinamiento de personas, “concentrado sobre todo en 30 municipios (...) excepto tres, todos estos municipios están incluidos en los PDET” (UNODC, 27 de diciembre de 2021, p. 9). Las garantías para la movilización también se vieron deterioradas en el año 2021. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH– realizó una visita entre el 8 y 10 de junio de 2021 en consecuencia de las diversas violaciones por parte de los integrantes de la Policía Nacional a los DDHH durante el paro nacional iniciado el 28 de abril del mismo año que dieron como resultado: 54 personas fallecidas, 1.140 lesionadas y 84 desaparecidas². Adicionalmente, se reportaron 18 casos de violencia ocular y se presentaron al menos 112 casos de violencia basada en género atribuibles a la fuerza pública³. Finalmente, la ST ha fijado el análisis de la implementación en este Informe Regional en el cumplimiento de los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Para este propósito se presenta un balance del estado de avance en la implementación de varias disposiciones contenidas en el A.F. (2.2.4, 2.2.5, 2.2.6). Específicamente, se realiza un análisis de los indicadores del PMI referidos a este tema, seguido de una valoración sobre la implementación de los mecanismos y disposiciones asociadas con la participación de las comunidades en la presupuestación, formulación y seguimiento de políticas públicas en las subregiones PDET.

² Datos suministrados por el Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario –SNDHDIH – que coordina la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales –CPDHAÍ–.

³ Datos suministrados por la DP.

3. Fin del Conflicto

Este punto del A.F. tiene como objetivo poner fin al conflicto con las extintas FARC (A.F. 3.1), sentar las bases para el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes a la vida civil (A.F. 3.2), y garantizar las condiciones de seguridad para la implementación (A.F. 3.4). Para este informe regional, la ST verificó cómo ha sido el proceso de reincorporación en las 16 subregiones PDET y cuáles han sido las condiciones de seguridad para garantizar el éxito de este proceso.

El A.F. incluyó el enfoque territorial como parte de los principios orientadores que deben regir la implementación de este punto, reconociendo tanto las particularidades de los y las excombatientes y los territorios en donde adelantarán su tránsito a la vida civil, como la importancia de que las medidas de seguridad que se adopten tengan en cuenta las particularidades de las personas, las comunidades y los territorios.

En la implementación de la reincorporación económica y social, la ST verifica asuntos que son clave para garantizar la implementación territorial del proceso: acceso a tierras y vivienda; proyectos productivos; salud y educación; y reincorporación comunitaria en los municipios PDET, en donde, actualmente, el 54% del total de excombatientes adelantan su proceso de reincorporación (6.977 personas).

8

El acceso a tierras para proyectos productivos y a soluciones habitacionales a la población en proceso de reincorporación, permitirían dar sostenibilidad y mejorar su seguridad socio-económica. Tanto uno como otro aspecto, han generado controversias entre el componente Comunes y el Gobierno Nacional en el Consejo Nacional de Reincorporación —CNR—, en cuanto a las demoras en la compra, adjudicación y formalización de predios en varios AETCR, y en los materiales para la construcción de las viviendas en los espacios territoriales. La ST destaca el impulso a la reincorporación que ha permitido la adquisición de 11 predios para nueve Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —AETCR—, de los cuales ocho están en zonas PDET, para un total de 574,72 hectáreas por el valor de \$8.750,4 millones (2,3 M). Estas tierras, si bien aún no son suficientes para suplir la necesidad de las personas en proceso de reincorporación, sí suponen un impulso más allá de lo establecido en el A.F. y cumplen con los compromisos del documento CONPES 3931 de 2018. En cuanto a vivienda, a cinco años de la firma del A.F., no ha sido entregada ninguna vivienda dentro de los AETCR. Pese a ello, sí existe un avance que fue verificado por la ST, el cual fue la selección de cinco AETCR para la realización de estudios técnicos de pre-factibilidad para la construcción de viviendas.

En materia de proyectos productivos colectivos, el CNR ha aprobado 107 proyectos que benefician a 3.687 excombatientes, de los cuales 1.030 son mujeres. En cuanto a los individuales, hay 3.780 proyectos aprobados por la ARN, que benefician a 4.577 excombatientes, incluidas 1.055 mujeres. De estos, 1.847 proyectos se encuentran en zonas PDET, que benefician a un total de 4.392 excombatientes. Frente a la reincorporación social, el CNR aprobó para 2022 dos esquemas de salud para los 24 AETCR: el primero, incluye la presencia permanente de un auxiliar de enfermería y la realización de seis jornadas extramurales, y el segundo, incluye la realización de cuatro jornadas extramurales, de las cuales al menos dos contarán con la presencia de un especialista. La ST verificó que hubo una completa y progresiva cobertura de salud desde el 2017, sin embargo, al inicio del proceso de la reincorporación temprana, la provisión de servicios y la oferta permanente de capacidades para proveer tales servicios, ha sido intermitente en algunos AETCR, debido a que los procesos de contratación y la designación de profesionales de la salud, requieren de tiempos contractuales demorados.

En materia de educación, la ST identificó que entre el 2019 y el 2021, 7.408 personas (excombatientes, familiares y miembros de la comunidad donde se encuentran los AETCR) se vincularon a la educación académica en los niveles de primaria, bachillerato y educación superior. Adicionalmente, la ST señala que el programa ‘Arando la Educación’ continúa en los espacios territoriales, el cual se encuentra en su sexta fase de implementación para brindar educación de los ciclos básicos de primaria y secundaria. En lo que respecta a la educación superior, si bien existen incentivos por parte de la institucionalidad, el número de estudiantes continúa siendo bajo, para un total de 196 estudiantes registrados a diciembre de 2021.

Sobre reincorporación comunitaria en el marco del pilar 8 sobre “Reconciliación, Convivencia y Construcción de paz” de los PDET, los excombatientes han participado en 154 iniciativas en 54 municipios priorizados, con la participación de 4.552 personas en asuntos de reconciliación y convivencia. Así mismo, la ARN en el marco del “Modelo de Fortalecimiento Comunitario” promueve actividades de reconciliación entre excombatientes y miembros de las comunidades.

En cuanto al enfoque étnico, la ST señala que en el 2021, el CNR creó la Mesa Étnica de Reincorporación, debido a la inexistencia de lineamientos claros para la transversalización de este enfoque en el proceso de reincorporación. Adicionalmente, la ST identifica que hay 826 excombatientes de origen étnico vinculados a proyectos productivos colectivos, y que 741 pertenecen a 74 cooperativas de excombatientes. Con respecto al enfoque de género, la ST identifica como un avance, la labor de la Mesa Técnica de Género del CNR, la cual ha impulsado la inclusión del enfoque diferencial en el proceso de

reincorporación y la puesta en marcha de proyectos productivos liderados por mujeres, dentro y fuera de los AETCR.

Finalmente, relacionado con las garantías de seguridad, el deterioro en la seguridad para el proceso de reincorporación continúa siendo una preocupación general en el país: la tasa de homicidios de ex combatientes por cien mil personas, es 18 veces la tasa de homicidios de la población colombiana. Además, la situación es crítica en las zonas PDET, en donde se ubican 23 de los 24 AETCR. En términos de seguridad personal, desde la firma del A.F. hasta el 31 de diciembre de 2021, la ST registró 295 ex combatientes asesinados, de los cuales el 72% se concentraron en zonas rurales, y el 70% de estos hechos ocurrieron en las 16 zonas PDET. En este sentido, Alto Patía y Norte del Cauca; Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño; y Macarena-Guaviare, son las zonas con el mayor número de homicidios. Sin embargo, el riesgo de seguridad en estas zonas no es homogéneo: por lo menos una de las 16 subregiones no registra un homicidio y al menos otras cuatro subregiones, tienen menos de cuatro víctimas mortales en el mismo período.

Colectivamente, dos AETCR (Ituango y Llanos del Yaré) fueron trasladados por el deterioro de las condiciones de seguridad y, además, los excombatientes del espacio en Buenos Aires, Cauca, también solicitaron su traslado por razones de inseguridad. Este deterioro, además, ha sido registrado en diferentes Nuevas Área de Reincorporación —NAR—, lo cual ha limitado y obstaculizado la dinámica del proceso de reincorporación en el país.

Aunque el A.F. definió la implementación homogénea de medidas materiales de protección, como los dispositivos de seguridad de la fuerza pública para los AETCR y la asignación de esquemas de protección individuales y colectivos, el funcionamiento de estas medidas ha variado regionalmente. La nueva geografía de la reincorporación y el deterioro de las condiciones de seguridad en algunas zonas, son parte de los factores que tienen relación con estos cambios y, por tanto, dan cuenta de los múltiples desafíos institucionales y de política pública a nivel territorial, para garantizar la protección de esta población.

En cuanto a la geografía de la reincorporación, únicamente el 18,46% de los excombatientes activos en el proceso se encuentran en los AETCR, mientras que el 81% restante, adelanta su proceso en las NAR o de forma dispersa. Al respecto, es especialmente importante el aumento de esta población en las grandes ciudades del país, en donde el Partido Comunes ya ha registrado afectaciones a su seguridad, así como a diferentes proyectos productivos. Esta nueva distribución ha representado importantes retos, pues la mayoría de los homicidios se han registrado fuera de los AETCR, y las NAR, que al no ser reconocidas por el Gobierno, no cuentan con anillos de protección asignados, y

poder garantizar su seguridad, sobrepasa la capacidad inicialmente prevista en materia de protección por el A.F. y dispuesta por la fuerza pública.

Respecto a las condiciones de seguridad, desde la firma del A.F. las 16 zonas PDET han concentrado más del 50% de las acciones ofensivas de todo el país, y cerca del 75% del total de combates registrados por una de las organizaciones que hace parte de la ST. Estas cifras evidencian el contexto de alta afectación por violencia asociada al conflicto en el que, aproximadamente el 54% de los excombatientes en el país, adelantan su proceso de reincorporación.

En cuanto al enfoque étnico, la ST reitera que, a cinco años de la firma del A.F., las garantías de seguridad para las comunidades étnicas, siguen siendo un asunto pendiente por cumplir. A 31 de diciembre del 2021, habían sido asesinados 64 excombatientes de origen étnico. Pese a que la UNP ha brindado medidas de protección y fortalecimiento a las Guardias Indígenas de algunos resguardos, en muchas ocasiones estas medidas no responden a las necesidades territoriales para la protección de cada comunidad étnica. En cuanto al enfoque de género, la ST señala que la seguridad de las excombatientes continúa siendo un asunto rezagado en materia de seguimiento e investigación judicial: desde la firma del A.F. y hasta el 27 de diciembre de 2021, diez mujeres excombatientes han sido asesinadas y otras cuatro han sido víctimas de intentos homicidio, según la Misión de Verificación de Naciones Unidas. La ST conoció que, en el primer semestre de 2021 se encontraba en construcción la Estrategia de seguridad para mujeres excombatientes en el marco de la acción 4.26 de la Policía Nacional de Reincorporación, sin embargo, a la fecha la ST desconoce el avance de dicha estrategia.

4. Solución al problema de las drogas ilícitas

El Punto 4 del A.F. establece las bases para construir una solución al problema de las drogas ilícitas y está compuesto por cuatro subtemas: (i) Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Planes Integrales de Desarrollo Alternativo con participación de las comunidades; (ii) Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas; (iii) Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos; y (iv) Acción integral contra las minas antipersonal. Para este informe, el análisis de la ST se basa en la implementación a nivel territorial y dentro de las subregiones PDET del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—, los Planes Integrales de Desarrollo Alternativo —PISDA—, y la acción integral contra las minas antipersonal.

En cuanto a la implementación del PNIS, la ST registró como principal avance, el levantamiento del 98% de los cultivos de uso ilícito por parte de las familias inscritas al PNIS a nivel nacional. Así mismo, el porcentaje promedio del cumplimiento de áreas erradicadas voluntariamente y verificadas por UNODC en las subregiones PDET, fue de 99% en los 48 municipios PNIS-PDET de los 170 municipios PDET, en diez de las 16 subregiones, donde se encuentran 95.537 familias que se inscribieron al programa. En el caso de las subregiones de Montes de María, Urabá Antioqueño, Sur de Tolima, y Sierra Nevada y Perijá, no se firmaron acuerdos individuales del PNIS, debido a la poca presencia de cultivos de uso ilícito entre el 2000 y el 2016. Sin embargo, tampoco se firmaron acuerdos individuales en el marco del PNIS en las subregiones de Chocó y Pacífico medio, pese a que estas sí presentaban un número significativo de áreas de cultivo de uso ilícito entre el 2000 y el 2016.

Respecto a los componentes del PNIS del Plan de Acción Inmediata, la ST destaca que los pagos de la Asistencia Alimentaria Inmediata —AAI—, se hicieron de manera completa para 56.357 familias de las 95.537 que están inscritas al programa en las subregiones PDET. Las subregiones con mayor porcentaje de pagos completados son: Sur de Bolívar (93,6%), Pacífico y Frontera Nariñense (72,9%) y Arauca (70,4%), y las más rezagadas en los pagos de AAI son: Catatumbo (21,1%), Alto Patía y Norte del Cauca (21,4%) y Sur de Córdoba (38,8%). Con respecto al servicio de Asistencia Técnica integral —ATI—, la ST registró que el 67,9% de las familias inscritas al PNIS estaban recibiendo dicha asistencia en el marco del programa, pero con importantes diferencias por subregión. No obstante, la ST no pudo constatar si la asistencia técnica era para los proyectos de autosostenimiento y seguridad alimentaria, para los proyectos de generación de ingresos rápidos, para los proyectos productivos de largo plazo, o si combina todos los procesos de asistencia técnica. En cuanto a los proyectos de seguridad alimentaria, la ST

encontró que el 63,8% de las familias inscritas al PNIS en las subregiones PDET están desarrollando este tipo de proyectos, sin embargo, la ST desconoce el avance y el estado de estos proyectos.

La ST registró que el Gobierno Nacional formuló los PISDA en los ocho municipios que no son PDET, cuatro años después de la firma del A.F., comenzando su implementación a inicios del 2020. Las iniciativas PISDA están vinculadas directamente a los componentes de: sostenibilidad y recuperación ambiental; obras de infraestructura social de ejecución rápida; plan de formalización de la propiedad; y planes para zonas apartadas y con baja concentración de población. La ST señala como un avance en materia ambiental, que existen 205 iniciativas de sostenibilidad y recuperación ambiental dentro de los PISDA. En cuanto a la implementación de los PISDA en municipios PDET, la ST identificó 812 iniciativas con la etiqueta de sustitución de cultivos de uso ilícito, que fueron integradas a los 48 documentos PISDA para las diez subregiones de coincidencia PNIS-PDET. A 31 de octubre de 2021, el 36% (296) de estas iniciativas de sustitución de los municipios PNIS-PDET tenían una ruta de implementación activada, a través de la asociación de la iniciativa a un proyecto, contrato, convenio o gestión. Sin embargo, este avance no se presenta de la misma manera en las diferentes subregiones, por ejemplo, en Arauca, Macarena Guaviare, Sur de Bolívar y Putumayo, hay un porcentaje bajo de iniciativas con ruta de implementación activa.

Por otra parte, además del PNIS, existen otros programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, que presentan alternativas por parte del Gobierno Nacional para las comunidades que tienen interés de sustituir en municipios PDET y no PDET. Estos programas son: Sustitución con Legalidad; Territorios para la Conservación –TpC– y Pago por Servicios Ambientales –PSA–; Formalizar para Sustituir; Erradicación con Corazón; Programa Nuestra Tierra Próspera; Acuerdos de Raíz; y Programa Hecho a la Medida. Al tener en cuenta que dichas alternativas surgieron después de la firma del A.F., la ST no puede establecer si tienen correspondencia o no porque el A.F. solo hace referencia al PNIS.

En cuanto a la evolución de los cultivos de uso ilícito en las subregiones PDET después de la firma del A.F, la ST encontró que, para el año 2020, el 95% (135.459 ha) de los cultivos de uso ilícito se encontraban en 135 de los 170 municipios PDET. No obstante, la ST identificó que, desde la firma del A.F., el área de cultivos de coca se ha reducido en 102 de los 170 municipios PDET, y el crecimiento del área total sembrada con coca en las subregiones PDET, también se redujo 2,3% después de la firma del A.F., reducción que fue mayor en los 56 municipios donde se implementó el PNIS (18,2%). Sin embargo, la ST también encontró que la presencia de cultivos de uso ilícito aumentó en 68

municipios PDET, y que las subregiones que presentaron un mayor aumento de este tipo de cultivos entre 2016 y 2020 fueron: Sur de Bolívar, Alto Patía y Norte del Cauca, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño y Sur de Córdoba. Adicionalmente, la ST señala como una observación relevante para la labor de verificación, el impacto ambiental que tienen los cultivos de uso ilícito, ya que, en el 2020, el 29,94% de las hectáreas deforestadas a nivel nacional se utilizaron para sembrar cultivos de uso ilícito.

Con respecto a las condiciones de seguridad, la ST encontró que para el año 2021, el 25% de los homicidios en Colombia ocurrieron en municipios que pertenecen a las 16 subregiones PDET, hechos que aumentaron un 54% en estas subregiones después de la firma del A.F. Las subregiones con mayor aumento de los homicidios son: Alto Patía-Norte del Cauca (19%); Bajo Cauca-Nordeste Antioqueño (13%); y Sierra Nevada-Perijá (13%). La violencia homicida que afecta a líderes políticos y defensores de derechos humanos, se concentró en un 48% en las subregiones PDET para el 2021 y desde la firma del A.F., este tipo de violencia homicida ha aumentado un 35% en los municipios de las subregiones PDET, siendo Alto Patía y Norte del Cauca, y Putumayo las subregiones más afectadas. Adicionalmente, la violencia política homicida en municipios PNIS aumentó un 10% más que en todo el territorio nacional, un 56% entre 2016 y 2021 frente al 46%, respectivamente.

Con respecto al enfoque étnico, la ST señala que el cumplimiento de las salvaguardas en materia de sustitución ha sido poco documentado, por lo que no es posible identificar si estas han sido efectivas. Además, el Decreto que creó el PNIS no establece objetivos específicos para la vinculación de familias de grupos étnicos al programa. En este sentido, y pese a que el Gobierno Nacional afirmó que expediría unos lineamientos para buscar la armonización entre el marco jurídico del PNIS y los usos y costumbres de las comunidades étnicas, la ST desconoce el avance de la consulta previa acordada con las comunidades para la implementación del PNIS en sus territorios. Sin embargo, la ST conoció que a octubre de 2021, 13.509 familias que están vinculadas al PNIS, se encuentran en territorios con presencia de grupos étnicos en cinco de las 16 subregiones PDET, y que, a diciembre de 2019, fueron erradicadas y verificadas por la UNODC 3.957 hectáreas con coca, ubicadas en territorios étnicos en todo el país. De estas 3.957 hectáreas erradicadas, el 85% estaba en ocho subregiones PDET, por lo que la ST desconoce por qué solo hay familias de grupos étnicos vinculadas al PNIS en cinco subregiones PDET, si la labor de erradicación voluntaria por parte de estas comunidades, se ha realizado en ocho de estas subregiones. En cuanto al enfoque de género, la ST señala que la transversalización de este enfoque en la implementación del PNIS ha sido tardía, lenta y centralizada. Sin embargo, la ST identifica como avances importantes, la creación del Protocolo para la incorporación del

enfoque de género en el PNIS y el diseño de dos proyectos de atención diferencial para mujeres cultivadoras, no cultivadoras y recolectoras.

En materia de la acción integral contra las minas antipersonal, la implementación de este tema inició a tiempo, presenta avances sostenidos y está en correspondencia total con el A.F., sin embargo, aunque el ritmo de implementación se mantuvo estable desde el inicio de la implementación, desde 2020 se ha reducido, principalmente por el impacto de la epidemia de COVID-19, y el menor ritmo de avance de los programas de desminado. La información sobre dónde se adelantan labores de desminado a nivel nacional, muestra que sí hay una concentración de las acciones en los municipios incluidos en las regiones PDET. De hecho, a la fecha, hay 120 municipios que se encuentran en intervención de desminado a nivel nacional, de los cuales el 50% se concentra en 51 municipios en regiones PDET.

Desde la firma del A.F el Gobierno ha reportado 407 eventos con MAP y MUSE en el país, en los cuales 72 personas murieron y 607 resultaron heridas. Además, frente a las acciones de desminado a nivel nacional, a febrero del 2022, el 41% de los municipios del país fueron declarados libres de sospecha de este tipo de artefactos (466 de 1.122). Con respecto a los PDET, la ST encontró que el 94% del total de incidentes tuvieron lugar en estas subregiones (369 de 407), y que el 46% de los municipios (78) que las conforman están priorizados o se encuentran por priorizar para ser intervenidos. Las zonas PDET que concentran los municipios en intervención son: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (10); Putumayo (7); Urabá Antioqueño (7); y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (6). Sin embargo, las zonas sin este tipo de actividades, donde una oportunidad de mejoramiento es notoria, dada la concentración del riesgo en tales regiones, son: Alto Patía-Norte del Cauca, Chocó, Pacífico y Frontera Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño. La ST, sin embargo, señala que el principal obstáculo es el aumento reciente en el número de víctimas por accidentes y/o incidentes, que indica una mayor instalación de este tipo de artefactos por parte de Grupos Armados Organizados.

En cuanto al enfoque étnico, la ST desconoce el avance que ha tenido la implementación del programa de desminado en las comunidades étnicas y en las subregiones PDET en las que se encuentran. Sin embargo, la ST conoció que en el 2021 hubo 28 incidentes por MAP en territorios étnicos dentro de los PDET, otros dos por MUSE, y 623 labores de desminado en operaciones militares en las subregiones. Por otra parte, con respecto al enfoque de género, el A.F. no reconoce directamente los impactos diferenciados en las mujeres como víctimas de artefactos explosivos, ni como descontaminadoras del territorio; sin embargo, la ST encontró que cerca del 14% del total de las víctimas por MAP, MUSE y AEI son mujeres. Así mismo, la cuarta parte del

total de personas que realizan labores de desminado por parte de la cooperativa Humanicemos DH, son mujeres excombatientes de las FARC.

5. Víctimas

En relación con este punto del A.F. el informe se pregunta por la existencia y efectividad de espacios, mecanismos y acciones desarrolladas por las entidades del SIVJRNR en las 16 regiones PDET para garantizar la participación de las víctimas y las comunidades en los distintos procesos que adelanta el Sistema a nivel territorial. Con este fin, el informe desarrolla un análisis comparado en las 16 subregiones PDET sobre la forma en que ha sido concebido el enfoque territorial desde cada una de las tres entidades del Sistema -CEV, JEP y UBPD- y cómo ha incidido en la participación de las víctimas del conflicto.

En particular, se destaca positivamente la variedad de instrumentos y mecanismos jurídicos, metodológicos y técnicos construidos e implementados por las entidades del SIVJRNR para desarrollar el enfoque territorial y la participación efectiva de las víctimas. Las tres nuevas entidades –CEV, JEP y UBPD– y las unidades destinadas a la reparación, en desarrollo de su misionalidad, objetivos institucionales, estrategias de priorización, y en ejercicio de la autonomía constitucional que tienen, han llegado a los territorios de diversas formas y en momentos diferentes. Esta llegada es apreciada por algunos sectores de víctimas, particularmente aquellos organizados, que han construido relaciones de confianza con las entidades, y con quienes existe la expectativa de desarrollar procesos de mediano y largo plazo.

No obstante, en relación con la integralidad que se espera de la actuación del SIVJRNR, la ST registra que el trabajo territorial de las tres entidades del SIVJRNR ha sido desigual o desarticulado en las 16 subregiones estudiadas y se han reproducido consecuencias negativas en el alcance y efectividad de los mecanismos dispuestos para la participación de las víctimas y las comunidades. Particularmente, la ST encontró que la forma en que se ha desarrollado el despliegue territorial viene incidiendo en el tipo de relacionamiento –de cercanía o alejamiento– que se establece entre la institucionalidad y los territorios. En aquellos casos en los que las entidades son percibidas como ausentes o indiferentes a las necesidades del territorio, se ha afectado la participación de las víctimas y comunidades en los procesos de verdad, justicia y reparación. Adicionalmente, estas desigualdades en la interlocución con los pobladores han generado diferencias en las oportunidades que tienen sectores geográficamente dispersos y excluidos de participar activamente en los procesos de construcción de paz. Ante ello, la ST cierra este capítulo del informe presentando algunas oportunidades de mejoramiento

que podrían contribuir a avanzar en procesos de atención y participación de las víctimas y pobladores en las regiones.

6. Implementación, Verificación y Refrendación

El Punto 6 del Acuerdo Final –A.F.– estipula las medidas para contribuir a su implementación, e incluye mecanismos de seguimiento, impulso y verificación, entre los que se encuentran las disposiciones de orden presupuestal e institucional necesarias para asegurar la implementación (A.F. 6.1.1). Para este informe, la ST verificó las condiciones normativas, para el acceso a los mecanismos y fuentes de financiación territorial del A.F., respondiendo a la pregunta de si hay disponibilidad de recursos para la implementación territorial. Además, la ST analizó la distribución de los recursos a nivel subregional PDET, para entender cuáles son las diferencias en la distribución y disponibilidad de recursos y si esta distribución es acorde con lo planeado en el A.F. y en el PMI para los PDET.

Respecto a las condiciones normativas, la ST encontró el avance en la implementación que representó la reformas al Sistema General de Regalías mediante la Ley 2056 de 2020, que permiten el adelanto del 70% de los recursos totales asignados para la implementación del A.F. Los cambios que introdujo la reforma implican: (i) una mayor disponibilidad inmediata de los recursos del OCAD Paz; y (ii) la posibilidad de anticipar la financiación para proyectos incluidos en las Hojas de ruta para las subregiones PDET. Además, la reforma incluye otras modificaciones relevantes para la implementación territorial, como: la destinación de recursos de regalías para proyectos de protección ambiental; y la posibilidad de que los proyectos gestionados por pueblos étnicos sean, por primera vez, beneficiarios directos de la destinación de los recursos de regalías.

En cuanto a los mecanismos que generan incentivos para la inversión en las ZOMAC y los PDET “Régimen Especial de Renta para Nuevas Empresas” y “Obras por impuestos”, la ST encuentra que ambos permiten una mayor participación del sector privado en la implementación del A.F., y cumplen con el compromiso del A.F. de promover “la participación del sector empresarial en la implementación de los acuerdos” (A.F., 2016, p.198). La ST recalca la importancia del seguimiento físico y financiero de las obras ejecutadas por medio del mecanismo de obras por impuestos, con el fin de disminuir el riesgo en la pérdida de estos recursos públicos.

La ST también encontró que el SGP y las entidades territoriales, son las fuentes de financiación con menor participación en la financiación del A.F., debido a las reformas normativas pendientes a la ley 715 de 2001 del SGP, y a la Ley 152 de 1994, para transferir competencias y recursos a las entidades

territoriales. La falta de estas reformas es un incumplimiento del A.F. (6.1.2). La ST recalca como oportunidad de mejoramiento, dar avance urgente a estas dos reformas puesto que, el SGP y las entidades territoriales, tienen a cargo el 33,5% de la financiación del A.F., especialmente con compromisos a nivel regional y municipal. Adicionalmente, la ST señala que no existe un mecanismo de contabilidad del gasto que permita identificar y hacer seguimiento a los recursos asignados en iniciativas de gasto o inversión, en los presupuestos de las entidades territoriales.

Respecto a los recursos aprobados para la implementación del A.F. en las 16 subregiones PDET, la ST encontró que la estimación del costo de la implementación en las subregiones, es de \$79 billones durante 15 años, 61,5% del total del costo de la implementación a nivel nacional para el mismo periodo. Además, el porcentaje aproximado de recursos aprobados frente al costo, es de 9,61% para un total de \$7,6 billones invertidos entre agosto de 2018 y diciembre de 2021. En cuanto a la distribución de estos recursos por subregión, la ST encontró que el 45% se concentra en cuatro de las 16 subregiones: Sierra Nevada-Perijá, Alto Patía-Norte del Cauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Macarena Guaviare. Esta distribución es acorde con los costos estimados para las subregiones de Alto Patía-Norte del Cauca, y Sierra Nevada-Perijá, debido a que son las regiones donde costaría más la implementación según el PMI. No obstante, las subregiones de Pacífico y Frontera Nariñense y el Urabá Antioqueño, que respectivamente tienen el tercer y cuarto costo más alto de implementación, tienen un porcentaje bajo de aprobación de recursos.

Finalmente, la ST encontró diferencias en el porcentaje de recursos aprobados respecto a su costo de implementación, pues las subregiones con mayor financiación de acuerdo a lo planeado en el PMI son: Macarena Guaviare, Catatumbo, Arauca, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño y Sur de Bolívar. Por el contrario, las subregiones con menores recursos aprobados frente al costo de la implementación son: Urabá Antioqueño, Pacífico y frontera Nariñense y Pacífico Medio, que es la que presenta menores recursos aprobados (0,98%).

En cuanto al enfoque étnico, la ST señala que el A.F. no incluye mecanismos para identificar la destinación de recursos para la implementación del enfoque étnico en las subregiones PDET. Sin embargo, sí establece que, en la ejecución de los recursos, estos deben ser diferenciados entre los que se asignan con el fin de cumplir con la implementación del A.F., y los que se asignan por acuerdos previos, realizados entre las comunidades y el Gobierno. En cuanto a la financiación de los proyectos con enfoque étnico, la ST encontró que estos han recibido financiación por parte del SGR, el Fondo Colombia en Paz y la IEANPE. La ST resalta que los pueblos étnicos tendrán la oportunidad

de contratar directamente con entidades estatales, debido a la creación de la Ley 2160 de noviembre de 2021. Con respecto al enfoque de género, la ST señala como principal dificultad, que las fuentes de financiación del A.F. no cuentan con marcadores de género en sus presupuestos, lo cual impide verificar de forma rigurosa la asignación de recursos para la implementación de este enfoque. Finalmente, la ST conoció que para el 2021, se destinó el 3,99% para la transversalización del enfoque de género de los \$5,2 billones invertidos para la implementación del A.F.