

2018

PAZ CON LEGALIDAD

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
2018-2022

Tabla de contenido

Introducción	4
Labores del ejecutivo	5
1 Víctimas	5
2 Justicia transicional	5
3 Legalidad	6
4 Partido político	6
Institucionalidad	6
1 Institucional transversal del Gobierno Nacional para la Estabilización.....	6
2 Entidades propias de la implementación	6
3 Las ejecutoras no exclusivas de la implementación.....	7
4 Alta Consejería	8
Política para la Estabilización	9
1. Reforma Rural Integral	9
1.1 Acceso y uso de la tierra	9
1.2 Áreas de interés ambiental.....	9
1.3 Jurisdicción Agraria y ley de tierras	10
1.4 Mecanismos alternativos de resolución de conflictos	10
2. Planes Nacionales Sectoriales, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, Plan Marco de Implementación y lo correspondiente a desarrollo rural del PNIS (PISDA)	10
2.1 Planeación e implementación, Focalización territorial y de largo plazo.....	10
2.2. Articulación.....	11
2.3. Armonización a nivel nacional en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo y Norma en el PND para alinear los demás instrumentos locales de planeación	12
2.4. Modelación acorde con las particularidades demográficas – Trabajo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	12
2.5. Articulación sectorial en la ejecución	13
2.6. Atracción del sector privado	14
2.7. Pasantías en zonas PDET en condiciones especiales.....	15
2.8. Las vías terciarias como un gran proyecto a 15 años.....	16
3. Planes para facilitar la comercialización de los productos campesinos	16
3.1 Centros de acopio y compras directas.....	16
3.2 Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) y sus servicios.....	16
3.3 Oportunidades de los tratados internacionales	16
3.4 Compras estatales, especialmente para PAE, FFAA, ICBF	17
4. Sistema integral de seguridad	17
4.1 Política nacional y general de protección de líderes.....	17
4.2 Protección de quienes están en proceso de reincorporación	18
5. Reincorporación social y económica	18
5.1 ETCRs	19
5.2 Capacitación – acceso a beneficios sociales.....	20
5.3 Apoyo a la búsqueda de empleo	21
5.4 Proyectos productivos.....	21
5.5 Tierras	22



5.6 Reincorporación comunitaria	23
5.7 Legalidad y mas legalidad	23
5.8 Programa Camino Diferencial de Vida	23
6. Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS.....	24
6.1. Integralidad con el desarrollo rural y con las estrategias de lucha contra las drogas.....	24
6.2 Diagnóstico y planeación	24
6.3 Articulación.....	24
6.4 En lo que hace al desarrollo de los territorios y las familias.....	25
6.5 Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	25
7. Acción Integral Contra Minas Antipersonal – AICMA-	25
8 Víctimas	26
8.1. Articulación	26
8.2. Vigencia de la ley	27
8.3. Fortalecimiento de la política	27
9. Instrumento de Seguimiento.....	27
10. Uso de emisoras comunitarias.....	28
11. Legislación y desarrollos reglamentarios.....	28
11.1 Leyes	28
11.2 Actos administrativos	29
12. Aspectos financieros y presupuestales	29
12.1 Iniciativas para el PGN.....	29
12.2 Operación del Fondo Colombia en Paz.....	30
12.3. Proyectos modelo – proyectos tipo DNP	30
12.4 Apoyo con estructuradores.....	30
12.5 Apoyo internacional	31
13 Una reflexión final.....	31
Anexo. Lo que la Administración del Presidente Iván Duque recibió	32
Temas institucionales y de planeación	32
1 Ámbito Institucional	32
1.1 Interagencial.....	32
1.2 intersectorial	32
1.3 Nación – territorio.....	32
1.4 Nivel normativo	33
2 Multiplicidad y desarticulación de instrumentos de planeación y gestión	33
3 Instancias de coordinación y seguimiento.....	34
3.1 Comisión de Seguimiento, Implementación y Verificación a la Implementación – CSIVI	34
3.2 Consejo Nacional de Reincorporación (CNR): A la fecha se ha notado:.....	35
4 Acceso a tierras	35
4.1 Formalización de tierras:	35
4.2 Fondo de Tierras:.....	35
4.3 Catastro Multipropósito	36
5 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET:.....	36
6 Planes Nacionales Sectoriales – PNS	36
7 Normalización:	37
7.1 Paso de ZVTN a ETCR.....	37
7.2 Asignaciones únicas de normalización para todas las personas acreditadas	38
7.3 Listados	39
7.4 Inexistencia de mecanismos de verificación de permanencia.....	39



7.5 Problemas de bancarización	39
7.6 Instancias y mecanismos nacionales e internacionales	40
7.7 Reincorporación económica y social:.....	40
7.8 Garantías de seguridad.....	45
8 Desminado Humanitario	46
8.1 Desminado asociado a información y reincorporación.....	46
8.2 Desminado Humanitario asociado al PNIS.....	46
8.3 Desminado asociado a los compromisos con comunidades étnicas	47
9 El problema de las drogas ilícitas	47
9.1 Aumento de las cifras de coca	47
9.2 Proceso de planeación PDET – PNIS.....	47
9.3 Financiación del PNIS	47
9.4 Vinculaciones de las familias	48
9.5 Cronogramas, identificación de proyectos productivos para las familias.....	48
9.6 Desarticulación con FFMM.....	48
9.7 Mecanismos de monitoreo y seguimiento	48
9.8 Estrategia Formalizar para sustituir	48
9.9 Inconsistencias en el PAI comunitario	49
9.10 Recuperación ambiental y enfoques étnico y de género	49
9.11 Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.....	49
9.12 Prevención del consumo	49
10 Sistema de Integral de Información para el Posconflicto – SIIPO.....	49
11 Emisoras comunitarias:.....	49
12 Financiamiento	50
12.1 Presupuesto insuficiente	50
12.2 Recursos de cooperación internacional	51
12.3 Vehículo de implementación financiera – Fondo Colombia en Paz	53

Introducción

El Presidente Iván Duque honra la responsabilidad histórica que tiene con el país y con su gente. Garantiza que se repare a las víctimas, sabe sobre la trascendencia de cumplir con quienes están en proceso de reincorporación y con las familias en proceso de sustitución de cultivos ilícitos, que cumplan y se mantengan fieles a la legalidad. Además, lidera que en los territorios más afectados por la violencia se inicie el camino hacia la estabilización definitiva.

Con ello, se da un paso sin precedentes, en la vía en que en todo el territorio se pueda en el mediano plazo, gozar de un futuro en el que se cumpla la legalidad, se promueva el emprendimiento y, al fin, exista equidad.

Al desarrollar la política que ahora se hace pública, el Presidente se mantiene fiel al juramento que hizo el 7 de agosto, de gobernar para todos los colombianos. En este caso, también para los colombianos de las generaciones que vendrán. Es para ellos que debemos hacer todo lo que está en nuestras posibilidades y capacidades, a fin de que desaparezcan las condiciones de marginalidad que causan el atraso del campo y cuyas consecuencias hicieron violenta la vida en toda Colombia.

Los cambios legales en los que el Presidente cree, se han propuesto abiertamente y en la forma de acto legislativo, para que tengan efectos hacia futuro. Por ello, no afectará negativamente a ninguno de los que se mantengan fieles a la legalidad del proceso, en particular, no respecto de los derechos políticos adquiridos, no a las personas en proceso de reincorporación, no a las regiones más severamente afectadas por la violencia, no a las familias que se han vinculado al proceso de sustitución voluntaria de cultivos de coca y, definitivamente no a las víctimas.

En ese contexto, se ha propuesto que en lo sucesivo ni el narcotráfico ni el secuestro sean reconocidos como un delito conexo al delito político y que se revise el tratamiento para los delitos sexuales contra menores de edad. También creemos que los integrantes condenados por crímenes de lesa humanidad deben abandonar sus curules en el Congreso mientras cumplen sus condenas, haciendo claridad que su partido puede reemplazarlos para que no pierdan las curules que hoy ocupan; y que, quienes no hayan cumplido con todos los requisitos que se exige para los beneficios de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), incluidos la entrega de todos los bienes mal habidos, con destino a la reparación de las víctimas, deberían perder la totalidad de los beneficios de la justicia transicional.

Es nuestra creencia que en todo el proceso, la participación de los colombianos y sus aportes serán invaluablees.

En ese contexto, en el presente documento se presentan las líneas gruesas de lo que es la estrategia de implementación de la Administración, teniendo en cuenta que, dadas las particularidades que tiene la participación de la Farc en política y la importancia de la reparación a las víctimas, esos temas serán objeto de un documento independiente.

La implementación se realiza respetando y reconociendo las políticas de derechos humanos, las inclusivas de género y étnico, con amplio énfasis en las políticas orientadas a la mujer rural.

Igualmente, se realiza en estrecha coordinación con las políticas de seguridad, de combate a las drogas ilícitas y de protección de líderes.

Dada la multiplicidad de frentes de la implementación, es útil distinguir entre las tareas que son responsabilidad primaria del Ejecutivo y las que no.

Labores del ejecutivo

Lo que durante la negociación venía siendo un sólo frente de trabajo para el Gobierno, devino en múltiples áreas de implementación, algunas de ellas en cabeza de otras ramas del poder público. A ese respecto operaremos de la siguiente manera:

1 Víctimas

Reparar las víctimas es una responsabilidad de todos. A ello, como corresponde se le dará toda la prioridad. Ahora, de acuerdo con la ley, lo que hace a las responsabilidades indemnizatorias frente a las víctimas, es en gran parte un asunto de la Justicia y de ello seremos respetuosos.

En lo que hace al Ejecutivo, las entidades encargadas de la delicada y compleja tarea son la Unidad de Víctimas a través del SNARIV y el Departamento de Prosperidad Social (DPS) como entidad cabeza de sector. En ello la Alta Consejería para el Posconflicto, prontamente para la Estabilización y la Consolidación:

- (i) Coadyuvará a estas entidades.
- (ii) Articulará la acción de la Nación, los Departamentos y los Municipios en las zonas PDET.
- (iii) Se ocupará de darle un tratamiento especial a las víctimas en la estabilización de las zonas PDET.¹

2 Justicia transicional

La justicia transicional forma parte de la rama jurisdiccional del poder público. En esa medida, lo correspondiente al Ejecutivo es principalmente respetar la independencia y, dentro de los cánones constitucionales y legales aplicables, abogar por que se asegure neutralidad en su actuar. La interlocución relativa a este tema lo liderarán el Ministerio de Justicia y el Derecho y el Ministerio del Interior. La Alta Consejería para el Posconflicto:

- (iv) Asegurará que los recursos que aún se deben ejecutar por el Fondo Colombia en Paz (FCP) en favor de la operación de esta jurisdicción, se hagan de la manera adecuada. Para ello se han tenido diálogos preliminares con la Secretaria General de la JEP y se avanza en el Fondo Colombia en Paz.
- (v) Apoyará la gestión del Presidente cuando sea preciso en el análisis que corresponda sobre decisiones de las Altas Cortes.

El Presidente y su Consejero insistirán en la importancia de lograr verdadera justicia, reparación, verdad y no repetición y en ello usarán todos los instrumentos que en la ley se prevén.

¹ De la manera se explica en varios apartes del comentario, las intervenciones en los municipios Pdet, cuando por razones de seguridad se hagan en partes del territorio priorizadas, se hará a la luz de lo previsto en la política de seguridad.

3 Legalidad

La política frente a todas las formas de crimen organizado es del fuero del Presidente con la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz. Su oficina está encargada del acercamiento, evaluación e interlocución con todo tipo de grupos criminales. Dada su naturaleza, será ésta la que evalúe la posibilidad de negociación y diálogo con otros grupos al margen de la ley.

4 Partido político

Frente al partido político que se originó, existen un mínimo de particularidades derivadas del mismo. Cumplidas éstas y en lo que toca al devenir del partido, es una actividad regular en igualdad de condiciones al resto de las representaciones políticas legítimas y, por ello, la interlocución será principalmente con el Ministerio del Interior.

Institucionalidad

Cómo se explica en el anexo, la institucionalidad existente es compleja, lo que exige modificaciones para simplificarla y hacerla más efectiva.

La institucionalidad para la estabilización se desarrollará en dos niveles: institucionalidad nacional y lo concerniente a la Alta Consejería.

1 Institucionalidad transversal del Gobierno Nacional para la Estabilización

(i) Coordinación de las políticas relevantes: Se creará una *mesa de dirección estratégica*, que involucre las políticas públicas de paz, drogas, seguridad y protección a líderes. Esta mesa será presidida por el Presidente de la República.

(ii) Consejo de Ministros: El siguiente nivel es el ministerial, esto es lo que hace al Consejo de Ministros, el Conpes y todos aquellos espacios de discusión y decisión de los ministros y directores de departamentos administrativos.

En esos escenarios se asimilará a ministro el cargo del Alto Consejero, algo que ya existió, en la forma de “Ministro Consejero”, de manera que las decisiones se tomen, en las mismas instancias existentes, pero con la participación del Ministro Consejero.

(iii) Alta Consejería: El Alto Consejero es el encargado de coordinar y articular entre las instancias nacionales y con los entes territoriales, así como entre el Ejecutivo y las otras ramas del poder público, lo correspondiente a la implementación.

2 Entidades propias de la implementación

(i) Respecto de la Agencia para la Renovación del Territorio – ART y la Agencia para la Reincorporación y Normalización – ARN: Se pretende que las entidades duren máximo 15 años, en la medida que su objetivo es cumplir de manera específica y focalizada en la Implementación.

(ii) La ART deberá ser reestructurada para que sea idónea para apoyar la articulación de las acciones de implementación en territorio, labor bien diferente a la de promover y gestionar la planeación PDET. Mantendrá su capacidad para ejecutar pequeñas obras de infraestructura, la cual usará principalmente en apoyo para el PNIS y absorberá el programa PNIS y todas sus actividades.

(iii) Se trasladará la operación y la ejecución de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que hoy está a cargo de la Consejería, a la ART. Esta política se desarrollará de manera armónica con el plan de Formalizar para Sustituir.

(iv) Por otro lado, se promoverá la creación de un único Consejo Directivo para la Agencia para la Renovación del Territorio, Agencia de Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras, garantizando la presencia de la Consejería en dichos espacios.

(v) El Presidente de la República tendrá la facultad de designar Agentes Especiales en el Territorio, cuya misión será impulsar la ejecución de la Hoja de Ruta en la zona PDET correspondiente. Si son nombrados, actuarán bajo las directivas del Alto Consejero, salvo en lo que corresponda a espacios que se hayan priorizado por razones de seguridad, caso en el cual se obrará de conformidad con lo previsto en la política de seguridad.

3 Las ejecutoras no exclusivas de la implementación

(i) Con relación a las entidades cuyo objeto no es exclusivo a la implementación, pero que tienen responsabilidades, se creará en su interior una instancia o dependencia, adecuada para ese fin. De esta manera se logrará que existan tantos responsables institucionales como la implementación precisa, sin crear entidades duplicadas.

(ii) Estas estructuras especializadas al interior de entidades no dedicadas tendrán la misma temporalidad que las tareas que les corresponden en la implementación, de modo que la gran mayoría desaparecerá a los 10 años.

(iii) De antemano, hemos previsto que esas unidades para la implementación se precisan, por lo menos, en estas entidades: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio TICs, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Interior, Ministerio del Trabajo, entre otras entidades como Innpulsa, Finagro, Colombia Compra Eficiente.

(iv) En las mismas entidades existirá un asesor del jefe quien responderá por mantener a ese gerente público alerta de sus responsabilidades y llevará la agenda de cumplimiento de los hitos y metas. El grupo de todas estas será la Red de Enlaces Para la Estabilización. .

(v) El Comando Unificado de las Fuerzas Armadas y sus componentes extenderán sus funciones al componente de protección y seguridad de todas las actividades de la implementación, en la manera que el Alto Consejero así lo recomiende al Presidente.

(vi) En coordinación con la Vicepresidenta, el Consejero liderará y articulará todo lo correspondiente al enfoque de género y el tratamiento diferencial en favor de la mujer.

(vii) Coordinación Internacional: La implementación tiene un número plural de aspectos internacionales. Para articular los esfuerzos de todos los sectores en ese ámbito, la vicescanciller coordinará el grupo de viceministros que sean responsables de temas con ese componente.

4 Alta Consejería



Fuente: Elaboración propia

Política para la Estabilización

1. Reforma Rural Integral

1.1 Acceso y uso de la tierra

1.1.1 Fondo de tierras

El Fondo de Tierras de distribución gratuita fue creado mediante decreto 902 de 2017 y tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. A través del Fondo de Tierras se pretende gestionar 3 millones de hectáreas.

- (i) Se continuará constituyéndolo.
- (ii) Se adoptará una estrategia a 4 años para que cada una de las fuentes de tierras pueda maximizar su contribución.
- (iii) Aseguraremos que los medios legales garanticen los derechos de los legítimos titulares.

1.1.2 Catastro Rural Multipropósito

Con el objetivo de propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra se propondrá un sistema nacional catastral multipropósito que en un único momento o gradualmente adopte el estándar de intercambio de información (LADM), integre la información de catastro y registro, y facilite el levantamiento y uso de la información catastral de manera que se mejoren las garantías del derecho de propiedad, se contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial.

Esta actualización del catastro –además de dotar a los municipios de un mayor músculo económico– contribuye a las estrategias de formalización de tierras a nivel nacional.

Este proyecto es prioritario y su coordinación será atendida en el primer semestre de 2019.

1.1.3 Formalización a partir de los municipios - Financiación de la formalización con regalías (Legalización, jurisdiccional, administrativa)

Teniendo en cuenta que la mayoría de los municipios priorizados son categoría 6, que la mayor parte de sus ingresos son por impuesto predial y que su presupuesto es limitado, se propone que en estas zonas se puedan usar vigencias futuras de ingresos por regalías para formalizar su catastro. Esto les permitiría formalizar los predios y, por ese medio generar ingresos para el municipio.

1.2 Áreas de interés ambiental

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con apoyo de la Alta Consejería, promoverá el Plan de Zonificación Ambiental que delimite la frontera agrícola y permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental, dentro de las que se encuentran las Zonas de Reserva Forestal.

1.3 Jurisdicción Agraria y ley de tierras

Se pretende garantizar que la Jurisdicción Agraria tenga una cobertura territorial completa con un énfasis en las zonas priorizadas. Los mecanismos que lo compongan garantizarán el derecho de propiedad como se protege en la Constitución Política, así como el derecho al acceso a la justicia ágil y oportuna, todo ello bajo el reconocimiento del enfoque poblacional y diferencial.

A fin de asegurar un análisis acorde con la trascendencia del tema, en 2019 se preparará una comisión de experiencias nacionales e internacionales que profundicen e ilustren la dirección que la política de largo plazo deberá tomar.

1.4 Mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Con el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Ambiente y Confecámaras y las cámaras de comercio coordinadoras, se crearán centros de conciliación en cada una de las zonas PDET. En principio se trabajará respecto de los mismos asuntos que serían competencia de la jurisdicción agraria. El piloto de este proyecto iniciará antes de terminar 2018.

2. Planes Nacionales Sectoriales, Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, Plan Marco de Implementación y lo correspondiente a desarrollo rural del PNIS (PISDA) y PIRC

2.1 Planeación e implementación, Focalización territorial y de largo plazo

En la experiencia internacional de estabilización, tanto en temas de desastres naturales, como en situaciones de violencia, el proceso de recuperación de las zonas debe estar focalizado, justamente donde ocurrieron las consecuencias. Se trata de lograr un balance entre la seguridad física y las intervenciones multidimensionales para asegurar la presencia del Estado y abordar las causas estructurales de la violencia. Es sobre esos territorios que se despliegan las acciones y mecanismos para estabilizarlos.

En Colombia la violencia afectó a todo el país en mayor o menor medida. Pero somos conscientes que es en los lugares priorizados donde la estabilización juega un papel fundamental. Es estratégico para el país que la seguridad y el Estado lleguen a estos lugares.

Así, entendemos los 170 municipios PDET priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado.

Independiente de las razones, es un asunto de seguridad nacional que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. Es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública. Las 16 zonas que cubren los 170 municipios, permitirán priorizar la articulación, la focalización y la temporalidad. Esto, sin perjuicio que, en el momento que corresponda y en cumplimiento de la ley, se deban analizar nuevamente los criterios de priorización.

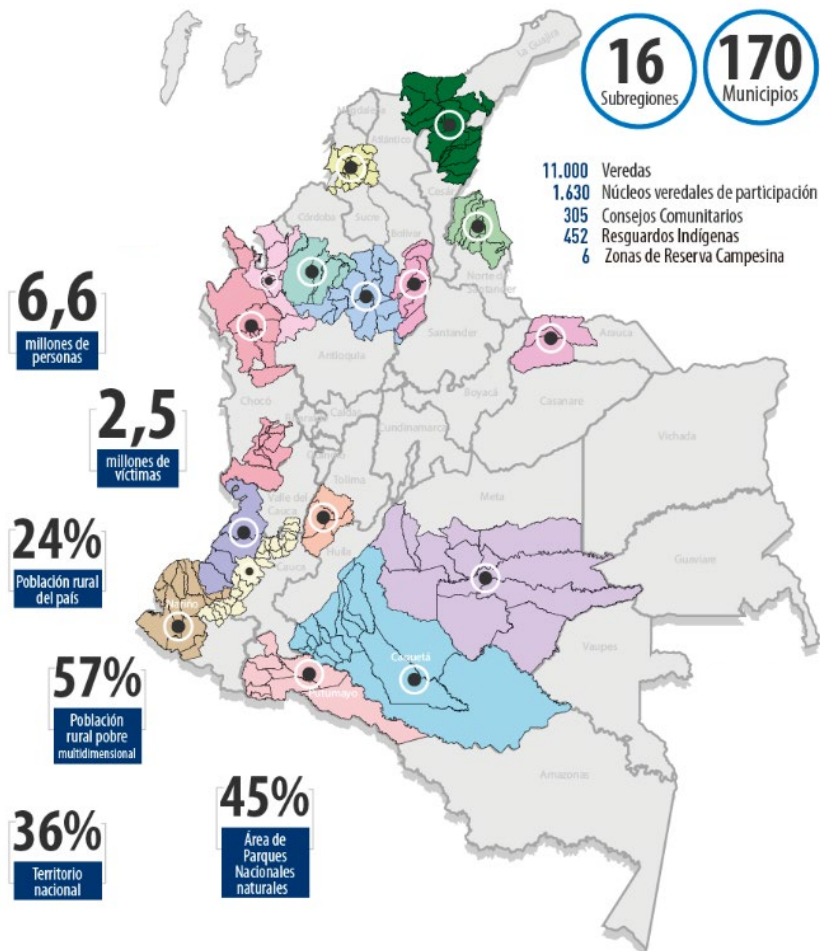
La planeación debe hacerse a largo plazo, dado que las características, magnitud y complejidad de la intervención así lo exige.

Así, en el caso de las zonas PDET, esas intervenciones deben hacerse teniendo en cuenta que, por la extensión de los proyectos y que en la mayoría de los casos se inician desde cero, las intervenciones tienen una temporalidad, pero son proyectos que en muchos casos tienen períodos de desarrollo y ejecución mayores al período de un gobierno. En esa medida, la responsabilidad política e histórica del Presidente Duque es que las intervenciones se inicien en todos los municipios priorizados, con esa ambición temporal, así las obras no sean entregadas en el desarrollo del mismo.

2.2. Articulación

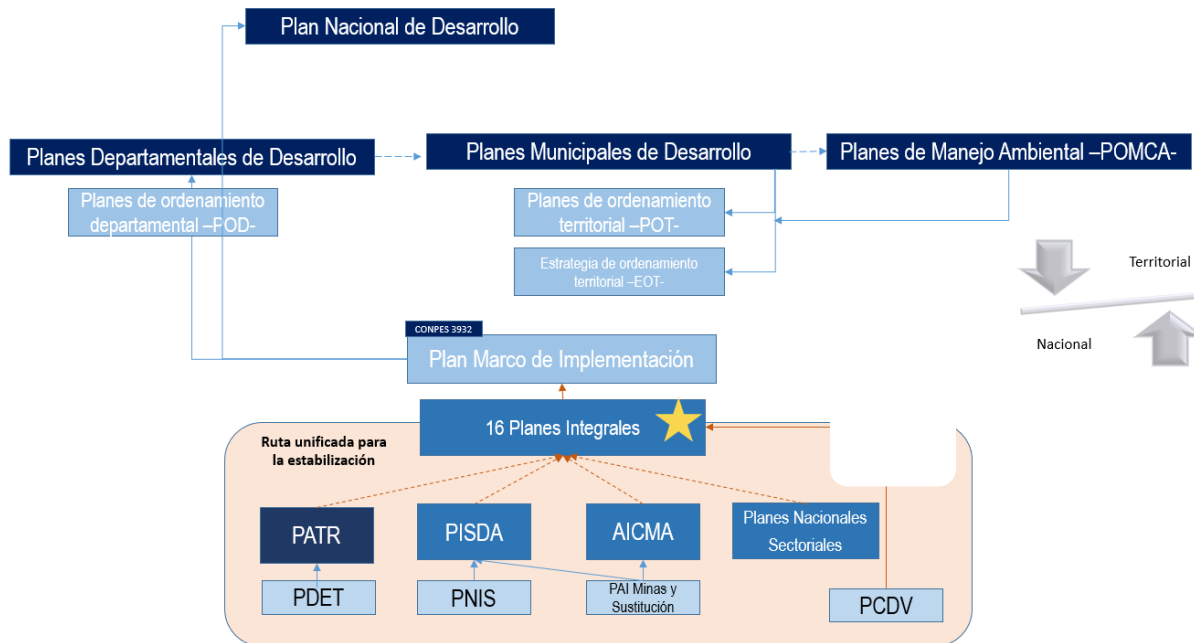
Es necesaria la articulación entre los Planes de Acción de los PDET, el PMI, los Planes de Acción del Programa Nacional Integral de Sustitución Voluntaria (PNIS), los Planes Nacionales Sectoriales y los PIRC, en una Hoja de Ruta para los municipios en los que coincida su priorización.

Para que estos Planes puedan ser materia de la fusión que se propone a continuación, precisaremos que la totalidad de ellos hayan sido formalizados, por tarde, al terminar el primer trimestre de 2019.



Logrado eso, se integrarán todos esos planes y programas en una Hoja de Ruta Unificada de Planeación para la Estabilización, en adelante Hoja de Ruta, que articulará y armonizará los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión a nivel técnico de recursos y financiero. Esta gestión estará bajo la coordinación

de la Alta Consejería. Como resultado, todos los interesados en apoyar la implementación contarán con una guía sobre qué debe hacerse, dónde debe hacerse y cuándo.



Fuente: Elaboración propia

Esa Hoja de Ruta será el orientador que permitirá la planeación regional de los 16 PDET. Se identificarán los proyectos de alcance regional que se coordinarán y cogestionarán con los entes territoriales.

2.3. Armonización a nivel nacional en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo y Norma en el PND para alinear los demás instrumentos locales de planeación

Es necesario que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 se disponga la inclusión de la Hoja de Ruta como mecanismo de articulación y armonización, con el fin de garantizar la orientación de recursos hacia el cumplimiento de lo planeado.

Hacer esto es la respuesta de un gobierno consciente y convencido de su rol para lograr la equidad, la justicia social. En efecto, de la manera descrita, las instancias del Gobierno Nacional y territorial, focalizarán y proyectarán su gestión a 10 y 15 años en los 170 municipios PDET. Esta acción permitirá articular los instrumentos de planeación y los tres Planes Nacionales de Desarrollo de los Gobiernos siguientes, garantizando la continuidad y secuencialidad del proceso de implementación.

2.4. Modelación acorde con las particularidades demográficas – Trabajo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

La modelación a partir de análisis y actualización de condiciones sociodemográficas de los territorios: lo cual requiere de una articulación constante con el DANE de manera que la caracterización se realice con principios estadísticos y basados en la actualización del censo nacional.

2.5. Articulación sectorial en la ejecución

2.5.1. *En el gasto – Recursos del Presupuesto Nacional y Fondo Colombia en Paz*

Los recursos que estén en el Presupuesto General de la Nación (PGN) deben estar identificados con una marca específica del proceso de implementación y se deberán estudiar las normas específicas de ejecución de cada uno.

Además de estar rotulados, en el PND se fortalecerán los instrumentos de planeación, articulándolos a los Planes Nacionales de Desarrollo, lo que viabilizará la asignación de recursos del PGN y se facultará a la Alta Consejería para impartir instrucciones respecto de la manera como se cumplirán los criterios de i) focalización ii) planeación a largo plazo y iii) articulación para los proyectos de inversión para la estabilización.

Así mismo se delimitarán las acciones a 15 años, definidos en el Plan Marco de Implementación (PMI), especificando las metas y recursos para el período de Gobierno 2018-2022, y las sinergias necesarias con el sector público a nivel nacional y territorial, el sector privado y la cooperación internacional.

2.5.2. *Recursos de regalías*

Se propondrá la simplificación de la regulación a fin de hacerlo más ágil, la asignación de la secretaría técnica del OCAD PAZ a la Consejería Para la Estabilización asegurando la focalización de los recursos a los 170 municipios PDET.

Se gestionará incluir en la base de los recursos dispuestos para ciencia, tecnología e innovación, un incremento del porcentaje actual del 1%, para ser destinados a impulsar los proyectos productivos, de investigación e innovación social, cultural, económica y ambiental que movilicen las acciones de la Economía Naranja para la Paz, en los 170 municipios y a la Hoja de Ruta.

Para impulsar la ejecución de los recursos del OCADPAZ (1) se impulsará, trabajando con las autoridades pertinentes, la revisión del proceso de presentación y aprobación de los proyectos que está haciendo prácticamente imposible la ejecución de estos recursos; y (2) se construirá capacidad para apoyar a los entes territoriales en la estructuración de proyectos.

Un reto es asegurar el financiamiento con origen en las fuentes sobre las cuales el gobierno central no tiene control directo. Para los PDETS esta parte del financiamiento asciende a 4 billones de pesos de 2016 durante el cuatrienio 2019-2022. Para la totalidad de los compromisos, asciende a 9.6 billones de pesos de 2016.

Se regulará el OCADPAZ para que los recursos estén invertidos en proyectos que hagan parte de la Hoja de Ruta.

2.5.3. *Recursos de la cooperación internacional*

Aprovecharemos del modo más eficiente posible la generosidad internacional y el apoyo de países y organismos. Los recursos provenientes de la cooperación internacional deberán igualmente estar focalizados, articulados y coordinados con las prioridades de la Nación en la implementación y la Hoja de

Ruta, de manera tal que en constante coordinación de la Alta Consejería, con la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) y Cancillería, se reiterará la necesidad de focalizar las intervenciones, con el fin de que todas las acciones del proceso de estabilización estén coordinadas y se gane en sinergias.

En los eventos que las zonas hayan sido priorizadas por razones de seguridad, obraremos según se prevea en la política de seguridad.

2.5.4. Articulación con departamentos y municipios en la ejecución

Contaremos con la norma que obliga que los planes de desarrollo territorial sean medios para cumplir con la Hoja de Ruta.

2.5.5. Apropiación social de los Planes – Para todo lo que hizo la ART en participación – diálogo

Los PDETs se construyeron entre comunidades, grupos étnicos, autoridades locales, gremios, sector privado, academia y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el acompañamiento y participación de todos los actores de cada territorio será activa en la implementación de los planes.

Igualmente, tendremos cuidado de validar regionalmente las intervenciones y, cuando corresponda, trabajar territorialmente las revaluaciones.

2.5.6. Sistema Especial de Desastres

Liderado por la Unidad de Gestión del Riesgo, se creará un subsistema de riesgos a través de la intervención en algunos de los 170 municipios focalizados cubriendo las necesidades de urgencia o riesgo que se presenten en esos municipios. La intervención implicará la ejecución de obras que permitan cubrir necesidades o servicios básicos en tales municipios.

Así mismo, en los municipios focalizados e intervenidos, se crearán o se fortalecerán, según corresponda, los Consejos Municipales de gestión del riesgo.

2.6. Atracción del sector privado

La estabilización de los territorios más afectados por la violencia precisa de la llegada de la oferta pública, pero también de la privada. Trabajaremos en 4 líneas específicas para el sector privado y las Organizaciones No Gubernamentales. A continuación, se describen:

2.6.1 A nivel político – Procuraremos que los gremios compartan nuestra visión de la relevancia estratégica de estabilizar los territorios y que, así, nos acompañen en un esfuerzo de largo aliento.

2.6.2 A nivel regulatorio - Facilitando las condiciones para eliminar los costos de transacción para que las empresas puedan llegar a los municipios priorizados. En ese campo, por lo menos:

(i) Régimen Especial de Tributación: Los cambios a la norma hacen mucho más visibles los beneficios en las zonas, de manera que se evite la evasión y se garanticen controles a la generación de empleo e inversión.

(ii) Beneficios por esfuerzos conjuntos que propendan por el desarrollo: Esta nueva medida busca fomentar las transferencias de tecnología y los esfuerzos conjuntos de varias empresas con el objetivo de viabilizar las Zonas más afectadas por el conflicto (ZOMAC). Así, si un grupo de empresas presentan de manera conjunta un proyecto que implique la renovación de un territorio, pueden suscribir un convenio para que, a cambio de su esfuerzo conjunto, se les reconozcan descuentos tributarios de hasta el 20% de la inversión, o el 30% en caso de que se transfiera tecnología a las ZOMAC.

(iii) Obras por Impuestos: Se replanteará el mecanismo de obras por impuestos, dado que existen muchos inversionistas que quieren contribuir al mismo, pero consideran que la legislación actual es compleja y les traslada demasiados riesgos.

El nuevo modelo será económicamente más atractivo para los territorios y para los contribuyentes y, además tendrá mecanismos más expeditos para la ejecución de obras que tendrán un rango de acción más amplio: Se propone incluir sectores adicionales como infraestructura productiva, centros de desarrollo infantil para la atención integral a la primera infancia y prevención de riesgos y desastres.

(iv) Obras por regalías: Se presentarán condiciones para que el esquema de Obras por Regalías, beneficie proporcionalmente los municipios PDET.

(v) Regulación para la estabilización: se revisarán las condiciones de acceso y operación a los sectores regulados para acondicionar las exigencias a las características de las zonas PDET.

2.6.3 Reiterando el mensaje de que la mejor inversión para el sector privado es que no haya violencia, de manera tal que es clave que se involucren. Lo que han invertido en salvaguardar sus operaciones en medio de la violencia, es la inversión que estas zonas necesitan y esto se hará de la mano de la estabilización de los territorios. “Inversión de largo plazo”. *Compromiso por la Colombia estable:* Como una Inversión social y económica a largo plazo, en donde la empresa entiende la importancia que conlleva al establecer su actividad económica – de cualquier forma – en alguna de estas zonas y el núcleo de desarrollo que se genera. Ya tenemos varias empresas interesadas en este eje, una (1) en sector salud, una (1) en sector alimentos, una (1) en sector electricidad.

2.6.4 Organizaciones No Gubernamentales: Procuraremos que las ONG también trabajen articuladamente con las prioridades del Gobierno.

2.7. Pasantías en zonas PDET en condiciones especiales

Se desarrollarán alianzas estratégicas con universidades públicas, privadas, nacionales y extranjeras; de manera que las pasantías en pregrado, posgrado y doctorado, en áreas sociales como salud y educación se realicen en el ámbito rural.

La idea es que candidatos a un título, puedan hacer sus prácticas profesionales en alcaldías, instituciones privadas y públicas. Se fortalecerá la experiencia ya ganada con los programas Manos a la Paz y PAZa la experiencia.

2.8. Las vías terciarias como un gran proyecto a 15 años

Las necesidades de acceso de los municipios PDET se trabajarán como un gran macroproyecto a 15 años. Se trabajará bajo el liderazgo del sector transporte.

Se evaluará la posibilidad de proceder de la misma manera en relación con la electrificación.

3. Planes para facilitar la comercialización de los productos campesinos

El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) liderarán un Plan Sectorial de Comercialización para la agricultura familiar.

En esa vía, se aprovecharán todas las políticas que cada uno de esos ministerios desarrollen, asegurando que, en cada iniciativa que se adopte en esa dirección se cuente con un acápite que responda a las condiciones y características especiales para las zonas PDET. Esto será particularmente relevante en el marco de la política de Agricultura por Contrato que pretende que el agricultor reduzca su exposición a los riesgos de precio y a la incertidumbre sobre si su producción será o no comprada. En este campo nos apoyaremos en las capacidades y experiencia de Colombia Compra Eficiente.

De la misma manera, en el Banco Agrario existirá una gerencia que, de manera permanente estará valorando las condiciones de los mercados financieros y las necesidades de los productores para ofrecer condiciones apropiadas de financiación y facilitar la creación de condiciones justas de comercialización (comercio social). Dentro de las iniciativas que ya están en curso resaltamos:

3.1 Centros de acopio y compras directas

Se coordinará con el MADR y las Secretarías de Agricultura la promoción de compras locales directas y de desarrollo de infraestructura productiva en centros de acopio para la producción derivada de los proyectos productivos.

3.2 Bolsa Mercantil de Colombia (BMC) y sus servicios

La Bolsa Mercantil de Colombia ya avanza en el análisis de las características que deben tener los contratos entre los productores y los compradores, de modo que las coberturas que se precisan sean ofrecidas por la transacción de los contratos en el mercado de *commodities*.

Del mismo modo, la BMC avanza en el desarrollo de estrategias para incentivar y promover las necesidades de compra de las Entidades Estatales en desarrollo de su habilitación legal.

3.3 Oportunidades de los tratados internacionales

Se hará un esfuerzo para la gestión con la cooperación internacional y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendiente al desarrollo de programas para incentivar el acceso a mercados internacionales de los productos derivados de los proyectos productivos de quienes están en proceso de reincorporación, de las familias vinculadas al PNIS y de los territorios PDET.

En esta área ya hemos logrado un principio de interés por parte de algunos gobiernos entre otros, y las mejores perspectivas en los compradores del sistema de *Fair Trade* (comercio justo).

3.4 Compras estatales, especialmente para PAE, FFAA, ICBF

Un sector de amplia demanda de productos del campo está constituido por las compras estatales. Con ello en mente, trabajaremos para que se tenga una particular atención a las ofertas provenientes de los programas y proyectos relacionados con la implementación. Algunos de los que ya estamos explorando son:

3.4.1 *Para los estudiantes*

Se articulará entre el MADR y el de Educación, para la priorización en la estrategia de abastecimiento alimentario del Plan de Alimentación Escolar (PAE). Esto, de paso, apalancará otra de las metas de la implementación relativa a la mejora en la calidad de la alimentación.

3.4.2 *Para las fuerzas armadas y el ICBF*

Se establecerá con Colombia Compra Eficiente una estrategia de compras públicas para el acceso de los proyectos productivos de los 170 municipios, las familias PNIS y con quienes están en proceso de reincorporación, a los mercados de abastecimiento agroalimentario y de suministro a las áreas en que ello sea conveniente, incluida la de las Fuerzas Armadas y el ICBF.

4. Sistema integral de seguridad

En los temas de seguridad relevantes para la implementación, no se puede dar el mismo tratamiento a las distintas clases de riesgo. Se requiere de la mayor integralidad de la política de seguridad y de la mejor articulación entre los responsables.

Bajo esta óptica se diferencian dos ámbitos de seguridad y protección: uno que corresponde a los esquemas generales de protección de los líderes y defensores de derechos humanos y la seguridad de los territorios; y el otro, el de quienes están en proceso de reincorporación a la vida civil.

4.1 Política nacional y general de protección de líderes

El riesgo propio de los líderes sociales y de defensores de derechos humanos, así como los riesgos de seguridad física de las familias comprometidas en los procesos de sustitución de cultivos presentan principalmente un enfoque territorial que exige esquemas de tratamiento apropiados a sus circunstancias.

Estos se entrecruzan con los esquemas de seguridad, convivencia y de protección de derechos humanos, cuya política se diseña desde el Ministerio del Interior, y en cuya ejecución se vinculan los sectores de defensa, la Policía Nacional, justicia y el derecho, la Alta Consejería, las entidades territoriales, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, entre otros, ya que el Gobierno Nacional considera que hacen parte de la política general de seguridad y en particular de la de protección de líderes sociales y políticos, defensores de los derechos humanos, y los líderes sociales que hayan pertenecido a la Farc.

La gestión integral de la seguridad debe evitar incoherencias, lograr un mejor uso de los recursos y mayor oportunidad en la respuesta. Por eso, el Gobierno considera que la política integral de seguridad en los territorios, que integrará la erradicación de cultivos y la protección de líderes sociales, sin perjuicio de la integración con los sistemas de alerta temprana que surjan dentro del contexto implementación, la integración y articulación con Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política.

En este sentido, la política para la protección de líderes sociales, políticos y defensores de derechos humanos y de la protección de los líderes de las familias comprometidas en procesos de sustitución de cultivos, se asumirá en el corto plazo con:

- (i) Las secretarías técnicas de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política;
- (ii) La Coordinación de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política;
- (iii) El seguimiento a las medidas de protección y seguridad que se adopten en el SISEP y a los Programas de Protección Integral;
- (iv) La coordinación del Sistema de Planeación, Información y Monitoreo Interinstitucional .

Se preparará la propuesta que viabilice el esquema formulado y que permita el cumplimiento de las acciones pendientes para el desarrollo del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, ya reseñadas.

4.2 Protección de quienes están en proceso de reincorporación

El esquema de seguridad de quienes están en proceso de reincorporación a la vida civil se articula con los programas de reincorporación y el Gobierno considera que su definición, ejecución y seguimiento debe estar en la órbita de gestión de la Alta Consejería como responsable de la política de estabilización.

En este sentido, la Alta Consejería asumió la Presidencia de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección que tiene como “población objeto de protección, a las y los integrantes, del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal, sus actividades y sedes, a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil, así como a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo”.

El cumplimiento de las funciones de la Mesa Técnica requiere el estudio y aprobación del Plan Estratégico; adoptar un reglamento de funcionamiento que haga ágil, eficaz y eficiente la toma de decisiones y asegure la periodicidad y oportunidad de sus sesiones y consolidar su sustento presupuestal; actividades que se asumirán en coordinación con la Unidad Nacional de Protección (UNP), la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

5. Reincorporación social y económica

Es nuestro compromiso cumplirle a quienes están en proceso de reincorporación y que en su mayoría se han mantenido en el camino de la ilegalidad y garantizar que se acojan a los programas provistos para su reincorporación a la vida civil y productiva.

Desde la Alta Consejería, en trabajo articulado con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y con aprecio por lo que es el aporte del Consejo Nacional de Reincorporación, CNR, se han pensado

y se vienen adelantando 3 frentes de gestión para este proceso: seguridad, atención inmediata y capacitación y reincorporación comunitaria.

5.1 ETCRs

5.1.1 *Plan de choque para adecuar instalaciones*

Según se había definido, las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), ahora Espacios Territoriales de Capacitación y Normalización (ETCR), tendrían una duración de 180 días. Por ello, no se tuvo en cuenta criterios para la permanencia de estos.

Como se identifica en el anexo, los ETCR se recibieron con unas situaciones locativas que hace necesario generar un plan de choque a corto plazo para brindar las condiciones de habitabilidad en estos espacios durante el tiempo de duración de los ETCR. En ese sentido, se identificaron las falencias más urgentes en materia de infraestructura y dotación, y será llevado a cabo antes de fin de año. El cronograma se anexa.

De igual forma, se está identificando una estrategia para la normalización de los ETCR de acuerdo al decreto 2026 de 2017, que establece la duración de estos hasta el 15 de agosto de 2019. La estrategia estará enfocada hacia la estabilización de estas zonas, teniendo en cuenta los objetivos del proceso de reincorporación y aspectos técnicos de acuerdo a la normatividad vigente.

5.1.2 *Diagnóstico de la vocación y preparación para agosto 2019*

Según lo señalado en el decreto 2026 de 2017, los ETCR tienen una duración hasta el 15 de agosto de 2019, y cuyo objetivo es que los exintegrantes de las FARC – EP puedan adelantar su proceso de reincorporación.

Encontramos que las dinámicas que se han presentado al interior de estos espacios corresponde a las tendencias que los habitantes de cada uno de ellos ha ido seleccionando. La responsabilidad que nos corresponde es revisar las condiciones de preparación para la vida civil de cada uno de ellos y, de ser necesario, programar los refuerzos que se requieran. Se precisa, entonces, entender las expectativas de cada uno para acomodar los trabajos en esa dirección.

(i) En la primera dirección trabajaremos con el Ministerio de Educación y/o el SENA para tener una visión real de las condiciones en que se encuentran los excombatientes para asumir la vida civil, sea como empleados o como emprendedores. De acuerdo con ese diagnóstico proyectaremos e implementaremos los refuerzos en capacitación que se precise.

(ii) En el segundo campo durante el primer trimestre, valoraremos las direcciones que se pretende para cada espacio y estudiaremos si es o no posible y cómo. Para tal fin, se debe diseñar e implementar una ruta teniendo en cuenta criterios técnicos y el aporte al proceso de reincorporación.

5.1.3 *Seguridad de los ETCR y las zonas aledañas*

En la mayoría de los municipios donde se encuentran los ETCR, hace presencia más de un grupo armado: ELN, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las disidencias Farc y el Clan del Golfo, entre otros.

Dada esta situación, es necesario realizar un reordenamiento del modelo de Carpa Azul, las Unidades Básicas de Carabineros (UBICAR) de la Policía Nacional y de los Batallones de Operaciones Terrestres (BATOT) para promover la comunicación entre los exintegrantes de las FARC-, las comunidades aledañas y las instituciones que hacen presencia en estos espacios, con el fin de conocer las realidades de seguridad, fortalecimiento institucional y presencia del Estado en estas zonas, así como el seguimiento al proceso de estabilización de las comunidades afectadas por la violencia. En esto, se trabajará articuladamente con la política de seguridad nacional.

Como particularidad, vemos que no todos quienes están en proceso de reincorporación se siguen ubicando en los ETCR, sino que muchos se han desplazado a sitios más o menos alejados. Esto causa un nuevo motivo de atención y será preciso tenerlo en mente para la planeación de los trabajos, a partir del censo que se terminará antes de acabar este año.

5.1.4 *Abastecimiento alimentario – Desmote gradual*

La medida de un beneficio de alimentación o abastecimiento con posterioridad a la terminación de las ZVTN y PTN, ha sido prorrogada en el tiempo, de conformidad con el parágrafo único del artículo 3 del decreto 2026 de 2017, modificado por el decreto 1162 de 2018, corresponde al Gobierno Nacional, a través de la Agencia para la Reincorporación y Normalización “realizar el acompañamiento y brindar el apoyo institucional para lograr el desmote del servicio de alimentación de forma gradual, de tal manera que los excombatientes puedan asumir su propio abastecimiento, a partir del 1 de enero de 2019, ...”.

Para tal fin se propone el diseño de un protocolo para el desmote gradual del abastecimiento a los ETCR y zonas aledañas que debe estar listo el 31 de diciembre de 2018.

5.2 *Capacitación – acceso a beneficios sociales*

La Alta Consejería, en coordinación con la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), implementará acciones para que las personas exintegrantes de las FARC- acreditadas puedan acceder al acompañamiento psicosocial de manera transversal al fortalecimiento de sus competencias.

5.2.1 *Diagnóstico del estado y formulación del plan de refuerzo*

Se desarrollará un proceso de diagnóstico e identificación de la población de exintegrantes de las FARC - y sus familias que se encuentran por fuera del sistema educativo, para entender las falencias que existen para fortalecer y adaptar la oferta al acceso de esta población a la formación académica y los procesos de formación para el trabajo, capacitación para ser emprendedores y formalización de saberes.

5.2.2 *Desarrollo del refuerzo*

Atendiendo a los hallazgos del diagnóstico descrito arriba, se realizará la vinculación a la población exintegrante de las FARC- a los modelos flexibles establecidos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y las entidades ejecutoras.

Además se coordinará con las secretarías de educación municipales y departamentales la oferta educativa para esta población, especialmente para aquellos que se encuentran en la zona rural y dispersa. En particular se dará:

Acceso de educación superior: Se gestionará con el MEN una ruta para la socialización para el acceso a la educación superior, de acuerdo a la oferta pública existente y a las capacidades de la población beneficiaria.

Validación y certificación de saberes: Se desarrollará la ruta de certificación de competencias laborales a partir de la validación de saberes y conocimientos previos de las personas en proceso de regreso a la vida civil y sus familias, según lo establecido con la normatividad vigente.

Formación para el trabajo: Se realizará la identificación de líneas productivas considerando demandas regionales para la implementación de la estrategia del Modelo de Formación en Entornos Productivos (formación técnica/agropecuaria) mediante alianza con el SENA, sector privado y cooperación internacional.

5.3 Apoyo a la búsqueda de empleo

Paralelo al desarrollo de alternativas productivas, se gestionará el fortalecimiento de los procesos amplios de gestión y colocación para quienes opten por la vinculación a un empleo. Para tal fin, se articulará con los programas de la Agencia Pública de Empleo y el SENA, en donde se dará un tratamiento particularizado para estos trabajadores.

Se generarán, finalmente, procesos de corresponsabilidad con actores públicos y privados para la promoción del empleo de esta población.

5.4 Proyectos productivos

5.4.1 Marco general de éxito y planeación

Como parte de la estrategia para la generación de ingresos, los proyectos productivos se sustentan como uno de los ejes angulares para la sostenibilidad en la legalidad de los exintegrantes de las FARC-.

La valoración de los proyectos debe hacerse de manera profesional, seria y sustentada. Para ello, traeremos una consultoría de muy alto nivel que genere recomendaciones y herramientas para la valoración de las propuestas al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR). Esa valoración se hará respecto de las etapas de planeación e implementación de manera eficiente de los proyectos productivos para que contemos con una verdadera idea de su viabilidad. Debemos ser responsables.

5.4.2 Evaluaciones

En el marco de las recomendaciones que brinde la consultoría, se establecerá un procedimiento para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos productivos, tanto a nivel nacional como en los diferentes territorios donde se desarrolla el proceso de reincorporación. Igualmente, se debe fomentar la participación del sector privado para el acompañamiento de los proyectos.

Esta valoración se hará sin amenazar el entusiasmo de la reincorporación, para no crear frustración entre quienes están en este proceso. La valoración se hará aprovechando el conocimiento nacional y global frente a la particularidad de proyectos productivos para reincorporación de quienes están en proceso.

Así mismo, se deben generar mecanismos para el condicionamiento en el acceso a los recursos para los proyectos productivos a la participación de los procesos de capacitación y validación de saberes, de acuerdo a la línea productiva en que se estructuren las propuestas.

5.4.3 *Asistencia técnica en las actividades: Servicio de Extensionismo Tecnológico*

Con el fin de acompañar la estrategia de proyectos productivos, se debe fortalecer el componente del Estado que brinda el acompañamiento en la estructuración de los proyectos productivos y en el seguimiento de estos.

Adicional, se debe gestionar con universidades y el sector privado la oferta de formación para la estructuración y gestión de proyectos económicos y productivos, así como el acompañamiento para coadyuvar al fortalecimiento de los diferentes esquemas asociativos de los exintegrantes FARC-

5.4.4 *Asistencia técnica en la comercialización*

Teniendo en cuenta el proceso de la formulación de los proyectos productivos, se debe realizar el acompañamiento a los exintegrantes de las FARC- a las cadenas productivas que se desarrollan en las regiones, con el fin de brindar herramientas que aporten a la sostenibilidad en el mediano y largo plazo. Para tal fin se llevarán a cabo, entre otras, las siguientes acciones:

(i) Generar conjuntamente con INNPULSA, MADR y el SENA las herramientas y protocolos que permitan vincular los proyectos productivos de los exintegrantes de las FARC- a las cadenas productivas y comercialización de productos.

(ii) Definir, socializar y hacer seguimiento a la implementación de las rutas para el acceso de los proyectos productivos de exintegrantes FARC- a los distintos programas para la generación de ingresos: “Alianzas productivas”, “Cadenas Productivas”, “Capacidades empresariales rurales: confianza y oportunidad” y “Desarrollo de capacidades y generación de ingresos”, y demás programas de generación de ingresos.

5.4.5 *Asistencia técnica en asociatividad*

Se apoyarán los esquemas asociativos con el fin de buscar el desarrollo organizacional y empresarial agropecuario, cuando sea indicado a la opción seleccionada por cada excombatiente.

5.5 Tierras

No se estableció un proceso de acceso a tierra. Pero, en el marco del proceso de reincorporación, existen facetas en las cuales el tema es crítico. Por ejemplo, en la solución a necesidades de vivienda y, en lo que respecta a algunos de los proyectos productivos.

En esos marcos se trabajará en el acceso al uso de las tierras, cuando ello sea relevante para adelantar las acciones necesarias para garantizar la estabilización socioeconómica, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos por estas personas con el proceso de reincorporación.

5.6 Reincorporación comunitaria

La situación muestra la necesidad de implementar acciones que promuevan, como fundamento de la paz territorial la coexistencia, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización hacia la generación y el fortalecimiento de la confianza con las comunidades, las víctimas, los exintegrantes de las FARC- y la institucionalidad.

Se identificarán los destinos mayoritarios de los exintegrantes y el nivel de soporte que se precisará en los que sean más representativos. En esos destinos trabajaremos para preparar la llegada y permanencia pacífica.

Con lo anterior, se buscará reducir los índices de estigmatización contra la población excombatiente, así como la oportunidad del Estado utilice estas acciones para que acceda a los territorios, de tal manera que la reincorporación no sea un tema exclusivo de los exintegrantes FARC-EP, sino que se entienda como un ejercicio que beneficie a toda la población que se encuentre alrededor de los lugares donde estén ubicados quienes están en proceso de reincorporación.

5.7 Legalidad y más legalidad

El Presidente está convencido que las nuevas condiciones de vida sólo son posibles en el marco de la ley. En este entendido, las garantías que se describen en esta política tienen como fundamento que todos los destinatarios se mantengan en la legalidad.

Por ello, con la misma decisión y fortaleza, quienes no honren su palabra y fallen a su compromiso, esto es quienes vuelvan a los caminos del delito, tendrán todo el peso de la ley y todos los efectos que en la ley se han previsto para esas conductas que no son aceptables bajo ninguna circunstancia, después de un proceso de paz.

5.8 Programa Camino Diferencial de Vida

El Plan Marco de Implementación señala que la responsabilidad de liderar el programa es de la Presidencia de la República, donde debe articular con las diferentes instituciones responsable los 4 ejes: i) Salida de los menores de los campamentos de las FARC-EP; ii) Restitución de derechos; iii) Reparación integral; y iv) Reincorporación².

Más allá, se deben implementar acciones en torno al fortalecimiento del Programa Camino Diferencial de Vida para el acompañamiento a la población sujeta de atención (ampliación de oferta, diseño de lineamientos para el componente de reincorporación, integración oferta institucional), así como articular las

² Las instituciones involucradas en el PCDV son: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV y Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

responsabilidades del ICBF y la UARIV, en la atención de los menores de edad y jóvenes que pertenecieron a las FARC-EP.

6. Programa Nacional Integral de Sustitución – PNIS

6.1. Integralidad con el desarrollo rural y con las estrategias de lucha contra las drogas

El Gobierno del Presidente Duque está comprometido con reducir los cultivos ilícitos por el convencimiento del daño que conllevan la sociedad, la familia, los jóvenes, el medio ambiente entre otros. Así, en el marco de la legalidad, creemos que todas las plantas ilegales deben ser erradicadas y para ello, el Estado cuenta con las opciones de grupos de erradicación manual y aspersión. Entendemos sí, que existe la opción de sustituir voluntariamente y en cuanto ello se haga en estricto apego a la ley, cumpliremos lo acordado con las familias de colombianos.

El programa se llevará de manera armónica con las políticas de seguridad y de lucha contra las drogas. Se desarrollará la política de lucha contra el crimen organizado en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes y ese será armonizado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos.

6.2 Diagnóstico y planeación

Antes de que termine el año tendremos diagnóstico y cuantificado lo que se prometió. Con base en ello se hará una proyección realista de cómo se puede cumplir y cuándo. Esa proyección sincera será comunicada en detalle a todas las familias y a todos los interesados.

El PNIS dejará de operar como un programa aislado y cesará en hacer promesas que no está en capacidad de cumplir.

6.3 Articulación

El Programa PNIS se articulará a las transformaciones estructurales de la sociedad rural.

La integralidad del PNIS con las transformaciones del campo que traerá la administración del Presidente Duque, tiene dos ejes principales: la articulación con la política que define el Ministerio de Agricultura para el desarrollo del campo y la articulación con los PDET. En el primer caso, la clave está en articular la oferta a partir de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) con la asistencia técnica que le brinda al PNIS a las familias cultivadoras, de tal manera que el esfuerzo inicial de dos años que hace el PNIS genere unas condiciones iniciales para el tránsito a la economía legal.

En el marco de la estabilización, el PNIS se concibe como un programa de transición que no reemplaza la política rural, sino que la impulsa y la complementa. El PNIS es un componente concebido como un instrumento que contribuye a la renovación del territorio.

La acción articulada del PNIS se logrará pasando el componente PAI FAMILIAR del PNIS de la Alta Consejería a la ART y de la mano con las Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATAS) y el programa de Formalizar para Sustituir. En Presidencia se mantendrá el PNIS como política que

comprenderá, además del actual programa, los de formalizar para sustituir, Familias Guarda Bosques, entre otros.

6.4 En lo que hace al desarrollo de los territorios y las familias

La ART asumirá el desarrollo de la implementación y ejecución del Plan de Atención Inmediata (PAI) Familiar para darle cumplimiento a los compromisos adquiridos a las familias. Se implementarán distintos modelos teniendo en cuenta las características específicas de las poblaciones y los territorios. Los instrumentos con los que debe contar el PNIS para contribuir al desarrollo territorial son:

- (i) El apoyo económico transitorio condicionado a la erradicación inmediata.
- (ii) La generación y fortalecimiento de capacidades técnicas a través de la Asistencia prestada por el Programa, la cual genera conocimiento y brinda acceso a técnicas y tecnologías para la producción y el encadenamiento productivo. La oferta institucional del PNIS estará ligada al cumplimiento de los compromisos por parte de la familia. Esto quiere decir que la Asistencia se da a partir de la vocación productiva del territorio, generando asociatividad y generando bienes públicos.
- (iii) Familias guarda bosques como mecanismo para proteger la selva y evitar la deforestación.
- (iv) Alianzas con el sector privado en el marco del apoyo a proyectos productivos locales – tal como ha sucedido en el caso del café y el cacao.

Lo anterior debe ser desarrollado a partir de las condiciones y capacidades preferiblemente locales, pero, cuando estas sean insuficientes dada la demanda, acudiendo a la que asegure cubrimiento. Estos son los insumos para garantizar que el PNIS tenga un enfoque que reconoce las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales (indígenas, afrodescendientes, género y socio ambiental), pero que cumpla lo prometido.

6.5 Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas

En cabeza del Ministerio de Salud, el Gobierno Nacional desarrollará un Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas para reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas.

Se usarán los mecanismos legales a disposición del Estado para retener o decomisar las drogas ilícitas.

7. Acción Integral Contra Minas Antipersonal – AICMA-

El Estado Colombiano habrá actualizado la política pública que impulse en el mediano y largo plazo la Acción Integral Contra Minas Antipersonal –AICMA-. Tendremos como insumo una evaluación de las intervenciones del Plan Estratégico en coordinación con DNP, la redefinición de la línea base de municipios afectados ajustando las tipologías establecidas en el Plan Estratégico, de acuerdo con sus avances y el ajuste de los instrumentos técnicos (Estándares Nacionales) de acuerdo con las necesidades y el contexto del momento.

Sobre la base de un análisis riguroso de la información y del impacto de la afectación, en consideración de lecciones aprendidas y mejores prácticas internacionales se habrá realizado la construcción progresiva de una línea base nacional que permitirá una priorización que facilita una controlable, costo-eficiente y flexible asignación de tareas de desminado humanitario en el territorio, incluyendo la reducción de áreas como resultado del análisis riguroso.

Es clave considerar que para lograr estos objetivos se debe haber contado con la prórroga del artículo 9 de la ley 1421 “orden público”, el cual reglamenta las actividades de desminado humanitario para que pueda ser realizado por organizaciones civiles. Asimismo, en el mediano y largo plazo (4, 10 y 15 años), el desminado humanitario habrá facilitado la entrada de otros programas de la estabilización asociados con la restitución de tierras, retornos y reubicaciones y la implementación efectiva de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDETs, y cuando ha sido pertinente, acompañar procesos de tránsito a la legalidad de grupos armados al margen de la ley.

En lo que corresponde a los municipios con presencia de grupos étnicos, es necesario mantener un diálogo social activo y un Pacto Étnico para el Desminado, coordinado desde el Ministerio del Interior, para que los procesos de concertación con comunidades étnicas permitan priorizar y/o asignar operaciones de desminado en sus territorios. De igual forma, se avanza en el proceso de concertaciones con el universo de comunidades étnicas identificadas con alguna afectación por MAP, MUSE y/o AEI.

En materia de gestión territorial, se habrá consolidado la AICMA a través de la articulación Nación –Territorio para lograr corresponsabilidad, cofinanciación o apalancamiento en la materia en el nivel territorial. El Estado Colombiano habrá actualizado la política pública que impulse en el mediano y largo plazo la Acción Integral Contra Minas Antipersonal –AICMA-. En tal sentido, tendremos como insumo una evaluación de las intervenciones del Plan Estratégico en coordinación con DNP, la redefinición de la línea base de municipios afectados ajustando las tipologías establecidas en el Plan Estratégico, de acuerdo con sus avances y el ajuste de los instrumentos técnicos (Estándares Nacionales) de acuerdo con las necesidades y el contexto del momento.

8 Víctimas

8.1. Articulación

En el Registro Único de Víctimas se han reconocido más de 8'900,000 personas afectados por alguno de los hechos victimizantes de que trata la ley 1448 de 2011. De estas, el 31 % se encuentran ubicados en los 170 municipios PDET. Así mismo, existe un alto número de población víctima que hace parte de los programas de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Igualmente, más de 11 mil víctimas han sido afectadas por minas antipersona y más del 75% tienen vocación rural, ya que fueron expulsados de las zonas rurales.

Sin embargo, las diferentes entidades encargadas de todas esas políticas se encuentran fragmentadas y desarticuladas.

De la misma manera, se evidencia falta de sincronía entre la política de víctimas, la ley 1448 de 2011 y el Plan Marco de Implementación. Es ilustrativo que de 27 indicadores del PMI contenidos en el pilar de reparación, 21 de ellos contemplan un plazo mayor al 2021, año en el cual se daría el cierre de la ley.

En la misma dirección, aún no se han desarrollado herramientas metodológicas que permitan articular los Planes de Reparación Colectiva (PIRC) con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, ni con los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, generaremos los mecanismos de articulación entre la política pública de víctimas y los instrumentos de planeación de la estabilización. Para comenzar, antes de terminar el año la Unidad de Víctimas preparará un documento de planeación que será tenido en cuenta para la Hoja de Ruta teniendo en cuenta que una parte de la población que se beneficiará de los mismos es víctima y que a su vez está recibiendo oferta del estado, principalmente los de reparación colectiva y retornos.

8.2. Vigencia de la ley

Teniendo en cuenta que la vigencia de la ley está prevista hasta el 2021, resulta fundamental analizarla con base en el avance de los 7 años de implementación, lo que aún hace falta para cumplir con los objetivos de la ley y teniendo en cuenta entre otros puntos: (i) la sostenibilidad de la política; y (ii) la necesaria articulación, de acuerdo con las competencias de las instituciones que hacen parte del SNARIV, frente a la atención, asistencia y reparación, a efectos de poder verificar claramente el avance en el restablecimiento de los derechos de la población y generar sus condiciones de estabilidad.

8.3. Fortalecimiento de la política

Adicionalmente, y con el objeto de adecuar y fortalecer la política de víctimas, se deberán realizar ajustes al marco legal de esta política contenido en la ley 1448/11 y sus decretos reglamentarios, principalmente en temas relacionados con retornos, reparación individual y colectiva, atención sicosocial, participación, garantías de no repetición y articulación entre el SNARIV y el SVJRGNR.

9. Instrumento de Seguimiento

En la medida en que se articulen los instrumentos de planeación y gestión, será más sencilla y coordinada la comunicación entre los múltiples sistemas de seguimiento y monitoreo para la implementación.

Por lo que, se transitará entonces a la fluida comunicación con los diferentes sistemas de manera que sean complementarios y se consolide la información del Gobierno, la cual proveerá los insumos necesarios a los actores. Estos instrumentos se garantizarán por ser reportes robustos, confiables y verificables.

Para esto, será el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el encargado de manejar el Sistema de Información para el Posconflicto (SIPO). Así, el Fondo Colombia en Paz –FCP y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM serán los encargados de entregar dicho Sistema.

Es entonces de importancia que se cumpla con las siguientes características:

(i) El Sistema debe hacer seguimiento a las metas que el Estado y el Gobierno Nacional debe cumplir en el marco de la implementación y sobre aquellas metas macro que permitan el desarrollo de éste.

(ii) La articulación intersectorial y entre Nación, departamentos y municipios, debe reflejarse en el Sistema, en la medida en que será éste el que contenga toda la información. De esta forma, se debe reflejar la alineación entre POT municipales, el Plan Nacional de Desarrollo – PND y demás instrumentos de planeación creados en el marco de la implementación.

(iii) El Sistema deberá tener como criterios específicos: (a). Focalización territorial (b). Instrumento único de planeación a largo plazo – en esta planeación se deberá incluir a los departamentos y municipios (c). El Sistema deberá generar alertas que determinen e indiquen cuando no se cumplieron los compromisos, cuando hay problemas de articulación entre los actores de la implementación y en la planeación integral.

10. Uso de emisoras comunitarias

Con el objetivo de hacer pedagogía de lo que será el cambio en el campo por parte de las políticas del Presidente Duque y dar a conocer los avances de la implementación y estabilización se abrirá espacio participativo en emisoras en FM de carácter comunitario, de interés público y clase “C”.

11. Legislación y desarrollos reglamentarios

El marco normativo y regulatorio que se incentivará estará orientado en dos vías. La primera, en la implementación y la segunda vía, desarrollará aquellos instrumentos normativos que permitan realizar de manera efectiva las acciones de estabilización en los territorios.

11.1 Leyes

Modificación de la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. (Ley 152) Se requiere proponer la modificación a la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo con el propósito de lograr articulación de los instrumentos de planeación que han surgido a raíz de la firma (PMI, PDET, Planes Nacionales Sectoriales) y estas con los sistemas de planeación de los territorios.

Jurisdicción agraria. Con los resultados de la misión de estudio que se realizará, dicha Jurisdicción debe tener una cobertura territorial completa con un énfasis en las zonas priorizadas. Los mecanismos que la compongan deben garantizar que el derecho al acceso a la justicia sea garantista, respetuosa del estado de derecho y la propiedad privada, ágil y oportuna, teniendo en cuenta la población que accederá a esta jurisdicción y un enfoque de género. Se deben prevenir enfrentamientos y es preciso, también, proteger equitativamente a los poseedores de buena fe. Los bienes ilícitos de las Farc se destinarán a la reparación de las víctimas.

Zonas de Reserva Forestal. Un Plan de Zonificación Ambiental que delimite la frontera agrícola y permita actualizar y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental, dentro de las que se encuentran las Zonas de Reserva Forestal, sin que haya duda sobre que no deben seguir siendo objeto de uso para cultivos ilícitos.

Servicio Público de Adecuación de Tierras. El Gobierno Nacional debe crear planes de adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, dirigido a los beneficiarios del Fondo de Tierras. Este servicio debe estar acorde a los principios de buen vivir, bienes y de integralidad.

Ley de Tratamiento Penal diferencial para pequeños productores. En coordinación con las políticas de seguridad y de combate a los cultivos ilícitos, se tramitarán los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria y excepcional al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores vinculados con cultivos de uso ilícito dentro de los límites temporales previstos, siempre y cuando se cumplan las condiciones que se señalen legalmente y no se reincida en conductas ilegales.

Proyecto de ley sobre bienes, fuero de atracción y administración y transferencia de la propiedad de las FARC-EP. Trabajando articuladamente con los órganos de la rama Jurisdiccional del poder público, se requiere evaluar si se precisa implementar un marco normativo para que los bienes sirvan para la reparación de las víctimas, establecer las condiciones y lineamientos del fuero de atracción, y desarrollar un sistema de administración y transferencia de la propiedad de las FARC-EP, en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

11.2 Actos administrativos

Financiación del Fondo de Tierras. Se estudiará cómo se financiarán los programas de: Subsidio especial para compra, crédito especial para compra, otros programas que permita acceder a las tierras del Estado, también a través de la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

Subsidio del Sistema Integral de Tierras. Se estudiará implementar un marco normativo para otorgar subsidios con participación de las comunidades locales, a través de un procedimiento dentro del cual se incluyan requisitos y criterios objetivos. En desarrollo de los “otros tipos de promoción de acceso a tierras”, se desarrollará el acceso a tierras de etnias que fueron afectadas por la violencia.

Plan de Zonificación Ambiental. Cómo ya se explicó, se expedirá un decreto que permita delimitar y actualizar la frontera agrícola y de ser necesario ampliar el inventario, y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.

Programa Integral de Seguridad. El Gobierno Nacional valorará si aún es preciso impulsar normativa o si ya es suficiente la existente respecto del Programa de Protección Integral y el Plan estratégico de seguridad y protección.

Gestión de la Comisión Asesora en materia de Derechos Humanos. Se evaluará la creación de una Comisión Asesora que prevenga y proteja los Derechos Humanos de las personas. Actualmente, esta iniciativa está en proceso de consulta con grupos sociales significativos, generando insumos para expedir el decreto.

Catastro Rural Multipropósito. El Gobierno Nacional implementará un Sistema General de Información Catastral, Integral y Multipropósito a partir de la institucionalidad existente.

12. Aspectos financieros y presupuestales

12.1 Iniciativas para el PGN

Con el objetivo de garantizar las intervenciones públicas focalizadas, se creará una marcación presupuestal para los proyectos que cumplan requisitos verificables con la política de estabilización. Dicha marcación se materializará a nivel de detalle en el decreto de liquidación del presupuesto que se realizará al final de año 2018.

12.2 Operación del Fondo Colombia en Paz

12.2.1. *Coordinación*

Se revisará el objeto y alcance de los tres fondos que actualmente tienen propósitos y fines similares para racionalizar el destino de la aplicación de los recursos. El Fondo Colombia en Paz debe coordinar de la manera más apropiada a cada caso, todas las fuentes de recursos y sus complementos, como son fondos de cooperantes, la ayuda internacional, participación privada y otros recursos.

Así mismo, debe apoyar la selección estratégica de proyectos, a través del fortalecimiento de la planeación con los diferentes actores estatales involucrados, delimitando las instrucciones a la fiduciaria para la instrumentación de estas definiciones, control en su ejecución y desarrollo y planeación de la necesidad de flujo de recursos.

Se debe monitorear con el grupo técnico del DNP el seguimiento y utilización del tablero de control. Este monitoreo deberá incluir los contratos (proyectos) en ejecución, con el fin de verificar el avance y cumplimiento de las etapas establecidas permitiendo validar la necesidad de los recursos asignados y facilitando su rápida reasignación y viabilizando nuevos proyectos. Se establecerá una relación permanente con el grupo de paz del DNP que trabajará con las directrices coordinadas de la Alta Consejería.

12.2.2 *Unidad de información financiera*

Construcción de matrices de riesgo e indicadores de impacto por tipo de proyectos que permitan mitigar, mejorar el alcance y controlar los proyectos sin ejecución, logrando eficazmente el ajuste en los restantes, retroalimentando a los diferentes actores, diferentes agencias sobre las mejoras a implementar, capacitándolos en buenas prácticas y estableciendo acciones de mejoramiento continuo.

12.3. Proyectos modelo – proyectos tipo DNP

La Alta consejería asumirá la secretaría del OCAD PAZ para asegurar que la mayoría de los recursos sean canalizados hacia 170 municipios PDET y el cumplimiento de la Hoja de Ruta. Se establecerán las condiciones en qué otros municipios también afectados podrán ser destinatarios de estas inversiones.

Trataremos que los proyectos de Obras por Impuestos se desarrollen principalmente sobre proyectos tipo, desarrollados metodológicamente por DNP, con el fin de mantener la unidad técnica de estructuración.

12.4 Apoyo con estructuradores

Además de considerar necesario que la rectoría del OCADPAZ esté en cabeza de la Alta Consejería, una manera en la que se considera se puede avanzar de manera más eficiente frente a la estructuración de proyectos estrechamente ligados con la estabilización, es preparando proyectos globales que atiendan a las

necesidades, identificando los PDETs, estructurando proyectos que sean presentados desde las agencias del orden nacional y usando los proyectos modelo del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

12.5 Apoyo internacional

Dada la generosidad y el apoyo sostenido de parte de la comunidad internacional, ahora de parte del Gobierno y la Consejería se precisa mayor coordinación y focalización de los recursos de cooperación internacional y multilaterales para la implementación, primordialmente dirigidos a proyectos que permitan la estabilización con el fin de garantizar proyectos productivos en los 170 municipios y en las zonas PDET, Programas de apoyo a las familias vinculadas al PNIS.

13 Una reflexión final

El Presidente cree en el futuro. El Presidente sabe que el futuro es de todos. La implementación de la política que ahora se adopta para los colombianos es uno de los pilares para que se construya una Paz con legalidad, cuyo futuro será de todos.

Por ello, con fe en Colombia trabajaremos por los derechos de las víctimas, por apoyar a quienes sigan apegados a la legalidad y no reincidan. También, por lograr que las condiciones que han hecho que la violencia se recicle una y otra vez en las zonas más afectadas, desaparezcan para siempre.

Las víctimas pueden contar con un Presidente comprometido en la búsqueda de su reparación, en la necesidad de sanar las heridas que la violencia ha dejado, en que sepan la verdad de su tragedia para que a partir de ello, puedan tener la vida de tranquilidad definitiva que se merecen.

Quienes se mantengan en la legalidad pueden confiar en que el Presidente honra la palabra del Estado, para apoyarlos en su decisión de volver a la vida civil y convertirse en colombianos de bien para sí mismos, para sus familias y la sociedad.

Así mismo, el país puede estar seguro de que el Gobierno no acepta, bajo ninguna circunstancia, que después de un proceso de paz, quienes se acogieron, decidan volver a actividades criminales. Quienes lo hagan y traicionen su proceso de paz, los que vuelvan por los caminos del delito, no tienen ninguna excusa y tendrán todo el peso de la ley. En su contra se utilizarán todas las herramientas legales que el ordenamiento jurídico prevé.

El país debe saber, finalmente, que su Presidente ha asumido la responsabilidad de dar inicio al proceso de estabilización para las zonas más afectadas por la violencia, para hacer que sea uno de largo aliento que por fin logre que esos territorios y sus gentes cierren las brechas, tengan las oportunidades que merecen y las vidas que queremos para ellos, no solo por ellos, sino para toda Colombia.

Anexo. Lo que la Administración del Presidente Iván Duque recibió

Temas institucionales y de planeación

1 Ámbito Institucional

El análisis sobre si existía la necesaria articulación para la implementación se debe hacer en 4 niveles:

1.1 Interagencial

Como resultado de la reforma institucional realizada en 2015, que se reglamentó solo hasta el 2017, se crearon la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) – en específico, para articular en el territorio para la implementación, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Instituciones nuevas y con limitaciones presupuestales.

1.2 intersectorial

Se creó el despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, con el propósito de articular la visión del Gobierno y asesorar en la formulación, estructuración y desarrollo de políticas y programas de posconflicto.

1.3 Nación – territorio

A este respecto la “planeación desde el nivel central no incorpora a las entidades territoriales para priorizar a poblaciones más vulnerables ni en la definición de la pertinencia de los proyectos. Esto genera, en primer lugar, que los funcionarios de los municipios sientan que no se identifican apropiadamente las necesidades del territorio. Y, además, deslegitima a la institucionalidad local frente a la población. Este elemento es particularmente riesgoso en zonas de alta incidencia del conflicto armado, donde la presencia del Estado ha sido limitada. Las entidades territoriales por su lado no identifican canales para informar sus necesidades a las instancias articuladoras. Asimismo, no se evidencia coordinación entre los diferentes ejecutores del nivel nacional.” (Contraloría General de la República, 2018. Pág. 36)

No encontramos obligación ni vocación por parte de las autoridades locales a adoptar las estrategias enfocadas a la paz. De ahí que, como resultado, la difícil incorporación de los compromisos en los instrumentos de planeación territorial y, por ende, en los instrumentos nacionales. Es decir, no hay armonización de las herramientas de planificación entre Nación y Territorio.

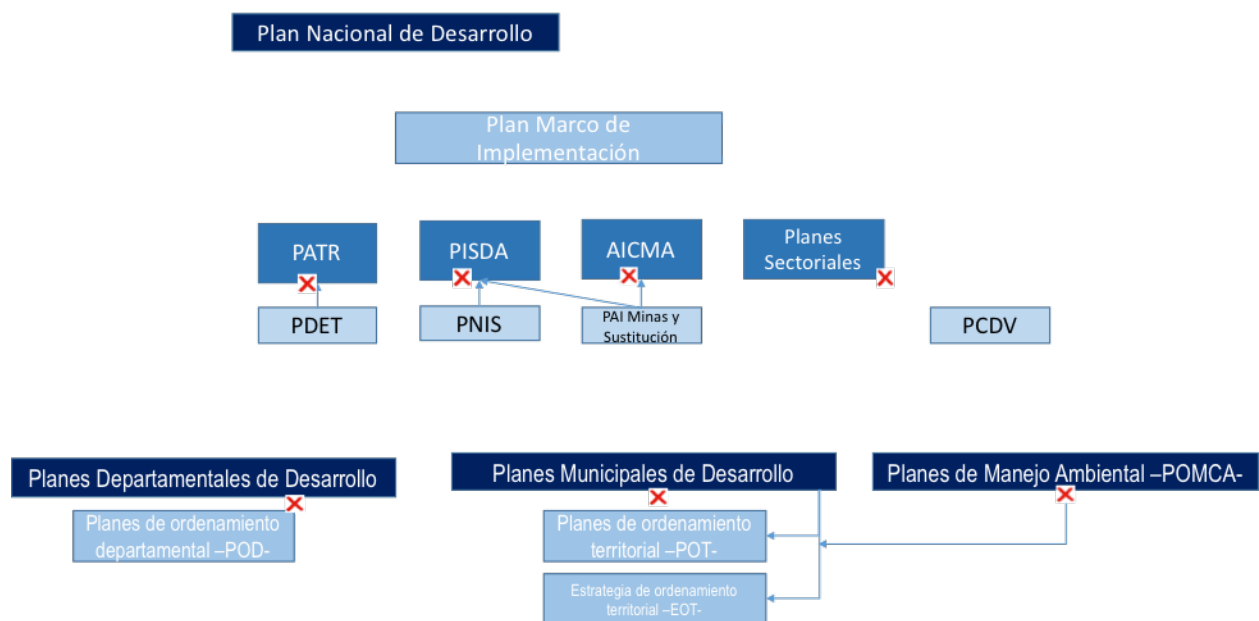
La forma de operación en que se desarrollaron las acciones a través de grandes despliegues de funcionarios y contratistas de las entidades nacionales a las regiones no garantiza la continuidad, pertinencia, eficiencia, y empoderamiento desde un sentido de cogestión y autogestión de los territorios.

1.4 Nivel normativo

Si bien se han expedido **140 normas**³ entre Actos Legislativos, Leyes *fast track*, Decretos Ley, ordinarios y Directivas Presidenciales, está pendiente la expedición de las demás normas necesarias para la implementación. Esto se debió principalmente a la diversidad de agendas legislativas.

2 Multiplicidad y desarticulación de instrumentos de planeación y gestión

Una principal barrera para la ejecución de los compromisos es la diversidad de instrumentos y metodologías para su formulación, así como las diferentes rutas y canales para la implementación del mismo, que se muestra en el siguiente cuadro con cruz roja para los instrumentos que no se relacionan con los demás:



Fuente: Elaboración propia

Además del definido en el Plan Marco de Implementación, el Gobierno Nacional cuenta con 8 instrumentos de llegada y acción en el territorio⁴, – 5 planes y 4 programas –, desligados al Plan Nacional de Desarrollo – PND que no se hablan uno con los otros:

Plan Marco de Implementación: Instrumento de planeación diseñado por el Gobierno Nacional, el cual orientaría las políticas públicas necesarias para el cumplimiento a 15 años. A partir del PMI se consolidó una matriz de 501 indicadores, cada uno con su respectiva entidad responsable, año de inicio y año final.

³ 6 actos legislativos, 9 leyes fast track, 36 decretos ley, 84 decretos ordinarios, 5 directivas presidenciales

⁴ **Programas:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS, Programa Camino Diferencial de Vida – PCDV, Programa de Articulación Interinstitucional para el Posconflicto en Zonas con Riesgo de Minas Antipersonal y Acuerdos de Sustitución de Cultivos

Planes: Plan Marco de Implementación – PMI, Planes Nacionales Sectoriales, Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA, Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR, Plan Estratégico de Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

Planes Nacionales Sectoriales – PNS: De los 16 PNS necesarios, sólo 2 han sido adoptados, el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional y Plan Nacional de energía Rural. Los PNS deberían culminar su formulación y ser aprobados mediante acto administrativo con las características particulares determinadas y teniendo en cuenta los sectores que están mencionados en el mismo.

Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR. Cada Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se instrumentaliza a través de un PATR, y estos a su vez, deben articularse con los Planes Integrales Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). De los 16 PATR sólo 9 han sido aprobados, lo cual ya es suficientemente serio, de cara a que no lo serán a tiempo para ser tenidos en cuenta para el presupuesto 2019.

Planes Integrales Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA: El PDET y el PNIS se cruzan en 118 de los 170 municipios priorizados por posconflicto. Además, no en todos estos municipios se encuentra operando el PNIS, por lo que a la fecha se ha desarrollado la ruta en 62 municipios priorizados por este programa.

En el decreto 893 de 2017 se indica que es tarea del Gobierno Nacional asegurar la articulación de PDETs con los Planes Sectoriales, los Planes Municipales y Departamentales de Desarrollo, y el Plan Nacional de Desarrollo y asegurar las fuentes de financiación a través del Plan de Inversiones para la Paz que señala el Acto Legislativo 1. Es una tarea pendiente, por lo que, en materia de instrumentos de planeación existe una multiplicidad de herramientas dispersas e inconclusas.

Adicionalmente, vale la pena destacar que estos planes carecen de techos presupuestales que permitan identificar las inflexibilidades y prioridades de gasto de cada sector, así como también de metas definidas que coincidan con las proyecciones de ingresos y gastos de la Nación.

De otra parte, en términos de planeación, gestión y financiación no hay ninguna articulación de los planes con los Planes de Desarrollo Municipal, Departamental, Planes Sectoriales y entre sí, a pesar de estar estipulado.

3 Instancias de coordinación y seguimiento

3.1 Comisión de Seguimiento, Implementación y Verificación a la Implementación – CSIVI

La CSIVI es una instancia de seguimiento a la implementación, que ha venido funcionando de acuerdo con lo establecido por el decreto 1995 de 2016. Un fuerte llamado de atención a las funciones es la suspensión provisional por parte del Consejo de Estado⁵, el Gobierno Nacional tomó las medidas necesarias para darle cumplimiento a lo indicado por el máximo tribunal de lo contencioso, suspendiendo la revisión normativa en el seno de la Comisión.

A partir del desorden de las actas y la falta de claridad consecuente respecto de las decisiones adoptadas, es complejo retomar el curso de acción y hacer seguimiento a lo resuelto.

⁵ Auto del Consejo de Estado del 2 de marzo de 2018. CP: Dr. Oswaldo Giraldo. Proceso: 2017 00240

3.2 Consejo Nacional de Reincorporación (CNR): A la fecha se ha notado:

- No existe un documento de planeación para las funciones del CNR.
- No hay criterios predefinidos acorde con los cuales se aprueben o no los proyectos productivos.
- No hay una ruta de acción para resolver los problemas de tierras o vivienda de los ETCRs.
- Dificultad en el proceso de levantamiento de los perfiles de quienes están en proceso de reincorporación para el diseño de una propuesta de ruta que respondiera a las capacidades, debilidades y fortalezas de estos, el acompañamiento técnico para la formulación de proyectos y el desarrollo de las acciones en torno a la capacitación de quienes están en proceso de reincorporación que contribuyera en la formulación y puesta en marcha de los proyectos productivos.
- Pluralidad de estrategias y responsables en el marco de la implementación, los cuales no responden a criterios técnicos, sin definición de línea de trabajo clara ante las necesidades y requerimientos del proceso de reincorporación. Esta situación lleva a que se presente en la mayoría de los espacios una sobreoferta de programas, generando desinterés entre la población exintegrante FARC-EP y limitando la participación a los programas.

4 Acceso a tierras

4.1 Formalización de tierras:

A la desarticulación catastral de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), la solicitud de formalización de predios que están ubicados en territorios de reserva forestal ley segunda, y la inexistencia de estimaciones sobre el número de hectáreas a formalizar, se suman a las dificultades del orden social como amenazas y agresiones (incluyendo homicidios) a los líderes sociales reclamantes de tierras.

Se estima que la formalización de 7.000.000 de hectáreas en un periodo de 10 años asciende a un costo total de \$14,7 billones. Sin embargo, la ANT tiene una restricción presupuestal dada por el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el sector Agricultura de \$110 mil millones. Lo anterior implica que, aún utilizando todos los recursos dados por el MGMP, la ANT solo podrían formalizar 52.381 hectáreas en 10 años. La brecha por año sería de 647.619 hectáreas.

Adicionalmente, dentro de los factores que afectan el cumplimiento de las metas se encuentra:

- Ausencia de jueces rurales lo que genera tardanza y congestión en los procesos judiciales ordinarios.
- Desactualización de la información catastral.
- Falta de información cartográfica en escalas de detalle.
- Diferencias entre las medidas del terreno registradas en el sistema nacional de registro contra el de ANT.

4.2 Fondo de Tierras:

A 7 de septiembre de 2018, han ingresado 528.824,29 hectáreas al Fondo de Tierras discriminadas así:

- 303.876,6115 has. de Baldíos
- 224.947,6799 has de FNA

Este avance corresponde al 12% de una meta trazada a 12 años y provienen, de dos de las seis fuentes que deben nutrir el Fondo.

Así mismo, de las 420 solicitudes en constitución, ampliación, saneamiento, restructuración, clarificación y limitación y de medidas de protección, tan solo el 2% del total de solicitudes resueltas son de municipios PDET con cargo al Fondo de Tierras. No se priorizan los casos de los municipios de estabilización. Por su parte, de acuerdo con las proyecciones realizadas por las comunidades NARP, las solicitudes identificadas actualmente sólo se resolverán en su totalidad hasta el 2032.

4.3 Catastro Multipropósito

La inexistencia de un catastro rural multipropósito que integre variables de carácter económico no ha permitido el levantamiento y uso de la información, el fortalecimiento fiscal, y procesos de planeación estratégica y desarrollo territorial. Se ha realizado un ejercicio piloto para 23 municipios.

5 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET:

Los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR se construyeron teniendo en cuenta la demanda de todos los actores en las 16 subregiones. La construcción no se alineó con las restricciones presupuestales. Las iniciativas identificadas en cada plan no se encuentran costeadas.

Se han generado altas expectativas a los más de 6 millones de habitantes de los 170 municipios, no solamente en los proyectos o acciones a desarrollar a nivel de cada subregión sino también por el alto volumen de iniciativas que se consignaron en el nivel municipal.

En términos de construcción de los PATR, la meta al 7 de agosto de 2018 era la finalización de los 16 planes de acción. Pero, el resultado para esa fecha fue únicamente contar con 2 de los 16 planes.

No se contó con la participación de las entidades del Gobierno Nacional en la construcción de los PATR, por lo que, los mismos no tuvieron conocimiento de las iniciativas que se estaban incluyendo en algunos casos.

Adicionalmente, en el marco de la generación de confianza en el territorio, la Agencia de Renovación del Territorio - ART duplicó acciones, ejecutando programas o proyectos que misionalmente corresponden a otras entidades.

6 Planes Nacionales Sectoriales – PNS

La elaboración y adopción de los PNS no estuvo alineada con los objetivos sectoriales propuestos en el nuevo PND ni incluyen los resultados y propuestas de los ejercicios participativos de la ART en los territorios, es decir, en los PATR.

Las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso de construcción, aprobación, reglamentación y puesta en marcha de los PNS no son claras, lo que genera duplicidad en las acciones a seguir, así como en los gastos asociados a las intervenciones.

Los PNS deben entenderse como un insumo a la Reforma Rural Integral, y en específico, a los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR. Lo ideal, es que ambos instrumentos se desarrollen en paralelo, sin embargo, a hoy no existe armonización entre ambos instrumentos, lo cual implica duplicidad en la gestión gubernamental y la generación de expectativas ambiguas sobre la disponibilidad de recursos para la implementación de estos.

No hay claridad legal respecto al alcance de los PNS, pues entre el ejercicio participativo del PATR y las intervenciones propias de cada uno de los sectores gubernamentales – las cuales se cruzan con el objetivo de los PNS y la eventual puesta en marcha de estos –, supone dificultad en la consecución de recursos necesarios para la estabilización de los territorios.

De los 16 PNS, solo 2 han sido adoptados.

7 Normalización:

7.1 Paso de ZVTN a ETCR

Mediante el decreto 1274 de 2018, se definió la transformación de las antiguas Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).

Las ZVTN no tenían carácter de permanencia ya que su finalidad era servir de espacio de agrupamiento mientras se realizaba la dejación de las armas y el tránsito a la legalidad, periodo que duraría 180 días (los cuales en la práctica duraron un año). Atendiendo los compromisos asumidos por el Gobierno Nacional con la suscripción del acta del Yará en enero de 2017, y con el objeto de poder utilizar la infraestructura dispuesta en las ZVTN como plataforma de bienes y servicio a las comunidades aledañas a estas, se decidió convertir estas zonas en los ETCR, los cual continúan siendo considerados temporales.

Estos espacios se realizaron sin un concepto técnico, jurídico, administrativo y financiero previo.

En estos territorios se ha generado una medida asistencialista sin contraprestación alguna.

No existen documentos que soporten algún tipo de análisis realizado al POT de cada municipio frente a la destinación de los predios en donde se encuentran ubicados los ETCR, ni evidencia de un análisis de uso de suelo de los terrenos en donde se encuentran ubicados los ETCR. Esto llevo a que: i) Algunos están dentro de Resguardos Indígenas o de territorios de comunidades afrodescendientes, como son los casos de los ETCR de La Paz - Cesar y Caldonó –; ii) otros están localizados en áreas protegidas de reserva forestal, como es el caso del ETCR de Dabeiba – Antioquia; o iii) se encuentran ubicados sobre el borde de cauces de ríos.

La población en los ETCR ha venido decayendo desde que inició el proceso de reincorporación. Al 15 de agosto de 2017, inicialmente se contaba con 7.100 exintegrantes en estas zonas, para agosto de 2018 tan sólo 3.361 personas residían en estos espacios.

Algunos de quienes están en proceso de reincorporación han instalado establecimientos de comercio, tales como, hoteles, billares, discotecas y galleras, aspecto a considerar en materia tributaria.

Falta de actividades de mantenimiento, riesgos ambientales por deslizamientos de tierra generados por inestabilidad de taludes, falta de obras de drenaje y canalización de aguas lluvia, deforestación y temporalidad de las construcciones que afectan la estabilidad de terrenos, entre otros aspectos, que están comprometiendo módulos habitacionales y zonas comunes.

Problemas en los sistemas para el tratamiento de aguas residuales por su mal uso y manejo en la red hidrosanitaria, además de las afectaciones ambientales por contaminación de cuerpos de agua por vertimientos domésticos debido a la saturación o capacidad inadecuada.

Las Plantas de Tratamiento de Agua Potable (PTAP), presentan fallas mecánicas y falta de mantenimiento preventivo y correctivo, por lo cual no se puede garantizar en su totalidad el suministro de agua potable.

El servicio de energía eléctrica reporta diferentes problemáticas y no se cuenta con servicio las 24 horas, este suministro depende del combustible o de daños en las plantas eléctricas.

Mantener estos espacios representa un valor adicional de \$296.000 pesos por persona, los cuales han venido siendo asumidos por el Gobierno Nacional.

No se cuenta con los recursos para construir, rehabilitar o adecuar los sistemas de acueducto, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y recolección de residuos sólidos, acorde con lo dispuesto en la Resolución 0330 de 2017 “Por la cual se adopta el Reglamento Técnico para el sector de Agua Potable y Saneamiento Básico –RAS”, expedida por el Ministerio de Vivienda. Al igual que no se cuenta con los recursos necesarios para proveer interconexión eléctrica a 10 ETCR.

Igualmente, a la fecha 2 ETCR han sido cerrados (Tierralta – Gallo y Vigía del Fuerte – Vidrí); y otro espacio fue reubicado del sitio convenido originalmente y no ha sido construido a la fecha (Patía – Cauca).

7.2 Asignaciones únicas de normalización para todas las personas acreditadas

La Asignación Única de Normalización es un beneficio económico que tienen quienes están en proceso de reincorporación por \$2.000.000, una vez surtan el proceso de acreditación y bancarización. Al 31 de agosto de 2018, se les habían desembolsado a 12.475 personas la Asignación Única de Normalización, quedando pendiente por acceder a este beneficio 574 de los 13.049 acreditados.

Son varios las razones por las cuales no se han hecho efectivos estos beneficios, siendo las más importantes, el no haber podido establecer comunicación con ellos para realizar la bancarización (63%) y algunas personas registran privación de la libertad (19,51%).

La labor de acreditación se enmarca en las atribuciones legales establecidas en la ley 434 de 1998, la ley 418 de 1997 modificada y prorrogada por la ley 1738 de 2014 y modificada por la ley 1779 de 2016 y los decretos 1753 de 2016 y 672 de 2017; además de que se establece que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) recibe de buena fe el listado por parte de los miembros representantes, lo cual da inicio al proceso de verificación para la acreditación de la calidad de miembro del respectivo grupo armado organizado al margen de la ley. En este proceso se han expedido 142 resoluciones, a la fecha, con las siguientes cifras:

- Número de personas acreditadas: 13.049.
- Número de personas acreditadas y notificadas: 12.790
- Número de personas acreditadas pendientes por notificar: 259.

Acorde con los listados de integrantes de las FARC-EP, están pendientes por acreditar cerca de 1.000 personas. La mayoría de estas aún no han sido ubicadas por las FARC, con el propósito de verificar su identidad, requisito sin el cual la OACP no puede avanzar en el proceso de acreditación y tránsito a la legalidad, debido a que estos deben firmar el acta de compromiso de no reincidencia.

7.3 Listados

La reincorporación está planteada como un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considera sus intereses y que se fundamenta en el reconocimiento de la libertad Individual y del libre ejercicio de los derechos individuales. Bajo esta óptica, y de acuerdo con las dinámicas que se presentaron una vez finalizaron las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y se dio inicio a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), muchas personas tomaron la decisión de salir de estos, con el fin de realizar la búsqueda, acercamiento y asentamiento en los lugares donde estuvieran ubicadas sus familias y redes de apoyo.

Al haber tomado la decisión de salir de estos espacios y adelantar su proceso de tránsito a la vida civil sin el acompañamiento del Estado, de las instituciones y de sus antiguos compañeros en el grupo guerrillero, no significa que las personas hayan reincidido en términos delictivos, sino que pudieron tomar la decisión de desarrollar su proyecto de vida alejados de las dinámicas del grupo del que formaban parte.

Sin embargo, la ARN, en compañía de las instituciones del Estado involucradas en el proceso de reincorporación, han realizado el trabajo de establecer contacto con estas personas, de tal manera que, al 31 de agosto de 2018, de las 13.049 personas que se encuentran acreditadas, solo quedaban pendientes 3.303 por establecer comunicación.

7.4 Inexistencia de mecanismos de verificación de permanencia

No se condicionó el acceso a los beneficios económicos acordados (renta básica, asignación única de normalización, capital para proyectos productivos, sistema de protección a la vejez) al cumplimiento de las actividades del proceso de reincorporación (educación, formación para el trabajo, proyectos productivos, proyectos comunitarios, acompañamiento psicosocial) lo que llevó a que se dificulte mantener algún control sobre la población desmovilizada.

7.5 Problemas de bancarización

Al 31 de agosto se contaba con 13.049 exintegrantes, de los cuales 478 no se encontraban bancarizados, lo que representa 3,62% de esta población sin inclusión financiera. A continuación, se discrimina el concepto por el cual no han sido bancarizados:

Concepto	Integrantes Farc	Porcentaje
No Notificados	257	53,77%

En proceso de Bancarización	172	35,98%
Listas Inhibitorias (OFAC)	34	7,11%
Menores de Edad	8	1,67%
Inconsistencia documentación	7	1,46%
TOTAL	478	100,00%

Fuente: ARN corte 31/08/2018

7.6 Instancias y mecanismos nacionales e internacionales

Mediante el decreto ley 897 de 2017, se transformó la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), agregando a su objeto *“gestionar, implementar, coordinar y evaluar, de forma articulada con las instancias competentes, la política, los planes, programas y proyectos de Reincorporación y normalización de los integrantes de las FARC-EP, ...”* Y, mediante el decreto 2027 de 2016, se creó el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), como instancia que tiene como objeto definir *“las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, según sus intereses”*.

La CNR no ha logrado avanzar en su tarea principal esperada desde la experiencia internacional, de desarrollar una estrategia nacional para la reincorporación, que guíe la planeación detallada de diferentes proyectos y programas para el mismo fin.

Estas instancias y mecanismos no tuvieron un proceso de planeación para la implementación del proceso de reincorporación, lo cual derivó en:

- Desbordamiento de las funciones del CNR limitando el acceso y desarrollo del proceso.
- Desconocimiento de la existencia de una oferta pública que permitiera fortalecer las competencias de la población acreditada (ejemplo: formulación y asistencia técnica en los proyectos productivos).
- Deficiencia de iniciativas en la mayoría de los ETCRs y nuevos puntos de reincorporación, y descoordinación de proyectos y programas en marcha que generan resultados subóptimos.
- Pluralidad de estrategias y responsables en el marco de la implementación, los cuales no responden a unidad de criterios.
- Desarticulación y sobreoferta de programas sin atender las necesidades de la población.
- A pesar de los esfuerzos de la cooperación internacional por articularse a través de los mecanismos establecidos, CNR en particular, en su ausencia, ha debido responder a demandas inmediatas y de corto-plazo como estrategia de mitigación de riesgos y no como resultado de un proceso de planeación conjunto y de largo plazo.

7.7 Reincorporación económica y social:

7.7.1 Oferta institucional para cubrir las necesidades identificadas en el censo socioeconómico

Se definió que la Universidad Nacional de Colombia desarrollaría un Censo Socioeconómico entre los exintegrantes de las FARC-EP para conocer los intereses de esta población frente al proceso de reincorporación. Esta actividad se desarrolló durante los meses de mayo y junio de 2017, donde participaron 10.015 personas,

Se pudo evidenciar conforme a la experiencia nacional e internacional en procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), la trascendencia del acompañamiento psicosocial como eje fundamental en el desarrollo de la reincorporación.

En tal sentido, la inexistencia de una ruta de acompañamiento psicosocial integral, programas de salud mental para quienes están en proceso de reincorporación y atención de lesiones causadas por el conflicto, debilita la implementación del proceso de reincorporación, así como el fortalecimiento de las capacidades y fortalezas para el tránsito de estas personas hacia la legalidad.

En cuanto el acceso a la educación se realizó de manera alterna al ejercicio del Censo Socioeconómico de la Universidad Nacional de Colombia, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) y la Fundación Colombiana de Excombatientes Promotores de Paz (FUCEPAZ), llevaron a cabo una caracterización en educación a 6570. Como resultado de este ejercicio se pudo evidenciar que el 72% de esta población desea iniciar o continuar sus estudios, así:

Interés por iniciar o continuar los estudios	SI		NO	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Entre 12 y 17 años	92	1,3%	6	0,2%
Entre 18 y 25 años	2.216	30,9%	410	14,9%
Entre 27 y 59 años	4.874	67,2%	2.220	80,5%
Más de 60 años	75	1,0%	122	4,4%
Total	7.257	100%	2.758	100%

Fuente: elaborado por ARN con información del censo socioeconómico UNAL

Para el caso de los hombres, el 67% menciona que su principal interés educativo es terminar el bachillerato; mientras que, para el caso de las mujeres, el 76% lo quisieran terminar.

Principal interés educativo	Género	
	Hombre	Mujer
Terminar el bachillerato	3.021	1.403
Realizar un programa técnico	1.060	324
Realizar un programa tecnológico	312	122
Realizar una carrera universitaria	756	436
Realizar un posgrado	62	28
Total	4.517	1.853

Fuente: elaborado por ARN con información de FUCEPAZ/NRC

En agosto de 2017 se dio inicio al programa Arando la Educación, el cual sólo ha podido beneficiar a 2.733 personas de los exintegrantes FARC-EP, (284 graduados como bachilleres) y 1.896 personas de comunidades aledañas.

Sólo ha podido beneficiar al 37,6% de la población que había señalado el interés de continuar estudiando.

7.7.2 Proyectos productivos

Desde la experiencia internacional, el objetivo principal en la primera fase de reincorporación es poner en marcha iniciativas productivas que comprometen y estimulan a quienes están en proceso de reincorporación con el proceso de reincorporación socioeconómica y minimiza el riesgo de deserción. La viabilidad y sostenibilidad de los proyectos productivos, por lo tanto, es algo que se construye durante su implementación con formación y acompañamiento técnico, organizativo y psicosocial. El costo de sostener/subsidiar proyectos productivos durante los primeros años del proceso de reincorporación, normalmente es mucho menor que los costos relacionados con la deserción y nuevos ciclos de violencia.

Por ello, la entrega del capital semilla para los proyectos productivos, según lo definido en el Plan Marco de Implementación, debería realizarse durante 2017 -2018. Sin embargo, se concluyó que, previo a la entrega de los recursos para proyectos productivos, se debe brindar un proceso de fortalecimiento de capacidades y validación de saberes sobre los temas donde esperan desarrollar los proyectos, además de contar con un acompañamiento técnico durante la fase de estructuración.

A ese respecto, los resultados al 31 de agosto de 2018 ponen de presente:

- Hoy existen proyectos aprobados por el CNR que no cuentan con la cofinanciación requerida para su cierre financiero.
- Dificultades para la comercialización, debido a la no identificación de mercados y proceso de articulación con el sector privado.
- Falta de cumplimiento de requisitos mínimos establecidos en el procedimiento por parte del CNR.
- Los procesos de formulación, en particular para los proyectos de carácter agropecuario, se han hecho muy lentos o se han detenido porque no se cuenta con la tierra necesaria para su desarrollo. Hoy la mayoría de los proyectos aprobados, presuponen una compra y adjudicación de la tierra por parte de ANT, proceso que, aunque se encuentra en marcha, no brinda garantías de dicha adjudicación.
- Las condiciones geográficas de difícil acceso, la ausencia o deficiente infraestructura de servicios básicos y usos de suelo, hacen que sea inviable desarrollar algunos de los proyectos productivos sostenibles en las zonas donde actualmente se ubican los ETCR. Esto ha llevado a que la población se establezca en otras zonas ya sea agrupados o de manera dispersa, en los cuales se generan otras situaciones de informalidad de las tierras donde se ubican y dificultades para trámites, permisos y licencias ligadas a los proyectos que puedan establecer.
- Falta de fortalecimiento técnico a las cooperativas creadas para el manejo de recursos y la implementación de los proyectos de carácter productivo.
- Falta de información a las personas en proceso de reincorporación respecto de sus beneficios y diferentes rutas para el acceso (individual o colectivo), a los recursos en materia de proyectos productivos.
- Las condiciones de los sitios donde se planea desarrollar los proyectos, evidencian los errores de rigurosidad durante la formulación. La formulación se ha hecho en predios que tienen características de difícil acceso, infraestructura de servicios básicos muy escasa y, en general con condiciones geográficas y de usos de suelo poco óptimas para las líneas productivas.
- Desconexión entre los programas de educación y formación para el trabajo⁶, con los procesos de inclusión económica (proyectos productivos o empleabilidad), pues no se exige ningún tipo de formación previa relacionada con la actividad económica que pretenda realizar la persona.

⁶ Hace referencia al desarrollo de capacidades para que las personas en proceso de reincorporación su perfil para la generación de ingresos ya sea para el desarrollo de iniciativas productivas o para el acceso al empleo formal.

7.4 Programa Camino diferencial de vida

Las FARC-EP entregaron un listado de 138 menores de edad a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDDHH), quienes verificaron dicha información quedando un total de 137 registros. La CPDDHH en articulación con las organizaciones sociales acompañantes y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) establecieron un cronograma de salidas de estos menores de edad y la creación del Programa Camino Diferencial de Vida (PCDV).

En el marco de las acciones adelantadas, se registraron las siguientes novedades:

- 82 menores de edad, entregados por las FARC
- 55 menores de edad relacionados en el listado no fueron entregados físicamente⁷.
- 42 menores de edad que salieron de las ZVTN no fueron relacionados en el listado inicial.

De los 124 menores de edad recibidos en el PCDV, al 31 de agosto de 2018, 17 se encontraban en la modalidad institucional del ICBF, 6 en modalidad de hogar sustituto-tutor del ICBF, 88 en medio familiar y 12 decidieron retornar a los ETCR. Una persona abandono el PCDV.

De acuerdo con los lineamientos establecidos, 109 de estos menores fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas, 45 cuentan con encargo fiduciario constituido y 77 ya tienen las ayudas humanitarias⁸ cobradas. Así mismo, 70 menores fueron incluidos en el sistema educativo, de los cuales 9 han culminado su bachillerato. 122 se encuentran afiliados en el Sistema de Salud.

Ahora, según las cifras del proyecto que apoya el Fondo Multidonante:

- 124 niños, niñas y adolescentes fueron desvinculados y acogidos según Protocolo y Plan Transitorio de Acogida. De esta cifra, 116 menores y jóvenes pasaron por alguno de los 9 Lugares Transitorios de Acogida (LTA) y los 8 restantes fueron recibidos por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- 84 adolescentes y jóvenes han regresado a su medio familiar en 19 departamentos y 58 municipios; 16 se encuentran en casa de protección especializada del ICBF; 10 en hogar sustituto; 13 en los ETCR y 1 se retiró voluntariamente del programa.
- El 100% de los menores acogidos se encuentran afiliados al sistema de salud y han recibido atención médica. Se realizaron jornadas de vacunación, desparasitación, exámenes médicos y odontológicos. Las jóvenes en estado de gestación y madres lactantes han recibido la atención médica requerida junto con sus hijos.
- Al 100% de los menores se les han garantizado el derecho a la educación a partir de una evaluación diagnóstica para definir su grado de escolaridad, 41% está estudiando y de ese porcentaje, el 27% está matriculado en una institución educativa (escuela o colegio) y el 14% está validando sus estudios.
- El 100% de los menores presentó su declaración ante la Unidad de Víctimas, de los cuales 109 ya fueron incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) y 15 aún están en proceso, 79 menores han accedido a ayudas humanitarias y 45 a encargos constituidos/indemnización.

⁷ Estos 55 menores, se desagregan así: i. 10 ingresaron directamente al ICBF; ii. 12 sin proceso de identificación; iii. 13 están en validación de la Registraduría; iv. 10 atendidos por la ARN, por acreditación o CODA; v. 5 Certificados como desvinculados por la OACP fuera del Programa Camino Diferencial de Vida; vi. 5 en trámite de certificación de desvinculación por la OACP.

⁸ Dispuestas por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las de Víctimas.

7.5 Gastos de Funcionamiento 2019-2022

La ARN, en el Marco de Gasto del Mediano y Largo Plazo:

Descripción de Gasto	2019	2020	2021	2022
Beneficios Económicos (*)	172.571.714.436	71.225.538.693	74.765.263.796	79.251.179.624
Renta Básica 1 (primeros 24 meses)	75.219.148.498	587.777.231	0	0
Renta Básica 2 (sujeto a cumplimiento ruta educativa)	22.180.272.872	70.533.267.732	74.765.263.796	79.251.179.624
Pagos al Sistema de Seguridad Social en Pensión	13.372.293.066	104.493.730	0	0
Proyectos Productivos	61.800.000.000	0	0	0
Costos Programa de Reincorporación	78.135.219.493	58.117.782.305	58.976.067.724	61.347.277.257
Costos Consejo Nacional de Reincorporación y Consejos Territoriales de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.3.) Reincorporación institucional.	4.692.227.000	4.884.231.000	5.082.277.000	5.286.162.000
Implementación Proceso de Reincorporación (Acuerdo Final 3.2.2.7. Planes y Programas) -	41.110.494.191	42.343.809.017	42.631.954.034	43.910.912.655
Infraestructura y Tecnología	8.822.866.666	8.656.855.288	8.961.962.690	9.781.331.602
Operación Logística y Gastos de Viaje	2.167.850.000	2.232.887.000	2.299.874.000	2.368.871.000
Administración zonas (ETCR)	21.341.781.636	6.402.534.491		
Total	250.706.933.929	129.343.320.998	133.741.331.519	140.598.456.880

7.6 Gastos de Inversión 2019-2022:

Inversión/Entidad ARN	2019	2020	2021	2022
Proyecto 1. Prevención de Riesgos de Victimización y Reincidencia en Población en Proceso de Reintegración y en Reincorporación	2.510.097.296,00	2.600.798.502,00	2.698.383.929,00	2.803.376.090,00
Proyecto 2. Fortalecimiento de la Reincorporación Social Económica a los exintegrantes de las FARC	18.792.817.577,00	20.095.399.619,00	20.668.379.577,00	23.320.763.619,00
Totales	\$ 21.302.914.873	\$ 22.696.198.121	\$ 23.366.763.506	\$ 26.124.139.709

7.7 Proyectos de Inversión Registrados en BPIN/DNP:

La ARN inscribió ante el Departamento Nacional de Planeación, 2 proyectos de inversión necesarios para adelantar el proceso de reincorporación⁹. Pero, en el Ministerio de Hacienda y el DNP informaron la cuota presupuestal de inversión, asignando tan sólo el 4,15% de lo solicitado para la vigencia 2019.

⁹ Los proyectos inscritos son los siguientes: i) BPIN 2014011000180 "Implementación de acciones para la prevención de los riesgos de victimización y reincidencia nacional en personas en proceso de reintegración y reincorporación"; ii) BPIN 2018011000660 "Fortalecimiento de la Reincorporación de los Exintegrantes de las FARC-EP"

El presupuesto asignado a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para la compra de predios para el desarrollo del programa de reincorporación es de \$11.000.000.000, los cuales reposan en una subcuenta del Fondo Colombia en Paz (FCP). Sólo se han utilizado \$ 559.000.000 que corresponden al valor pagado por el predio del ETCR Colinas de San José del Guaviare. Se encuentran en trámite la compra de 8 predios adicionales por el valor de \$5.590.250.000, para un total de \$6.176.250.000.

Los recursos asignados para la compra de tierras no alcanzan para comprar por lo menos un terreno por ETCR, ya que, a la fecha, 9 de 24 terrenos que se esperan comprar, representan el 56,14% de los recursos asignados.

7.8 Garantías de seguridad

Se previó¹⁰ un esquema de seguridad ad-hoc para el posconflicto¹¹, bajo el concepto de Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política -SISEP-¹² que articula funciones de desarrollo institucional, prevención, protección y seguimiento; estructurado sobre dos pilares principales: la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad¹³ y la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política¹⁴, que dirigen y articulan las distintas instancias que integran el sistema¹⁵, con una Secretaría Técnica a cargo del Delegado Presidencial, hoy en cabeza del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto¹⁶.

Se encuentran pendientes de ejecución o en distintos niveles de avance: la organización de la Unidad Especial de Investigación, la Implementación del Sistema Informativo del SISEP y su coordinación con el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto SIPO; y como puntos críticos tenemos la definición del Plan de Acción Permanente Contra Organizaciones Criminales PAPCOC; la definición y adopción del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de la Farc y del Plan integral de protección; crear la Comisión de Seguimiento y Evaluación del SISEP y concluir con la Fiscalía la creación del Comité de Impulso de Investigaciones; instancias previstas en el decreto ley 895 de 2017.

El esquema actual contempla normativamente unos protagonismos institucionales superpuestos entre las funciones del Ministerio del Interior y las del Delegado Presidencial, que implica algunas duplicidades y eventuales ineficiencias.

¹⁰ Puntos 2.1.2.1 y 3.4.7, principalmente.

¹¹ Igualmente funcionó el esquema de seguridad para el cese al fuego y la dejación de armas, que cumplió su cometido.

¹² Organizado en el Decreto Ley 895 de 2017.

¹³ Creada por el Decreto Ley 154 de 2017. Integrada por el Presidente de la República, quien la presidirá, los ministros del Interior, de Defensa y de Justicia y del Derecho; el Fiscal General de la Nación; el Defensor del Pueblo; el Procurador General de la Nación; el Director de la Unidad Especial de Investigación; el Comandante General de las Fuerzas Militares; el Director General de la Policía nacional; 3 expertos reconocidos en la materia designados por la CSIVI; y. 2 delegados de las Plataformas de Derechos Humanos.

¹⁴ Establecida en el Decreto Ley 895 de 2017, artículo 6°, con el objeto de implementar del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política; integrada por el Presidente de la República y/o su delegado; los ministros del Interior, de Defensa Nacional y de Justicia y del Derecho; el Comandante de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional; el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos; y el Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP); y con la participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.

¹⁵ La Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección; el Comité de Impulso a las Investigaciones; los Programas de Protección contemplados en el presente decreto ley y el Sistema de prevención y alerta para la reacción rápida.

¹⁶ Decreto 1782 de 2018.

Se destacan las sesiones territoriales realizadas, pero se requieren acciones que aseguren mayor resonancia respecto de sus conclusiones y mejorar los mecanismos de seguimiento y la evaluación de la efectividad de la articulación con los territorios y el cumplimiento de los compromisos de las autoridades locales.

8 Desminado Humanitario

8.1 Desminado asociado a información y reincorporación

El compromiso de las FARC en materia de suministro de información para la limpieza de los territorios afectados por minas antipersonal, si bien se ha desarrollado, no ha sido constante, la información suministrada ha sido difusa y carece de precisión para ser utilizada de forma efectiva en tareas de desminado.

No se ha presentado la debida articulación con la Justicia Especial para la Paz (JEP) que permita determinar bajo qué condiciones el desminado humanitario por parte de ex combatientes de FARC pueda constituirse como medida de reparación.

La evaluación del personal que participará del desminado y el monitoreo de las operaciones que lleve a cabo la organización HUMANICEMOS – DH, deberá ser realizada por otro organismo distinto a la OEA (la cual realiza actualmente el monitoreo externo de las operaciones), toda vez que el gobierno de los Estados Unidos, principal financiador de la OEA, no aprueba que se inviertan recursos para estas iniciativas en las cuales se involucran a las FARC, al estar aún incluidos en la lista de organizaciones terroristas.

Se ha identificado al Servicio de Acción Contra Minas de las Naciones Unidas (UNMAS) organismo internacional idóneo para el monitoreo (control de calidad) de las operaciones de Humanicemos DH para iniciar labores, lo que permitirá realizar evaluación y monitoreo para población reincorporada.

8.2 Desminado Humanitario asociado al PNIS

El desminado humanitario solo se puede dar en contextos de sustitución voluntaria con el acuerdo de las comunidades locales.

El programa de desminado no contempla recursos adicionales o específicos para su implementación. En tal sentido la financiación del “Plan Estratégico de Desminado Humanitario-DH”¹⁷ será la que permita el desarrollo de operaciones DH y/o desminado militar (emergencia) en áreas con presencia de cultivos de uso ilícito. Hacen falta recursos adicionales del orden de USD 244.6 millones para soportar la finalización de las operaciones en desarrollo (lo asignado) y contar con recursos para avanzar en la asignación de los territorios

17 La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal diseñó un plan estratégico enfocado en superar los principales obstáculos que ha tenido la implementación de la política pública, orientado a la consolidación de una institucionalidad y un sector de Acción contra Minas eficiente y eficaz, acorde con los retos del país. La implementación del plan estratégico se ha programado a partir del año 2016 con metas establecidas a 2021 en concordancia con el plazo establecido para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado colombiano ante la Convención de Ottawa.

por intervenir. En el contexto de recursos limitados será clave de aumentar la eficiencia del sector e introducir competición efectiva en la asignación de tareas.

No se cuenta con datos georreferenciados respecto de aquellas zonas donde se adelantan acuerdos de sustitución que permitan avanzar con operaciones de desminado en los territorios de implementación del PNIS.

No es suficiente ni adecuado el intercambio de información entre las entidades y dependencias responsables, Sustitución de Cultivos Ilícitos y Descontamina Colombia, a fin de priorizar las intervenciones de desminado en aquellas zonas, puntualmente georreferenciadas, que presenten afectación por minas antipersonal y así prevenir la aparición de nuevas víctimas. Se debe mejorar la integración y la articulación de las operaciones de desminado humanitario con otros instrumentos de planeación como el Plan Nacional de Desarrollo y Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en miras de que el verdadero impacto del desminado humanitario se genera después de las intervenciones.

8.3 Desminado asociado a los compromisos con comunidades étnicas

La concertación e intervenciones en materia de Acción Integral Contra Minas Antipersonal – AICMA (Desminado Humanitario, ERM, entre otras) con comunidades étnicas, no contemplan recursos para su implementación.

La financiación de las intervenciones en materia étnica se incluye dentro del estimado faltante mencionado anteriormente.

9 El problema de las drogas ilícitas

9.1 Aumento de las cifras de coca

Naciones Unidas reportó un incremento del 17% al pasar de 146.000 has en 2016 a 171.000 has en 2017.

9.2 Proceso de planeación PDET – PNIS

No hubo articulación entre el PNIS y la RRI. Las nuevas agencias que se crearon para la implementación de la RRI y el PNIS definieron sus cronogramas y metas sin coordinar el territorio conjuntamente.

A la fecha los territorios no cuentan con los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo (PISDA), componente que se debió implementar desde el inicio. Si bien los PISDA se encuentran inmersos en los PATR, hay 7 municipios PNIS que no son PDET y en los cuales no se ha desarrollado una metodología para la elaboración e implementación de éstos.

9.3 Financiación del PNIS

El PNIS no hizo un análisis de la información de las familias (cultivadores, no cultivadores y recolectores) que viven en las zonas con cultivos de coca. Como consecuencia de lo anterior, no hubo planeación financiera y se generaron expectativas ambiciosas que no se podrán cumplir a corto plazo.

El PNIS suscribió acuerdos colectivos que comprometieron a 130.203 familias, y vinculó individualmente a 97.718 familias de las cuales 66.391 están financiadas y 31.327 familias se encuentran desfinanciadas. La atención de estas familias desfinanciadas tendría un costo estimado en el primer año de \$788.524.069.526 y al año 2021 tendría un costo estimado de \$973.388.855.822.

De las 130.203 familias en acuerdos colectivos 33.119 no están ni siquiera presupuestadas para ingresar al PNIS.

6.538 familias vinculadas no cuentan con el presupuesto para la implementación de proyectos productivos (ciclo corto e ingreso rápido) el déficit presupuestal en este componente es de \$67.962.510.000.

9.4 Vinculaciones de las familias

El PNIS no definió criterios para ingresar al Programa, lo que está ocasionando situaciones problemáticas a nivel jurídico y administrativo. A la fecha hay 12.399 beneficiarios suspendidos por inconsistencias en documentos aportados, información incompleta de los vinculados, falta de documentación, errores en la clasificación de población beneficiaria. El PNIS está desbordado en derechos de petición y tutelas presentadas por los beneficiarios.

9.5 Cronogramas, identificación de proyectos productivos para las familias

El PNIS tiene 6.538 familias que no tienen presupuesto para proyectos productivos. No hay proyectos productivos de ciclo corto (se esperan 6.538 planes de inversión) y ciclo largo para las familias que sustituyeron y no existen cronogramas para la implementación de los componentes de Asistencia Técnica Integral para las familias que ya terminaron sus pagos y deben empezar la implementación de los proyectos productivos.

9.6 Desarticulación con FFMM

Faltó coordinación entre las estrategias de erradicación forzada y sustitución voluntaria, uno de los motivos principales fue la falta de socialización de los acuerdos colectivos suscritos con la Fuerza Pública.

9.7 Mecanismos de monitoreo y seguimiento

Los PISDA deben desarrollarse con un cronograma en el que se incluyan metas e indicadores. No existe en el PNIS un mecanismo de monitoreo y seguimiento participativo para la evaluación del cumplimiento de los compromisos del PISDA.

9.8 Estrategia Formalizar para sustituir

Se adelantó con la ANT un protocolo de formalización de tierras para el PNIS; pero esta articulación se dio tarde. Por lo tanto, hay familias que ya terminaron la etapa de auto sostenimiento y aún no cuentan con la formalización, acceso o compra de tierra para la siembra de su proyecto productivo.

9.9 Inconsistencias en el PAI comunitario

El PNIS no tiene la capacidad de construir bienes públicos, sin embargo, en el marco de los PISDA y el PAI comunitario, el PNIS pretendió que podría convocar a las instituciones competentes para adelantar estas obras. A la fecha entonces únicamente se ha establecido un protocolo de PAI comunitario.

9.10 Recuperación ambiental y enfoques étnico y de género

El PNIS vinculó familias en Parques Nacionales Naturales sin articular con la entidad competente PNN qué actividad económica se podía implementar con estas familias teniendo en cuenta las restricciones del uso del suelo.

El PNIS no incorporó los enfoques diferenciales, por lo tanto, no se pueden cumplir los indicadores del Plan Marco de Implementación para el 2018 en este tema.

9.11 Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores

A la fecha no existe Ley de Tratamiento Penal Diferencial. Esto afecta al PNIS en la medida en que no hay una definición de origen legal de pequeño cultivador.

9.12 Prevención del consumo

A la fecha el Ministerio de Salud y Protección Social cuenta con el Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención al Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 -2021.

10 Sistema Integral de Información para el Posconflicto – SIPO

Se establece la necesidad de sistemas de seguimiento que promuevan el monitoreo a lo acordado, la transparencia y la rendición de cuentas.

El SIPO no cuenta con la totalidad de metas dispuestas para los 501 indicadores del PMI, lo que impide realizar el seguimiento y la evaluación a la implementación. Como resultado, el sistema no genera reportes para la toma de decisiones.

Los sistemas de monitoreo y evaluación deberían estar bajo la administración del Departamento Nacional de Planeación – DNP, que cuentan con información valiosa, no se ha generado su interoperabilidad entre estos y el SIPO. Lo que dificulta la operación del Sistema a la hora de incorporar la información.

11 Emisoras comunitarias:

A hoy de 20 emisiones señaladas, las cuales deberían estar implementadas a más tardar al año siguiente a la firma, 2 *están listas*. Se creó un Comité integrado por: Gobierno – RTVC (operador), Min TIC, (financiado) y OACP (acompañamiento al proceso). No están definidos los lugares donde funcionarán las emisiones, la dificultad del comité de ponerse de acuerdo y la falta de recursos para la implementación de este compromiso.

12 Financiamiento

12.1 Presupuesto insuficiente

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) se proyectan 129.5 billones de pesos de 2016 a la implementación de los compromisos adquiridos por el gobierno, para ser ejecutados en un plazo de 15.

Asignación y ejecución de recursos por fuente* (en billones de pesos de 2016)

Fuente	15 años	2017			Agosto de 2018			2019-2022
	MFMP	Presupuesto	Ejecutado	%	Presupuesto	Ejecutado	%	MFMP
Presupuesto General de la Nación	46.7	2.8	2.4	84	2.2	1.2	52	9.8
Sistema General de Participaciones (SGP)	47.7	2.6	2.3	87				8.5
Sistema de Regalías (SGR)	18.1	1.5	0.7	47				5.8
OCAD Paz		0.6	0.0	0	0.5	0.0	0	
Sistema de Regalías (SGR). Ordinarios		0.9	0.7	76				
Entidades territoriales - Recursos propios	4.3	0.4	0.3	75				1.4
Cooperación internacional	11.6	1.1	1.0	95				3.7
Inversión privada	1.2	0	0					1.7
Total	129.5	8.4	6.7	79				30.8

Fuente: MFMP. Ministerio de Hacienda.

No es un ejercicio de costeo, porque parte de la restricción presupuestal y en esa medida no es una buena aproximación al costo que representaría resolver el 100% de las necesidades de esos municipios.

De manera atípica, para identificar los recursos que se destinarán a la implementación de los compromisos del acuerdo, en el MFMP se incluyeron **recursos sobre los que el gobierno central no tiene ningún control**. También se incluyeron recursos que tienen prevista una destinación específica y que no irán a atender necesidades nuevas de inversión que surjan. Las proyecciones no tienen un estudio sustentado.

De esta manera, la financiación de la implementación puede clasificarse en tres categorías, así:

Recursos sobre los que el gobierno central no tiene control: Se hicieron proyecciones contando con recursos de financiación alrededor de los cuales hay grandes niveles de incertidumbre y control por parte del gobierno central y de la Alta Consejería. Por una parte, es iluso contar con que fluirá la inversión privada a las zonas que requieren ser estabilizadas tras el cese de la violencia. Es posible que esto no ocurra en mucho tiempo y que los incentivos tributarios no sean suficientes para atraer una actividad que para florecer, requiere mucho más que una reducción de impuestos.

Respecto a los recursos de cooperación que se esperaba atraer para dar cumplimiento a los compromisos, las proyecciones no están ni cerca frente a lo que se ha materializado a través de los fondos de cooperación internacional.

Recursos que no están disponibles para financiar intervenciones, que no sean de rutina, porque se encuentran previamente comprometidos con unos usos particulares: En esta categoría se encuentran los recursos del SGP para Salud, Educación y Agua Potable y Saneamiento, que habrían ido a los municipios

PDETS para atender necesidades básicas que son inflexibles. Realmente no pueden contar con ellos para la ejecución de nuevos programas o proyectos.

Dificultades en la ejecución asociadas con rezagos en los procesos de planeación: Buena parte de los recursos de 2017 quedaron sin ejecución y algo similar viene ocurriendo a 2018, con la posibilidad de ejecutar a la espera de la estructuración de los proyectos y los procesos de contratación que los preceden.

La falta de recursos para el cumplimiento de lo Acordado fue evidenciada en el Informe de la Contraloría General de la República:

Se debería tener, **al menos, \$76,02 billones adicionales**, lo que representaría 0,4% del PIB anual que se sumarían al déficit fiscal que se ha proyectado para los próximos años.

Los recursos presupuestados para la implementación no son suficientes para cubrir la totalidad de lo acordado, particularmente en el caso de la Reforma Rural Integral, el programa integral de sustitución de cultivos y el fortalecimiento de las medidas de reparación integral de víctimas. Por lo que haría falta incrementar en más de un **50% el presupuesto actual para la paz**.

Si no se ajusta la senda fiscal que se la ha dado a la paz, su implementación podría tener un déficit fiscal de entre un 0,4% y el 1,1% del PIB, porque no se están teniendo en cuenta todos los recursos que se necesitarán.

12.2 Recursos de cooperación internacional

La cooperación internacional en Colombia tiene y ha tenido un rol complementario a las inversiones del Estado, en particular en la implementación. Se financiaron acciones tempranas en la idea que apalancaran inversiones que sucesivamente el Estado Colombiano asumiría.

Con el fin de articular la cooperación internacional con las diversas fuentes de financiación nacional, como el PGN, el SGR y el SGP, el Gobierno asignó la responsabilidad del Fondo Colombia en Paz (FCP) de coordinar cuatro Fondos multilaterales creados para apoyar la implementación: el Fondo Colombia Sostenible, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Fondo para la Paz y el Posconflicto de Banco Mundial; el Fondo de la Unión Europea para el Posconflicto y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto.

En total los recursos disponibles de esos cuatro fondos ascienden a la fecha a \$0.58 billones de pesos de 2016 y la ejecución a la fecha es de \$0.45 billones.

Recursos de Cooperantes:



Recursos de cooperantes	Fondo Colombia Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial	Fondo de la Unión Europea para el Posconflicto	Fondo de las Naciones Unidas para el Posconflicto	Total 4 fondos
En millones de USD					
Desembolsados al fondo	18.1	7.1	96.4	85.6	207.2
Recursos en proyectos en curso	0	5.8	78.3	77.6	161.7
Total recursos por asignar a proyectos	18.1	1.3	18.1	8.00	45.5
En billones de pesos de 2016					
Desembolsados al fondo	0.05	0.02	0.27	0.24	0.58
Recursos en proyectos en curso	0.00	0.02	0.22	0.22	0.45
Total recursos por asignar a proyectos	0.05	0.00	0.05	0.02	0.13

Fuente: Alta Consejería.

Frente a esto se evidencia:

Dispersión de recursos: no obstante, el mecanismo de coordinación, hay dispersión por los proyectos que se apoyan por parte de la cooperación bilateral. Una porción de recursos sigue aportándose de forma bilateral, no siempre están articulados con las demás inversiones y prioridades establecidas. El sistema de gobernanza y articulación de los Fondos no siempre ha sido efectivo y eficiente, llevando así demoras en la implementación de los recursos. La alineación de los recursos de cooperación con el Plan Marco de Implementación varía entre los Fondos. En el caso del Fondo de la ONU, 97% de las inversiones realizadas se relacionan directamente con indicadores del PMI.

Se debe anotar que los Fondos multidonantes fueron diseñados para asignar recursos frente a prioridades acordadas con el Gobierno Nacional. En el caso del Fondo ONU, el mecanismo de Gobernanza obliga la revisión técnica y la aprobación directiva de Gobierno (Posconflicto, Cancillería, APC, DNP y OACP).

El PMI fue desarrollado y aprobado posterior a la puesta en marcha de los Fondos internacionales y por lo tanto la asignación de recursos se ha adaptado a medida que los marcos relevantes entraron en vigor. En los casos del Fondo ONU, el Fondo del Banco Mundial la asignación de recursos inició antes de la Firma, para apoyar el alistamiento, y en el caso del Fondo de la Unión Europea, antes de la aprobación del Plan Marco de Implementación.

El mecanismo, por el cual gobierno es parte del comité directivo de cada fondo, y la participación de como observador de los gerentes de los cuatro Fondos en los Comités Directivos de los otros Fondos, minimiza el riesgo de duplicación de proyectos aprobados y facilita la complementariedad con fondos invertidos por el gobierno nacional. En algunos casos, proyectos fueron cofinanciados entre los Fondos internacionales para maximizar impacto, por ejemplo: el proyecto de reparaciones colectivas (coordinación entre Fondo BM y Fondo ONU); y el proyecto Humanicemos-DH (coordinación entre Fondo ONU y el Fondo UE).

Se evidencia falta de ejecución de algunos de los Fondos de internacionales. Durante los primeros dos años de implementación, el Fondo de la ONU, el Fondo del Banco Mundial y el del Unión Europea han sido los instrumentos de mayor actividad y rapidez en asignación de recursos.

Insuficiente focalización geográfica. A pesar de esfuerzos de focalizar geográficamente la inversión de la cooperación internacional, el resultado no ha sido suficiente para maximizar impacto en los municipios más afectados por la violencia. La priorización temática establecida por el Gobierno anterior se focalizó hacia la

implementación, dejando de lado un enfoque más holístico de los desafíos complejos e interrelacionados de seguridad, estabilización y oportunidades en los municipios con mayor riesgo de inestabilidad y nuevos ciclos de violencia.”

La priorización de los 170 municipios PDET no existió en el momento de iniciar la aprobación de recursos de varios Fondos, en particular el Fondo de la ONU y el Fondo de la Unión Europea.

Para la cooperación internacional la asignación de recursos hacia las prioridades del Gobierno sobre fue considerado esencial. En el Fondo de Naciones Unidas, las prioridades para la inversión fueron dadas por el Gobierno Nacional antes de la selección de los proyectos, en particular Posconflicto, y no se aprobaron proyectos afuera de las mismas.

Las metas de recolección de fondos que inicialmente se habían fijado por parte de la cooperación internacional y del Gobierno anterior no fueron alcanzadas.

Insuficientes recursos fueron asignado e implementados por las organizaciones de la sociedad civil nacionales, las organizaciones de base, y autoridades locales, que son aliados fundamentales para asegurar las estabilizaciones en los territorios.

Aunque fue desarrollada una batería de indicadores por parte de la Alta Consejería, con fin de monitorear y dar seguimiento a las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional en los territorios, no se realizaron las mediciones correspondientes.

12.3 Vehículo de implementación financiera – Fondo Colombia en Paz

El FCP fue creado por el Conpes 3867 con el fin de i) articular el financiamiento, ii) mejorar la focalización geográfica y priorización temática y iii) fortalecer el monitoreo, reporte y verificación del impacto de las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional y reunir recursos. Pero, solo se han recibido recursos del PGN en un 99%, \$7.300 millones de Cenit y \$1.500 millones de un donante.