



GOBIERNO DE COLOMBIA



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ



Segundo Informe Especial de Verificación

Oportunidades para
la implementación
que conducen a la
transformación
territorial

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



RESUMEN

EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

En cumplimiento de la verificación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo Final (AF) entre el Gobierno y las Farc-EP (6.3.2.), la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (ST), conformada por el Cinep/PPP y el CERAC, presenta el Segundo Informe Especial de 2024, en el marco de su tercera fase de trabajo.

Este informe verifica la implementación de disposiciones clave orientadas a la transformación de los territorios, identificando los desafíos, obstáculos y oportunidades a nivel nacional y subregional, con el objetivo de ofrecer recomendaciones que mejoren la ejecución de los planes y proyectos de orden territorial, teniendo en cuenta las diferencias entre las condiciones locales y nacionales. Además, se amplía el conocimiento sobre las dinámicas de implementación en los territorios, se identifican las estrategias de articulación sectorial y la relación nación-territorio desarrolladas en el marco de la implementación del AF, junto con sus retos.

Para su elaboración se priorizó una disposición o subtema clave para la transformación territorial por cada uno de los puntos del AF, evaluando su comportamiento a nivel subnacional y, cuando fue posible, en las subregiones PDET. En cada apartado el lector encontrará una introducción al asunto seleccionado, un resumen de los avances logrados, un análisis de la temporalidad y correspondencia de su desarrollo respecto al AF, y una revisión transversal de los enfoques de género, étnico y ambiental, cuando aplicaba. Finalmente, se presentan las conclusiones sobre la verificación de esta ST y un conjunto de recomendaciones para impulsar y acelerar la implementación.

Como en otras ocasiones, este informe se presentará en dos volúmenes. En este primer volumen, realizado por el Cinep/PPP, esta ST aborda tres puntos del AF. En el punto uno, Reforma Rural Integral, fijó su atención en la verificación de los tres modos de transporte —carretero, fluvial y aéreo— establecidos en el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR). En el punto 2, Participación Política, priorizó el análisis de la implementación territorial de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para los cabildantes; y en el punto 5, Víctimas, se enfocó en el análisis y

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

verificación de los avances del Sistema Restaurativo. En adelante se ofrece un resumen de los asuntos tratados en cada uno de los puntos del AF enunciados.

Punto 1: Reforma Rural Integral

Para este informe especial con enfoque territorial sobre este punto, esta ST se centró en el análisis de los modos de transporte priorizados en el PNVIR (AF 1.3.1.1.): carretero, fluvial y aéreo. Asimismo, analizó la integración de esquemas de participación como un eje transversal en la implementación de las acciones del PNVIR.

Entre los principales hallazgos, esta ST identificó que desde el inicio del PNVIR en 2019 hasta julio de 2024, en el modo carretero se han intervenido 25.484 km de la red vial terciaria, centrados en acciones de mantenimiento y mejoramiento. Aunque esta cifra refleja que en 2023 se cumplió la meta fijada por el PNVIR (13.140 km intervenidos), dicha meta solo representa el 7 % de la malla vial total. En cuanto a la intervención vial en municipios PDET, de los 25.484 km intervenidos solo 6.446 km (25 %) corresponden a estos municipios. Esta ST identificó un marcado desbalance entre subregiones: el Catatumbo concentra el 20 % de las intervenciones, mientras que el Pacífico Medio apenas alcanza el 0,01 %. Además, 19 de los 170 municipios PDET no han recibido ninguna intervención vial desde el inicio del PNVIR en 2019.

En el modo fluvial, esta ST identificó la intervención entre 2028 y 2022 de las instalaciones fluviales de 27 municipios (DNP, 2024), equivalente a un avance del 117 % de la meta acumulada a 2024 del indicador “número de municipios priorizados con vías fluviales intervenidas” (PNS 13.7.) y un 58 % con respecto a la meta total. En el modo aéreo encontró que, con la intervención de la infraestructura aérea de 2 municipios, se habría cumplido con el 100 % de la meta del indicador “número de municipios con aeródromos propiedad de la nación, priorizados con SAE, intervenidos” (PNS 13.6.) acumulada a 2024. Y que, con la asistencia técnica a 31 municipios, se habría superado la meta acumulada a 2024 del indicador “número de municipios priorizados con SAE con asistencia técnica, cuya infraestructura aeroportuaria no es propiedad de la nación” (PNS 13.5.) (SIIPO, 2024).

Pese a estos resultados, esta ST considera que el establecimiento de metas tan bajas no es acorde ni contribuye adecuadamente a la consecución de los objetivos trazados en el AF.

Como resultado de su análisis, esta ST identificó oportunidades de mejora para los tres modos de transporte del PNVIR —carretero, fluvial y aéreo—, centradas en actualizar y ampliar las metas para acelerar el cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza extrema, abordar todas las dimensiones de la pobreza rural y cerrar brechas de interconectividad entre las zonas rurales y urbanas. Para ello, es crucial gestionar acciones inmediatas de intervención vial en los tres modos

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

de transporte en los 19 municipios que no han reportado avances, lo que contribuirá a mejorar la accesibilidad y los servicios en estas áreas, facilitando el desarrollo socioeconómico y promoviendo la equidad territorial.

Punto 2: Participación Política

En el presente informe esta ST priorizó el análisis de la implementación territorial de los derechos y garantías para el ejercicio de la oposición política (AF 2.1.1.) y de las condiciones de seguridad para que los cabildantes ejerzan sus actividades de control político en los cuerpos colegiados respectivos, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 1909 de 2018 y los artículos 4 y 16 del Decreto 895 de 2017.

Igualmente, identificó dificultades para acceder a información actualizada y consolidada sobre el cumplimiento de las garantías para los miembros de los partidos políticos declarados en oposición a nivel territorial. El explorador de datos sobre el Estatuto de la Oposición, del Consejo Nacional Electoral (CNE), sigue desactualizado y ni las corporaciones públicas subnacionales ni los partidos políticos con personería jurídica ofrecen información relevante en sus sitios web. Además, las rendiciones de cuentas de la Unidad Nacional de Protección no permiten diferenciar claramente el porcentaje de solicitudes realizadas por miembros de partidos de oposición a nivel territorial.

A pesar de estos desafíos para el seguimiento, esta ST presenta varias conclusiones clave sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel subregional. En primer lugar, se observa una apropiación territorial progresiva pero aún incompleta desde la adopción del Estatuto en 2018, así como un aumento en el número de departamentos y municipios con partidos declarados en oposición para 2024. En segundo lugar, aunque la violencia, medida acá como homicidio a líderes sociales entre 2017 y 2023, no parece significativamente correlacionada con la declaratoria de oposición de los partidos, sí afecta indirectamente su capacidad para ejercer control político, lo que subraya la necesidad de implementar medidas de protección y activar el Programa de Protección de Organizaciones Políticas Declaradas en Oposición. Finalmente, se destaca la baja participación y visibilidad de las mujeres en la oposición política a nivel territorial, lo que refleja barreras más amplias para su inclusión en la política y el acceso a cargos públicos.

Entre las oportunidades de mejora destacadas por esta ST, se encuentra la necesidad de que el CNE, los cuerpos colegiados subnacionales y los partidos políticos trabajen en la recopilación, actualización y publicación oportuna de información sobre el funcionamiento del Estatuto de la Oposición a nivel territorial. La actualización del explorador de datos del CNE podría mejorar la transparencia en las declaratorias políticas y los cambios de posición de los partidos. Asimismo, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales tienen la oportunidad de

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

utilizar sus portales web para compartir información relevante con la ciudadanía y remitir informes anuales sobre las agendas de los partidos opositores. Los partidos políticos, a su vez, encuentran beneficios al mejorar la comunicación sobre sus miembros en oposición, lo que facilitaría la protección y el diálogo con las autoridades. La activación de la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se percibe como una oportunidad para fortalecer la interlocución y el seguimiento de las condiciones de seguridad para los partidos y movimientos políticos opositores.

Finalmente, aunque esta ST ha observado un aumento en la apropiación territorial del Estatuto, su implementación ha sido desigual, lo que sugiere un enfoque en estrategias pedagógicas para seguir avanzando en este proceso.

Punto 5: Víctimas

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, creado en el punto 5.1. del AF, situó a las víctimas del conflicto armado en el centro del modelo de justicia transicional adoptado y enfatizó en el rol de las sanciones restaurativas como paradigma para superar la simple retribución (5.1.2.). A su vez, la incorporación del AF en el sistema jurídico colombiano (Acto Legislativo 01 de 2017, artículo 1) reconoció la restauración de los daños como un pilar esencial de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y obligó a las autoridades nacionales y territoriales a alinear sus actuaciones con los principios del Acuerdo (Acto Legislativo 02 de 2017). Como desarrollo de esta normativa, en abril de 2024, la JEP lanzó el Sistema Restaurativo y convocó a las autoridades para diseñar, ejecutar y monitorear los proyectos y medidas restaurativas mediante las cuales se despliega. Sin embargo, los colectivos de víctimas han exigido una mayor inclusión territorial y participación en el diseño de dichos proyectos. Así las cosas, en el presente informe esta ST priorizó la evaluación del enfoque territorial en la implementación del Sistema Restaurativo, su alineación con los principios del AF y formula una serie de mejoras para asegurar la efectividad de la reparación y la justicia para las víctimas.

Tanto el AF como el Documento Conpes 4094 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 proporcionan lineamientos y herramientas para la articulación interinstitucional necesaria en la ejecución de las sanciones y medidas de reparación establecidas por la JEP. La creación de la Instancia de Articulación entre la JEP y el Gobierno nacional, puesta en marcha en junio de 2023, ha sido clave para coordinar el cumplimiento y seguimiento de estas medidas. En la misma dirección, el Sistema Restaurativo actúa como un mecanismo apto para diseñar, ejecutar y monitorear los proyectos restaurativos, así como para promover su integración con los Planes de Desarrollo Territorial. El Sistema avanza con la implementación de tres proyectos restaurativos exploratorios (PRE): Siembras de Vida, en Bogotá;

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC
Esta versión: octubre 02 de 2024

Armonicémonos, en Nariño; y Horizontes Seguros, en Antioquia. Estos proyectos presentan una alineación parcial con el punto 5.1.2. del AF, pero experimentan dificultades ante las escasas condiciones para su implementación dispuestas por las autoridades territoriales.

Siembras de Vida busca la restauración ambiental y la memoria en Bogotá, pero enfrenta desafíos en la integración territorial y en la participación de las víctimas. Si bien el Plan de Desarrollo Distrital ha introducido iniciativas de enfoque territorial, su implementación ha sido insuficiente.

Armonicémonos, proyecto con enfoque étnico, refleja una integración cultural adecuada, pero muestra deficiencias en su alineación con el Plan de Vida del Pueblo Awá. Aunque se reconocen esfuerzos de la Gobernación de Nariño para apoyar los proyectos restaurativos, no se han establecido metas claras.

Horizontes Seguros se enfoca en la educación sobre los riesgos asociados con las minas antipersonal, pero carece de metas y conexiones claras con el desarrollo regional. Aunque la Gobernación de Antioquia ha firmado acuerdos y cuenta con una estrategia de acompañamiento, la alineación entre los proyectos departamentales y los PRE resulta insuficiente.

Finalmente, esta ST identificó deficiencias en la incorporación de los enfoques de género, étnico y ambiental en algunos proyectos, por lo que señala la necesidad de una integración más robusta y específica que permita cumplir con las disposiciones del AF y los principios de justicia restaurativa.

Como resultado de esta verificación, esta ST identifica varias oportunidades de mejora: fortalecer la articulación y colaboración entre las administraciones locales, el Gobierno nacional, el sector privado y las organizaciones internacionales, para asegurar una implementación eficaz y sostenible; mantener una gobernanza transicional restaurativa dinámica, con sistemas de monitoreo y coordinación efectivos; centrar los proyectos en los derechos de las víctimas, garantizando su reparación adecuada y la inclusión de enfoques de género; consolidar el soporte institucional y armonizar el sistema con otros programas del AF; incorporar espacios de diálogo y coordinación con autoridades locales, para una mejor integración regional; y desarrollar y publicar metodologías estandarizadas para asegurar coherencia y transparencia en la gestión de los proyectos restaurativos.

RESUMEN EJECUTIVO

Segundo Informe Especial de Verificación: oportunidades para la implementación que conducen a la transformación territorial

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación – Cinep/PPP-CERAC

Esta versión: octubre 02 de 2024



GOBIERNO DE COLOMBIA



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA PAZ

