

ACUERDO DE PAZ

*cuadernos* de la

IMPLEMENTACION



5

*cuadernos* de la

# IMPLE MENTA CIÓN

El Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre las Fuerza Armadas Revolucionaria de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado colombiano, representado por el Presidente Juan Manuel Santos, es uno de los hechos políticos más significativos de las últimas décadas en nuestro país. No solo por haber cerrado el ciclo de la confrontación armada con esa organización guerrillera y generado su proceso de reincorporación a la vida civil, sino por abrir un arco histórico con el que se habilitaron nuevas condiciones para la puesta en marcha de un conjunto de reformas encaminadas todas hacia transformaciones estructurales de mayor alcance.

Tales reformas -de implementarse en los términos establecidos en el Acuerdo- generan mejores posibilidades para las luchas sociales y pueden conducir a sentar las bases para la construcción de la democracia verdadera, en sus ámbitos político, económico, social y cultural. Y con

ello, contribuir al logro de propósitos de cambio aplazados históricamente y de parte de las aspiraciones actuales de las gentes del común.

Esa condición reformista y transformadora del Acuerdo explica en buena medida las resistencias sistémicas, que se exhibieron, primero, durante el proceso de diálogos y negociaciones en La Habana, y que se han venido manifestando, luego, durante lo transcurrido del proceso de implementación. Se encuentra en juego si el Acuerdo y su implementación logran desatar su potencial de cambio, o si se impone la absorción y el opacamiento sistémicos sin afectación alguna del régimen de dominación de clase que ha imperado en el país. De esa manera se pone además en evidencia que la terminación de la confrontación armada no representa el fin del conflicto, sino su continuidad por la vía exclusivamente política. Lo cual no excluye la persistencia de formas de la violencia política, que continúan expresándose actualmente en la geografía nacional.

Si el Acuerdo de paz y su implementación se comprenden como un campo abierto y en disputa, es evidente que éste también compromete las variadas interpretaciones y valoraciones, la “batalla de ideas”. Precisamente, la Colección Cuadernos de la Implementación, obra colectiva del equipo de investigadores del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO), busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo “histórico-concreto”, de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación. Se trata de una contribución militante, intelectual y política a la idea de la construcción de la paz con democracia verdadera y justicia social.

*Colección*

CUADERNOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

---

LA INSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO:  
LO FORMAL Y LO REAL

- © Gentes del Común
- © Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO
- © Jairo Estrada Álvarez
- © Angela Caro Pulgarín
- © Margarita Sánchez Gualdrón

**ISBN 978-958-52842-7-2**

Dirección de Colección

Jairo Estrada Álvarez

Preparación Editorial

Jesús Gualdrón

Diseño de Colección


Tatianna Castillo Reyes

Impresión

Zetta Comunicaciones S.A.S

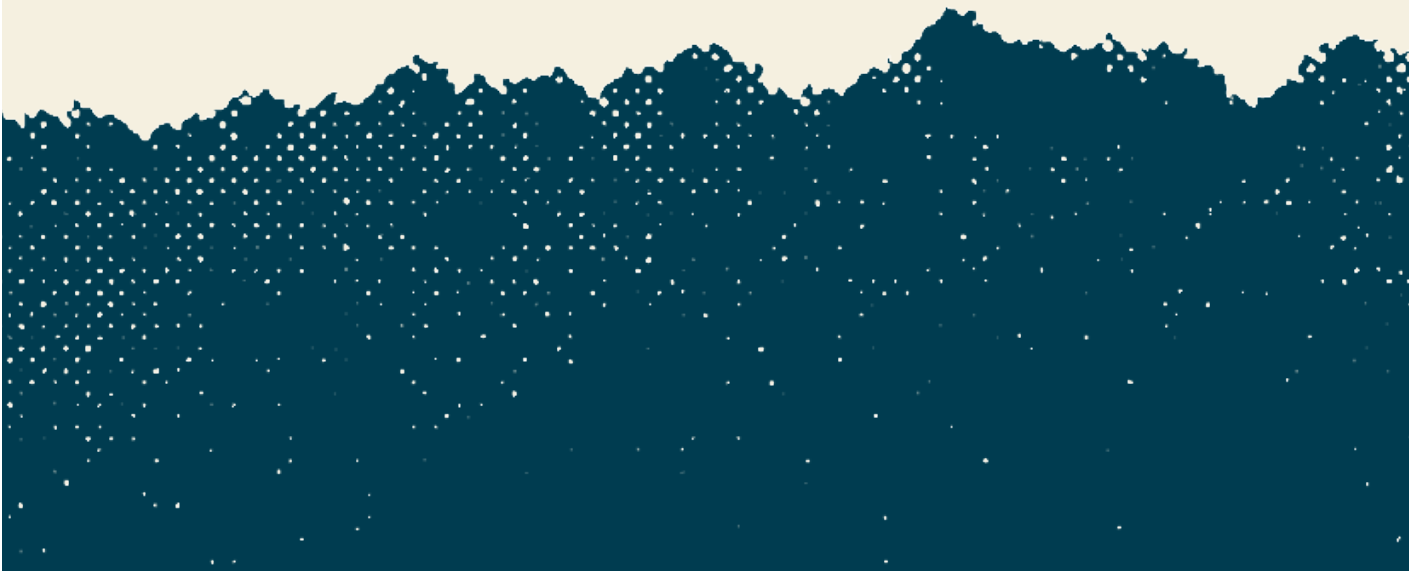
Impreso en Bogotá, D.C., Colombia | Julio de 2020

*La información y los contenidos que se recogen  
en esta colección están protegidos por la  
legislación colombiana sobre los derechos de  
propiedad intelectual a favor de los autores.*

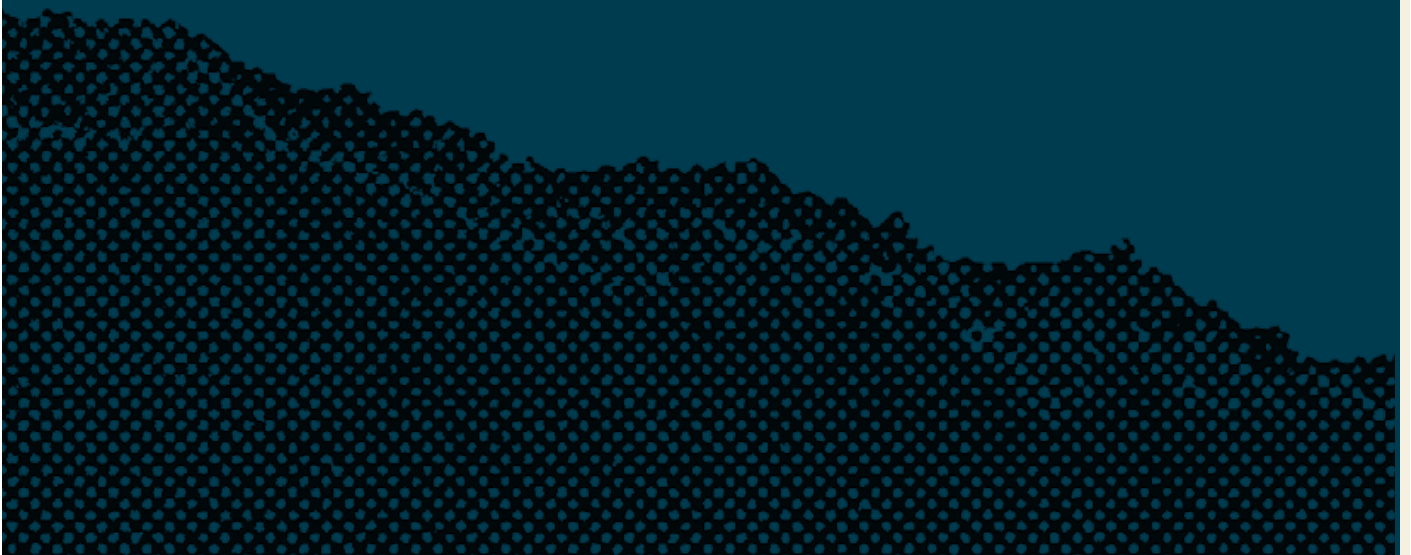


# **5.** LA INSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO: LO FORMAL Y LO REAL

Jairo Estrada Álvarez  
Angela Caro Pulgarín  
Margarita Sánchez Gualdrón



# *Índice*



11	<b>INTRODUCCIÓN</b>
15	<b>EL LUGAR DE LA CSIVI EN EL ACUERDO FINAL</b>
19	<b>ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA CSIVI SEGÚN EL ACUERDO FINAL</b>
22	<i>Los ámbitos y temáticas de trabajo</i>
22	La solución de diferencias
22	Los desarrollos normativos y su constatación
24	El Plan Marco de Implementación
25	La implementación prioritaria
26	Otras funciones
26	<i>La CSIVI y la verificación y el acompañamiento internacional</i>
28	<i>La CSIVI y participación social y ciudadana</i>
31	<b>LOS DESARROLLOS NORMATIVOS SOBRE LA CSIVI</b>
41	<b>EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LA CSIVI</b>
55	<b>EL FUNCIONAMIENTO DE LA CSIVI</b>
58	<i>La CSIVI durante el gobierno de Juan Manuel Santos</i>
58	Tendencias generales
62	Dinámicas específicas
71	<i>La CSIVI durante el gobierno de Iván Duque</i>
71	Tendencias generales
75	Dinámicas específicas

85	<b>LAS OTRAS INSTANCIAS DEL ACUERDO FINAL</b>
87	<b><i>Las instancias bipartitas</i></b>
89	El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)
89	La Mesa Técnica de Seguridad y Protección
90	Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS
90	Comité conjunto de comunicaciones del punto 6.5.
90	<b><i>Instancias con participación de la sociedad civil</i></b>
95	Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo
95	Instancia Especial de Alto Nivel de los pueblos Étnicos (IEANPE)
95	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)
96	Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política
96	Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención seguridad y protección para territorios rurales
97	Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia
97	Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia
98	Consejo Permanente de Dirección del PNIS
98	Comisiones Municipales de Planeación Participativa
98	Grupos motores de los PDET
98	<b><i>Valoración general</i></b>
105	<b>CONSIDERACIÓN FINAL</b>
109	<b>REFERENCIAS</b>

## CUADROS

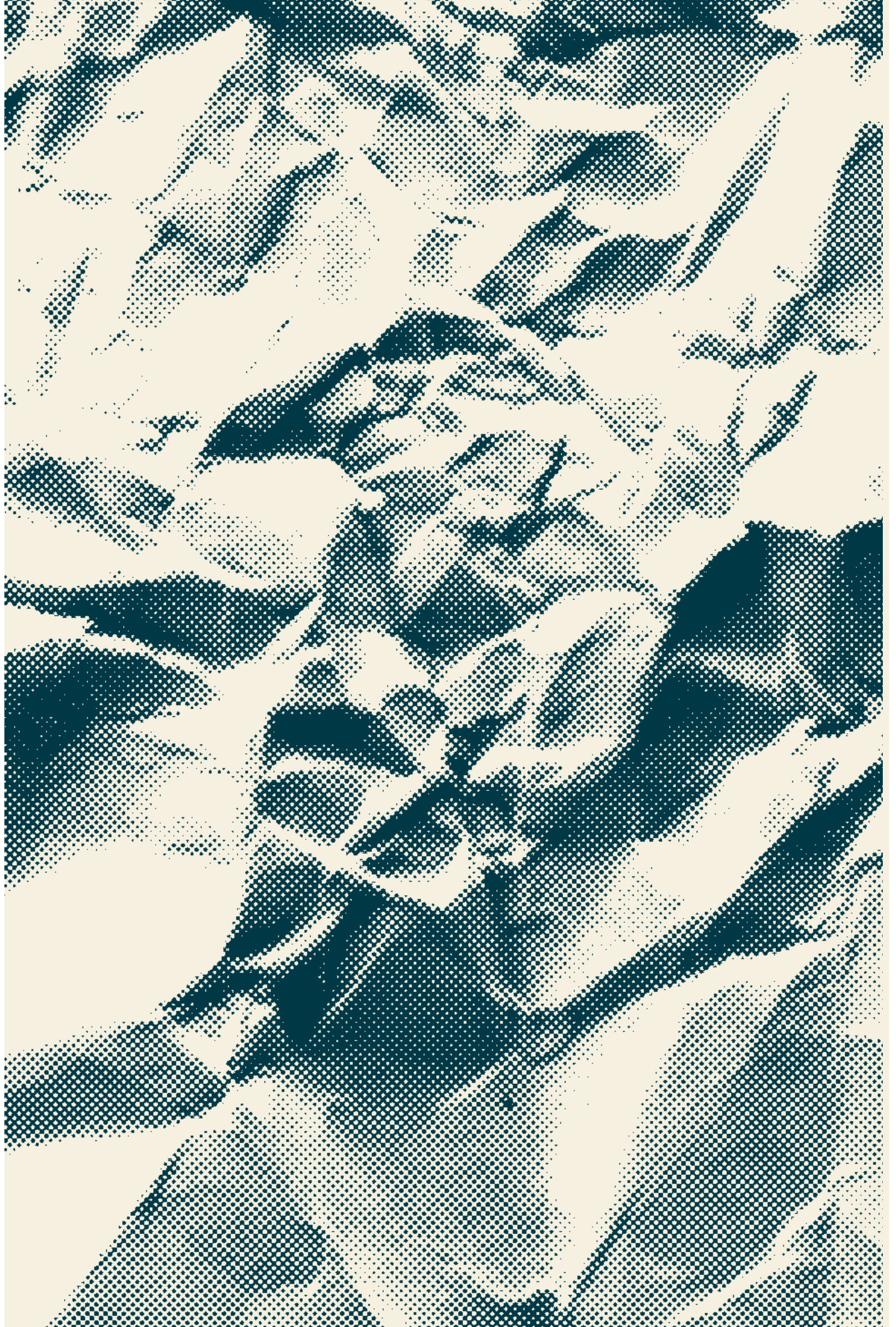
- 35 **Cuadro N.º 1.** Resumen de las funciones de la CSIVI. Según normatividad
- 53 **Cuadro N.º 2.** Composición de la CSIVI
- 70 **Cuadro N.º 3.** Resumen de temas agendados en reuniones de la CSIVI Gobierno Juan Manuel Santos
- 84 **Cuadro N.º 4.** Resumen de temas agendados en reuniones de la CSIVI. Gobierno Iván Duque (hasta junio de 2020)
- 88 **Cuadro N.º 5.** Instancias bipartitas, origen y conformación
- 91 **Cuadro N.º 6.** Instancias con participación de la sociedad civil, origen y conformación

## SIGLAS

<b>AFP</b>	Acuerdo Final de Paz
<b>CSIVI</b>	Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final
<b>CNGS</b>	Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
<b>CNR</b>	Consejo Nacional de Reincorporación
<b>CTR</b>	Consejos Territoriales de Reincorporación
<b>IANPE</b>	Instancia Especial de Alto Nivel con los Pueblos Étnicos
<b>IEMEGP</b>	Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz
<b>PDET</b>	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PMI</b>	Plan Marco de Implementación
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PISDA</b>	Planes Integrales comunitarios y municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo
<b>PNIS</b>	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito
<b>PTR</b>	Puntos Transitorios de Normalización
<b>ZVTN</b>	Zonas Veredales Transitorias de Normalización



# INTRODUCCIÓN



El punto 6.1. del Acuerdo de paz sobre “Mecanismos de implementación y verificación”, aunque se encontraba pactado en la Agenda, fue objeto de gran controversia pues a juicio de la Delegación gubernamental la implementación era un asunto que le concernía de manera exclusiva al Gobierno nacional. Según su visión, la participación de las FARC-EP se comprendía como una pretensión de cogobierno. Asimismo, el requerimiento guerrillero por establecer mecanismos de participación social en el proceso de implementación se consideraba innecesario, pues se apreciaba que el ordenamiento constitucional y legal vigente ofrecía diversos mecanismos que por definición incluirían los asuntos contenidos en el Acuerdo.

La insistencia de la Delegación de paz de las FARC-EP en el punto se derivaba de la experiencia de incumplimiento por parte del Estado colombiano frente a acuerdos de diversa naturaleza suscritos a lo largo de la historia. En efecto, los incumplimientos se habían advertido con las propias FARC-EP en el caso de los Acuerdos de la Uribe; con otras guerrillas con las que se firmaron acuerdos de paz; con las comunidades campesinas y los pueblos étnicos, con centrales obreras y organizaciones sindicales y con movimientos cívicos, en estos casos, como resultado de paros y movilizaciones.

La negociación condujo finalmente a que se diseñara un conjunto de “mecanismos de implementación y verificación” que tenían el propósito de definir los contornos de un proceso que se apreciaba complejo y sometido a las dificultades propias de una intensa disputa. Aunque el discurso gubernamental afirmó que en La Habana no había afectación alguna del sistema político ni del “modelo económico”, la realidad es que el Acuerdo de paz fue contentivo de una serie de reformas básicas, que de realizarse según su espíritu y letra, podrían contribuir a desatar un potencial transformador conducente hacia procesos de democratización en diversos ámbitos de la vida social. En ese sentido, aunque se era consciente de que el Acuerdo poseía límites evidentes respecto de lo que habían sido las aspiraciones estratégicas de la organización

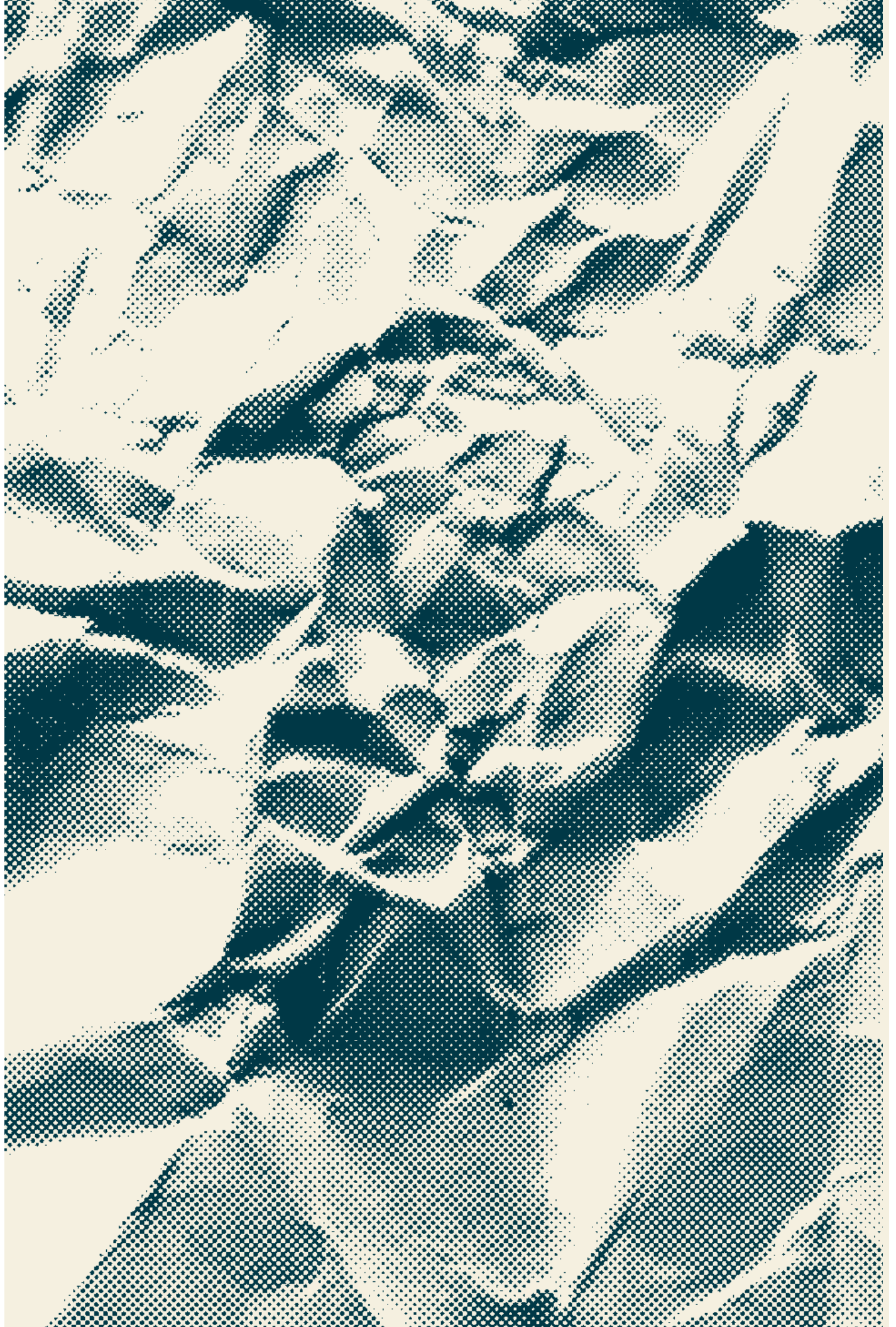
insurgente, en todo caso se consideraba que contenía los elementos propios de un proceso de “modernización” de relaciones sociales atrasadas, de “democratización” de las formas de organización del poder y la dominación, y que habilitaba nuevas y mejores condiciones para las luchas sociales y populares.

También había claridad acerca de que la definición de “mecanismos de implementación y verificación” apenas representaba un esfuerzo de formalización y normatización de “reglas de juego” cuya trayectoria específica estaría marcada por las definiciones en el campo político, las cuales podrían conducir a condiciones más o menos favorables o incluso adversas para la implementación, como en efecto se ha venido demostrando. Ello incluía también la valoración de la institucionalidad existente del Estado. En principio, se partió de que un Estado que por décadas se había preparado para la guerra con dificultad podría emprender por un mero ejercicio de “voluntad política” la implementación de un acuerdo de paz. Al momento de la firma del Acuerdo era ya claro que el gobierno de Santos había desechado la creación del “Ministerio del Posconflicto” y, en consecuencia, que la implementación se llevaría a cabo a través de una institucionalidad dispersa a ser parcialmente coordinada por la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto (hoy Consejería para la Estabilización y la Consolidación) y, en menor medida, por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Dada esa circunstancia, se buscó el diseño de una institucionalidad emergente del Acuerdo de paz que permitiera la incidencia, primero, de las FARC-EP y, luego, de su organización política sucesora sobre el proceso de implementación y la reincorporación integral de quienes dejaban las armas; y también que posibilitara el desarrollo de mecanismos de participación de la sociedad civil. Ese propósito quedó definido en las instancias de la implementación y de la reincorporación; algunas de ellas de carácter bipartito, otras expresivas de diversas modalidades de la participación de la sociedad civil.

The background of the image is a halftone pattern of a globe, rendered in shades of teal and white. The globe is tilted, showing the Americas on the left and Europe/Africa on the right. A dark teal banner with white text is centered horizontally across the middle of the image.

# **EL LUGAR DE LA CSIVI EN EL ACUERDO FINAL**



En el punto 6.1. del Acuerdo, las partes formularon su entendimiento sobre la naturaleza y los rasgos esenciales del proceso de implementación. De manera específica definieron:

**a.** La creación de la “Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI), integrada por tres representantes del Gobierno Nacional y tres representantes de las FARC-EP o del partido político que surja de su tránsito a la vida legal” (Punto 6.1., literal a).

**b.** La generación de condiciones para participación social y ciudadana por diversos medios (a través de instancias, comisiones con énfasis temáticos).

**c.** La formulación de un Plan Marco de Implementación (PMI), comprendido como la traducción (atendiendo criterios técnicos) de todo el Acuerdo de paz al lenguaje de la planeación, la política pública y del presupuesto público, con un horizonte temporal de 10 años (Punto 6.1.1.).

**d.** Medidas para incorporar la implementación de los acuerdos con recursos territoriales, así como “otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos” (Puntos 6.1.2 y 6.1.3.).

**e.** La promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución (Punto 6.1.4.).

**f.** El Sistema Integrado de Información y medidas para garantizar la transparencia de la implementación (6.1.5).

**g.** Las funciones de la CSIVI, su composición, la CSIVI ampliada, su ubicación y temporalidad (Puntos 6.1.6.- 6.1.7.).

**h.** El inicio de la implementación del Acuerdo Final (Punto 6.1.8.).

**i.** Prioridades de la implementación normativa (Punto 6.1.9.).

**j.** Calendario de la implementación normativa durante el primer año, de acuerdo con el procedimiento del *fast track* (Punto 6.1.10).

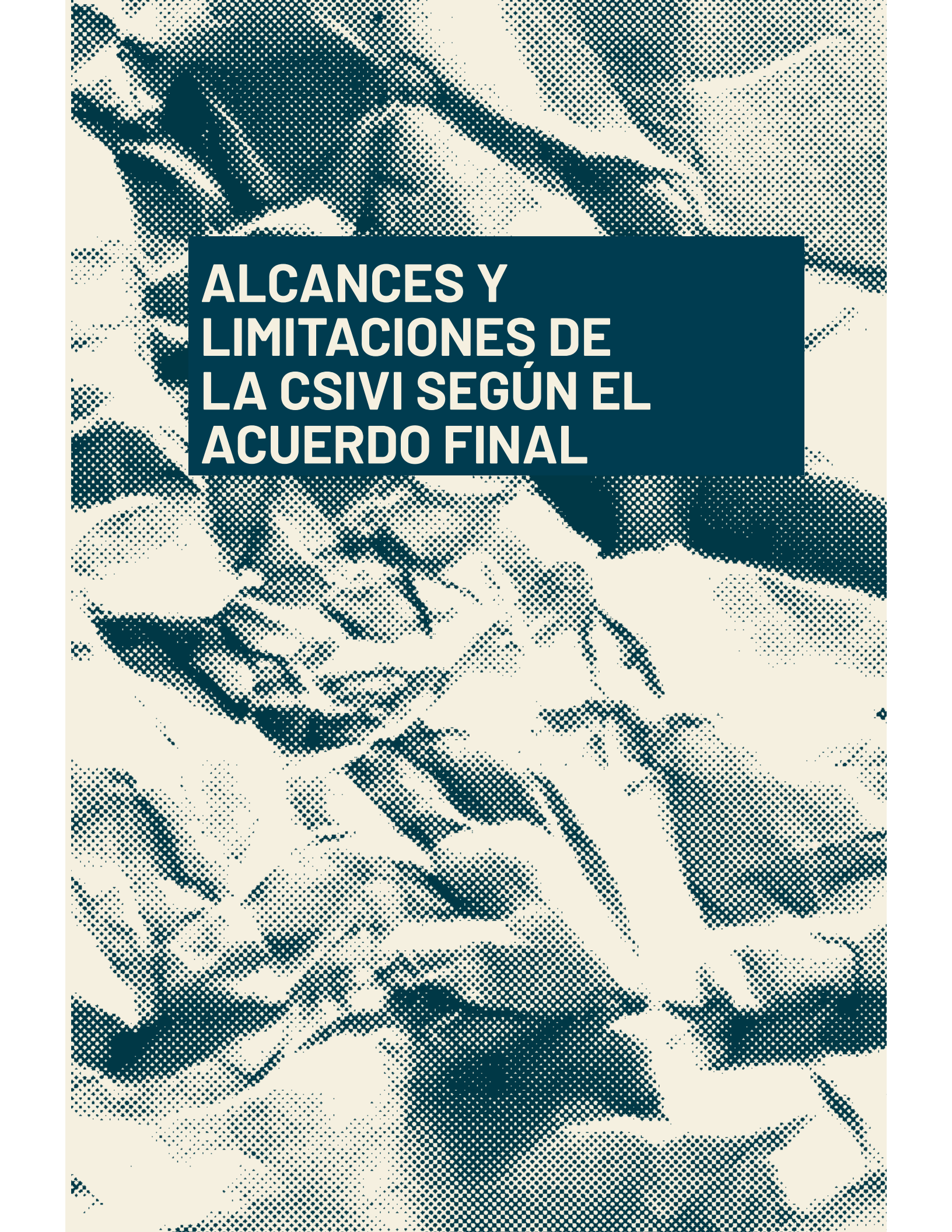
**k.** Implementación prioritaria (6.1.11.).

De esas disposiciones se destacan cuatro aspectos: Primero, el propósito de garantizar la definición de un marco normativo para la implementación, con el cual se buscaba darle fuerza normativa constitucional y legal al cumplimiento de aspectos específicos del Acuerdo (con el conocimiento de que esa “juridización” no constituía por sí misma garantía de implementación, pero sí representaba un paso adelante en esa dirección).

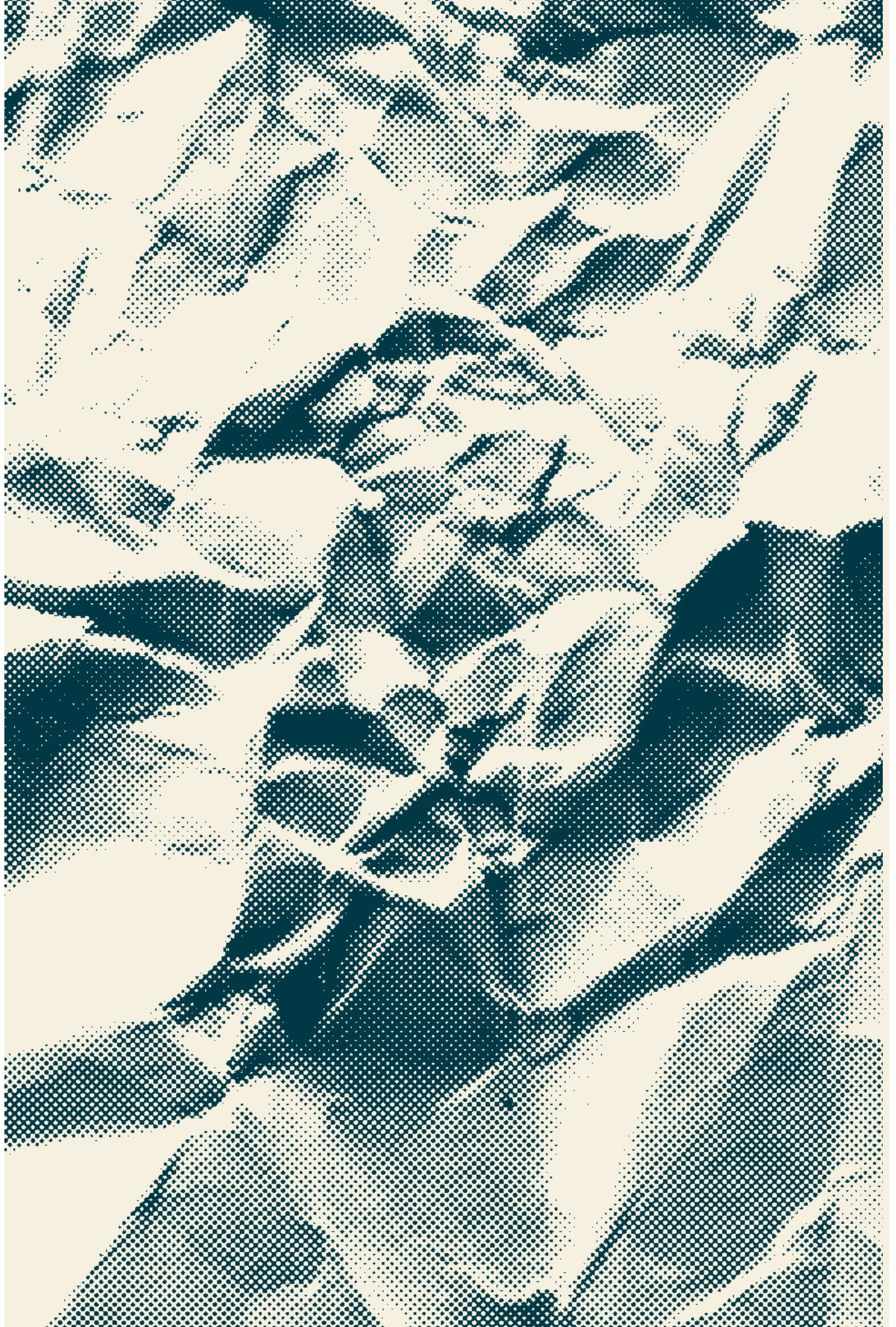
Segundo, el compromiso de formular el PMI, con el cual, además de fijarse los propósitos, metas y prioridades (incluidos indicadores) de la implementación y de establecerse su valor estimado, se buscaba garantizar que en los planes nacionales de desarrollo de los siguientes tres gobiernos se incluyese un capítulo de la implementación del Acuerdo.

Tercero, el objetivo de generar mecanismos específicos y modalidades de la participación social y ciudadana en el proceso de implementación.

Y cuarto, la conformación de la CSIVI como la principal instancia bipartita del seguimiento, impulso y verificación a la implementación, con una definición precisa de funciones que, al someterlas al escrutinio, permiten identificar tanto sus alcances y posibilidades como sus limitaciones, incluidas las disposiciones sobre el componente internacional de verificación, comprendido como parte del “mecanismo de implementación de los acuerdos” (Punto 6.3., p. 365).

The background of the image is a halftone pattern of a globe, rendered in shades of teal and white. The globe is centered and occupies most of the frame. Overlaid on the upper portion of the globe is a dark teal rectangular box. Inside this box, the text "ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA CSIVI SEGÚN EL ACUERDO FINAL" is written in a bold, white, sans-serif font, arranged in four lines.

**ALCANCES Y  
LIMITACIONES DE  
LA CSIVI SEGÚN EL  
ACUERDO FINAL**



Las FARC-EP habían reclamado la conformación de una instancia bipartita de la implementación, integrada de manera paritaria. Así quedó consagrado en el Acuerdo del 26 de septiembre de 2016, en el cual se creó la “Comisión de Implementación, Seguimiento y Verificación del Acuerdo Final de Paz y la Resolución de Diferencias (CSVV)”. La derrota del plebiscito del 2 de octubre, cuyo efecto fue la no refrendación del Acuerdo de paz, impuso una renegociación que en lo concerniente a esta instancia condujo a que se modificara su nombre. En el segundo Acuerdo, del 24 de noviembre, se habló de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”. Aunque lo esencial del primer texto se mantuvo, en cuanto a su conformación y funciones, el cambio de nombre redujo los alcances de la instancia pues pasó de ser una “comisión de implementación”, a una “comisión de seguimiento, impulso y verificación a la implementación”. Por cuenta de esa nueva definición, las FARC-EP verían reducida su capacidad de incidencia real sobre el curso de específico de la implementación.

No obstante lo anterior, debe reconocerse en todo caso que le fueron estipuladas unas funciones de la mayor importancia. Además de algunas referidas a su organización y funcionamiento (representación bipartita por igual; duración de hasta diez años contados a partir del inicio de la implementación; secretaría técnica bipartita), los diseños originales de la CSIVI contemplaron:

- a.** Definición precisa de ámbitos y temáticas de trabajo;
- b.** Regulaciones sobre la verificación y el acompañamiento internacional;
- c.** Consideraciones sobre la participación de las mujeres, los pueblos étnicos y de la sociedad civil en general.

## Los ámbitos y temáticas de trabajo

Los ámbitos y temáticas de trabajo de la CSIVI se derivan de los objetivos que se le señalaron (Punto 6.1., literal b):

- Resolución de diferencias;
- Seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento;
- Impulso y seguimiento a la implementación legislativa;
- Informes de seguimiento a la implementación;
- Recepción de insumos de instancias encargadas de la implementación.

### *La solución de diferencias*

Se estableció como función de la CSIVI “resolver cualquier diferencia o situación imprevista que pueda surgir entre las partes firmantes del Acuerdo Final en la interpretación de los acuerdos que no puede ser resuelta por mecanismos acordados, cuando los haya”. Y señaló que “Los países garantes podrán contribuir a facilitar la solución de diferencias cuando así se requiera” (Punto 6.1.6).

Siendo importante haberle señalado a la CSIVI esta función, su eficacia es limitada pues no quedó explícitamente señalada la manera de solución de la diferencia cuando las partes persisten en su respectiva posición. En ese sentido, lo que se esperaría es que sea la propia CSIVI la que indique cual sería el procedimiento para ese efecto.

### *Los desarrollos normativos y su constatación*

Los desarrollos normativos ocuparon un lugar central. Desde la perspectiva de las FARC-EP, se trataba de avanzar en uno de los aspectos necesarios para un impulso real de la implementación, así como de establecer un indicador del compromiso del Estado con la

implementación, particularmente del gobierno respectivo. Por tal razón, se acordó que la CSIVI tendría la función de “constatar que el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final, correspondan a lo acordado, antes de que sean expedidos por el Presidente de la República o presentados ante el Congreso, según sea el caso”, y también de proponer borradores de normas que se consideren necesarias para la Implementación del Acuerdo Final, sin perjuicio de las facultades ordinarias del Congreso de la República (Punto 6.1.6.).

Los desarrollos normativos de la fase temprana de la implementación fueron estipulados en los puntos 6.1.9. y 6.1.10. del Acuerdo de paz, en los que se fijaron las “prioridades de la implementación normativa” y el “calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016”, respectivamente

Aspectos de la organización institucional del Estado expresados en la división de los poderes públicos le impusieron a la CSIVI un límite de origen, pues estaba claro que —a pesar del (obligado) compromiso del respectivo gobierno— no había garantía respecto de las actuaciones del Congreso de la República, dependientes en gran medida de la configuración de mayorías parlamentarias, ni tampoco de las de la Corte Constitucional en la función del control constitucional, sujeta a la jurisprudencia y la doctrina predominante, según el caso, y sobre la cual incide además su configuración individual. La trayectoria específica de los desarrollos normativos ha demostrado que así como en muchos casos se logró mantener los textos acordados por las partes, así mismo se ha asistido a revisiones y modificaciones, en ocasiones sustantivas, por parte del Congreso o del máximo tribunal constitucional, como también al desconocimiento o al incumplimiento. En la práctica se ha tratado de “renegociaciones” unilaterales, *de facto*, de temas específicos del Acuerdo.

En el Acuerdo de paz se previó que esta función de constatación de normas sería de particular significado en la fase inicial de la implementación. Las partes fueron conscientes de la inmensa labor de producción de normatividad que acompañaría la fase inicial de la implementación. Con cerca de un año de anterioridad a la firma del primer acuerdo, la Delegación de las FARC-EP en La Habana, recogiendo la experiencia de los incumplimientos históricos del Estado frente a lo que acordaba, había propuesto la conformación de una comisión bipartita de desarrollos normativos a fin de que la implementación normativa iniciase con textos acordados por las partes; la Delegación del Gobierno se opuso sistemáticamente a esa propuesta. Como parte de la solución a esa diferencia, sin que se hubiese firmado el Acuerdo de paz, el gobierno de Santos tramitó en el Congreso de la República el Acto Legislativo 01 de 2016 mediante el cual se estableció el procedimiento expedito, conocido como *fast track*. Las únicas normas que fueron consensuadas previamente por las partes —y que quedaron contenidas en el Acuerdo de paz— fueron las correspondientes a la Ley de Amnistía o Indulto y la Jurisdicción Especial para la paz, las cuales sufrieron en todo caso modificaciones en su trámite por el Congreso y en el ejercicio del control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

El Acuerdo de paz definió de manera taxativa las “prioridades de la implementación normativa” (Punto 6.1.9.). Asimismo estableció el “Calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses tras la firma del Acuerdo Final, conforme a lo establecido en el Acto Legislativo 1 de 2016” (Punto 6.1.10.).

### *El Plan Marco de Implementación*

El Acuerdo de paz estableció que la CSIVI “discutirá y aprobará, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su constitución, un Plan Marco para la Implementación de los Acuerdos sobre la base del borra-

dor que será presentado por el Gobierno Nacional". Asimismo, definió que el PMI "será revisado anualmente por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) con el fin de hacer los ajustes a los que haya lugar". Y, adicionalmente, indicó que "a la mayor brevedad y para permitir el inicio de la implementación, se tramitará y aprobará en el Consejo Nacional de la Política Económica y Social un documento Conpes sobre el Plan Marco de Implementación, en los términos aprobados por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)" (Punto 6.1.1.).

De acuerdo con lo anterior, a la CSIVI se le asignó la función de traducir al lenguaje de la planeación, la política pública y la presupuestación todo el contenido del Acuerdo de paz; función de la mayor relevancia para la perspectiva y materialización efectiva del proceso de implementación.

En el contexto de la formulación del PMI quedó consagrada, por otra parte, la obligación del Gobierno nacional de elaborar un listado de medidas de implementación temprana para los primeros seis meses, a presentar a la CSIVI.

### *La implementación prioritaria*

En el punto 6.1.11. del Acuerdo se estableció que se abordarían de manera prioritaria por la CSIVI los siguientes temas señalados de manera taxativa y considerados de implementación prioritaria:

- Definiciones sobre zonas priorizadas para los PDET.
- Definición de la institucionalidad para las zonas no priorizadas.
- Delimitación de las circunscripciones especiales de paz y criterios de adopción.
- Cronograma de ejecución de acciones de implementación para los primeros 12 meses.



- Creación del mecanismo de monitoreo nacional o internacional de las sanciones de la JEP.
- Creación del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa.
- Convocatoria a conferencia internacional sobre la política de lucha contra las drogas.
- Instalación de la Mesa Técnica de Seguridad y Protección e Implementación del Protocolo de Seguridad y Protección.
- Elaboración del Protocolo de Seguridad para la Implementación del Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito.

### *Otras funciones*

Dentro de las funciones específicas que el Acuerdo le señaló a la CSIVI se encuentra adicionalmente que de manera conjunta con el Gobierno nacional se “estimulará la recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional” (Punto 6.1.3). Asimismo, que “con el fin de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco de Implementación, en particular seguimiento a la implementación realizado por la CSIVI, se creará el Sistema Integrado de Información”. (Punto 6.1.5.). Por otra parte, se le indicó la función de acordar y poner en marcha 20 emisoras FM tipo C para la convivencia y la reconciliación, en las zonas más afectadas por el conflicto, “con el fin de hacer pedagogía sobre los contenidos del Acuerdo final y dar a conocer los avances de la implementación” (Punto 6.5.).

## **La CSIVI y la verificación y el acompañamiento internacional**

En la definición de composición de la CSIVI contenida en el Acuerdo de paz se señaló que “contará con el acompañamiento durante el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de armas (D+180) de un delegado/a de cada uno de los países garantes, Cuba y

Noruega, así como de un delegado de cada uno de los países acompañantes, Chile y Venezuela” (Punto 6.1.7.).

Por otra parte, se estableció un “componente internacional de verificación” de la CSIVI, que

*a su vez, es parte del mecanismo de implementación de los acuerdos y tendrá como propósito comprobar el estado y avances de la implementación de los mismos, identificar retrasos o deficiencias, brindar oportunidades de mejoramiento continua, así como contribuir a fortalecer su implementación (Punto 6.3.).*

Y se precisó que

*este mecanismo la verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos. Establecerá cuáles son los avances en la implementación, cuáles son los temas en desarrollo y cuáles son los puntos de discusión y controversia, para que producto de esa caracterización y elementos de juicio, soportada en la constatación de datos y hechos, se evalúe el cumplimiento de lo acordado y las medidas de solución que tengan como fin último, su debida implementación (Punto 6.3.).*

El mecanismo internacional de verificación se integró con los Notables, la Secretaría Técnica (de apoyo a los Notables) y un apoyo técnico; asimismo con la Misión política de verificación de las Naciones Unidas (Punto 6.3.2. y 6.3.3.).

Respecto de la temporalidad del componente internacional de verificación se estipuló que “La CSIVI previa evaluación de la conveniencia y necesidades de verificación, recomendará al señor Presidente de la República la finalización de su funcionamiento” (Punto 6.3.5.).

El Acuerdo de paz también definió el componente de acompañamiento internacional como “el apoyo directo o indirecto de las organi-

zaciones, países y agencias definidas para tal fin, a través de recursos materiales y/o humanos, al diseño, ejecución y monitoreo de la implementación” (Punto 6.4). Y señaló que tal acompañamiento “tendrá interlocución con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, y apoyará a la Secretaría Técnica del mecanismo de verificación con la información que solicite” (Ibid.). Las partes definieron el acompañamiento internacional en 11 tópicos de la implementación y consensuaron 34 instancias para tal propósito (Punto 6.4.).

El cuidadoso diseño de la verificación y el acompañamiento internacional y su relación con el trabajo de la CSIVI dan cuenta de la importancia que las partes le otorgaron a este componente. Debe decirse que en las negociaciones que condujeron al cierre del Acuerdo, el Gobierno nacional fue muy renuente a convenirlo en los términos que finalmente terminó aceptando de manera parcial, aduciendo el principio de soberanía estatal. El devenir del proceso de implementación ha demostrado, con todas las limitaciones que lo caracterizan, que este componente se ha erigido en un freno para las pretensiones del incumplimiento y en garantía indiscutible de los avances parciales que se han logrado.

## **La CSIVI y participación social y ciudadana**

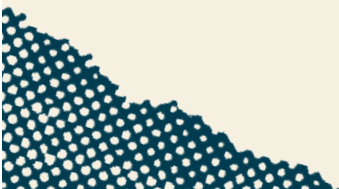
Las definiciones sobre los alcances del proceso de implementación descansaron sobre el propósito de la más amplia participación social y ciudadana. El Acuerdo promovió la creación de numerosas instancias de participación con el fin de habilitar condiciones para su materialización y previó su interlocución con la CSIVI.


Dentro de las funciones de la CSIVI se estableció la organización de un “sistema de comisiones temáticas y territoriales (...) que permita la participación ciudadana” (Punto 6.1.6.). De manera específica se

definió la figura de la CSIVI Ampliada “Con el fin de asegurar la participación de la sociedad civil en el seguimiento y la verificación de los acuerdos”, para lo cual se contempló la posibilidad de invitar a “cualquier representación de la sociedad civil que se acuerde” (Punto 6.1.7.1). En el mismo sentido, se definió la interlocución permanente entre la CSIVI y la Instancia Especial para contribuir a garantizar el enfoque de género en la implementación del Acuerdo Final (Punto 6.1., literal d), así como entre aquella y la “Instancia Especial de Alto nivel con Pueblos Étnicos para el seguimiento de la implementación de los acuerdos” (Punto 6.2.3.).

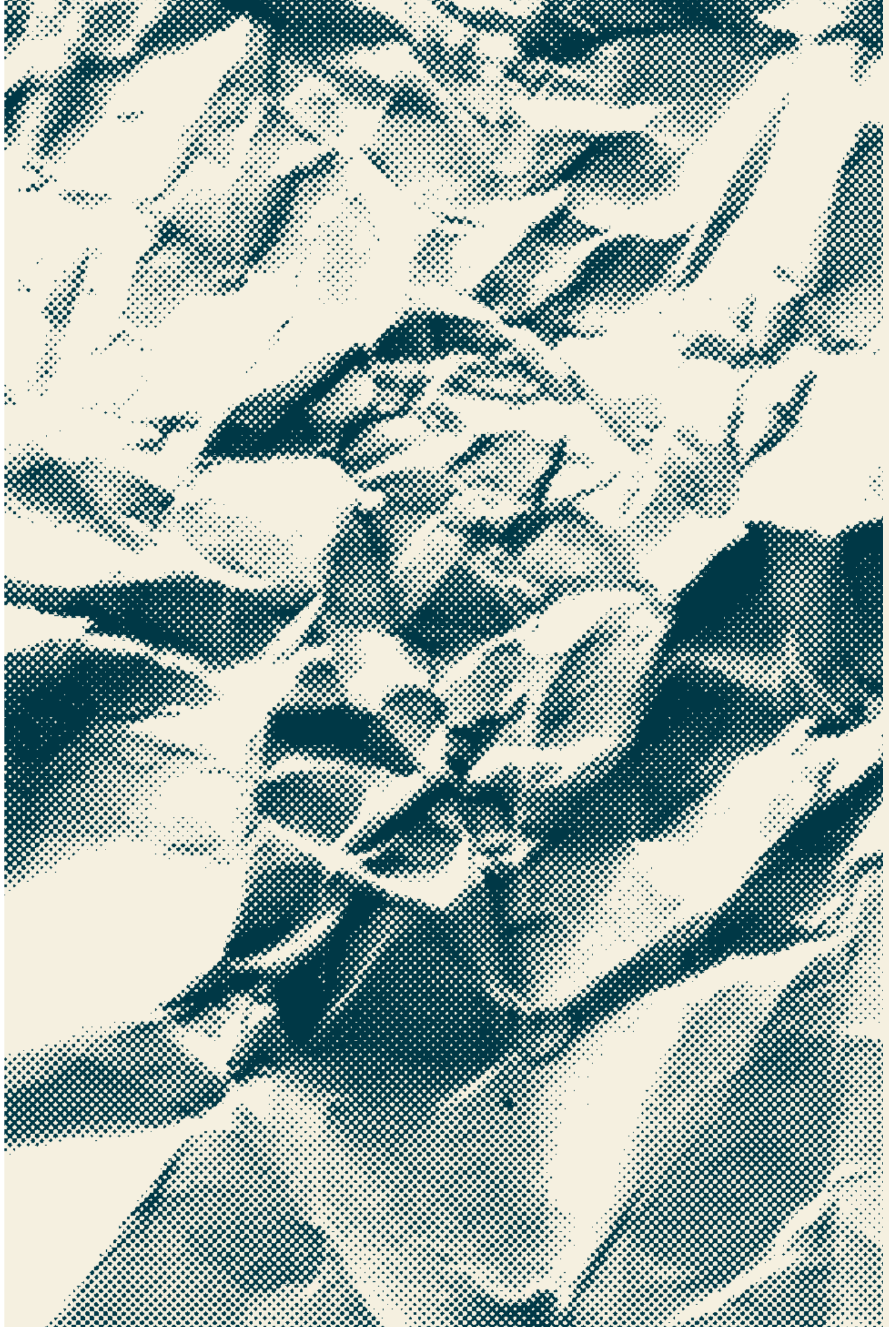
Como se ha podido apreciar, pese a la limitación de origen ya señalada, los diseños de la CSIVI contenidos en el Acuerdo de paz la definieron como una instancia de primer orden para la puesta en marcha del proceso de implementación y para su seguimiento, impulso y verificación. De parte de las FARC-EP, en cuanto parte contratante del Acuerdo, se trató de habilitar condiciones para poder incidir tanto en la fase de implementación temprana como en el curso de todo el proceso, buscando concitar los mayores apoyos posibles derivados de las formas de participación social y ciudadana.

Atendiendo los principios de la buena fe y del *pacta sunt servanda* respecto de las responsabilidades frente a la implementación, el Acuerdo de paz señaló que el “Gobierno Nacional será el responsable de la correcta implementación de los acuerdos en el proceso de conversaciones de Paz, para lo cual se compromete a garantizar su financiación a través de diferentes fuentes. La normatividad y el desarrollo de los acuerdos se realizarán en cumplimiento de la normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas” (Punto 6.1.). En este aspecto ya se dejaba entrever la limitación de financiación que se le impondría a la implementación.



The background of the image is a halftone pattern of a globe, rendered in shades of teal and white. The globe is centered and shows the outlines of continents. Overlaid on the center of the globe is a dark teal rectangular box with white text.

# **LOS DESARROLLOS NORMATIVOS SOBRE LA CSIVI**



Lo preceptuado en el Acuerdo de paz sobre la CSIVI tuvo dos desarrollos normativos durante el gobierno de Juan Manuel Santos. El primero, a los pocos días de suscrito el Acuerdo, el 7 de diciembre de 2016, con la expedición del Decreto 1995 de 2016; el segundo, al finalizar el período presidencial, con la promulgación del Decreto 1417 del 3 de agosto de 2018.

El primer decreto no contó con la participación de las FARC-EP en su preparación; en ese aspecto, su contenido respondió a la visión exclusiva del gobierno de Santos. En su momento, ya constituida la CSIVI, por parte de los representantes de la extinta guerrilla se hicieron algunas observaciones sobre imprecisiones o ausencias, teniendo en cuenta lo establecido en el Acuerdo. El segundo decreto estuvo precedido por varios meses de discusión entre las partes. Dado el triunfo en la elección presidencial por parte de Iván Duque Márquez, y previendo un escenario adverso para la implementación, de parte del componente FARC se insistió en una mayor precisión de la organización y las funciones de la CSIVI y en incorporar aspectos no incluidos en el primer decreto pero consagrados en el Acuerdo. Pocos días antes de terminar el período presidencial de Santos, se logró consensuar en la CSIVI el texto del decreto que finalmente se expidió.

En efecto, en el texto de los dos decretos señalados se mantuvo la disposición sobre la creación y el objetivo de la CSIVI como instancia encargada “del seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación”, “y de la resolución de diferencias que puedan surgir entre las partes(...)”. Pero se introdujeron precisiones sobre su composición (Art. 2º.), específicamente en el párrafo relacionado con el acompañamiento por parte de los países garantes, Cuba y Noruega, y de los países acompañantes, Chile y Venezuela. La función de estos países se había concebido tanto para el cese bilateral y definitivo de fuego y hostilidades, como para el proceso de dejación de armas, es decir, en los términos del Acuerdo hasta el D+180. La realidad de la implementación llevó, primero, a que se fuera extinguiendo el papel de

Chile y de Venezuela como países acompañantes, sobre lo cual incidió el deterioro de las relaciones de Colombia con Venezuela, y, segundo, a que Cuba y Noruega, por voluntad de las partes continuaran con sus buenos oficios como países garantes de la implementación después de terminado el proceso de dejación de armas, así no estuviese señalado taxativamente en la normatividad. Con la expedición del Decreto 1417 de 2018 quedó establecido un acompañamiento permanente de estos países durante el tiempo de implementación del Acuerdo. Adicionalmente, se incluyeron dos párrafos más: uno orientado a posibilitar el apoyo técnico al componente FARC de la CSIVI y otro que definió de manera taxativa el componente internacional de verificación de la CSIVI y especificó su composición, según lo establecido en el Acuerdo en los puntos 6.3.1. y 6.3.2., respectivamente.

En lo que corresponde a las funciones de la CSIVI, establecidas en el artículo 3º. del Decreto 1995 de 2016, se introdujeron dos modificaciones: la primera, consistente en una precisión a la función 11 sobre el acompañamiento internacional, con referencia específica al punto 6.4. del Acuerdo; la segunda, con relación con la función 22, en el sentido no de revisar sino de “establecer parámetros para la revisión anual” del PMI. Junto con estas dos modificaciones, el Decreto 1417 incluyó 10 nuevas funciones de la CSIVI, todas ellas derivadas de texto del Acuerdo, no contenidas en el decreto hasta entonces vigente y orientadas a habilitar mejores condiciones para el trabajo de la instancia.

Las funciones de la CSIVI se encuentran relacionadas en el cuadro N.º 1.

**CUADRO N.º 1.** Resumen de las funciones de la CSIVI. Según normatividad

DECRETO 1995/2016 – MODIFICACIONES DECRETO 1417/2018	
Función	TEXTO
1	Resolver cualquier diferencia de interpretación o cualquier situación imprevista que no lo puedan ser por los mecanismos acordados en el punto correspondiente. Los países garantes podrán contribuir a facilitar la solución de las diferencias.
2	Servir de espacio para el manejo de cualquier situación o diferencia que no sea de competencia del Mecanismo de Monitoreo y Verificación de Naciones Unidas.
3	Hacer recomendaciones al listado de medidas de implementación temprana que presente el Gobierno nacional.
4	Definir la agenda y abordar los temas señalados en el numeral 6.1.11.
5	Discutir y aprobar el Plan Marco para la implementación del Acuerdo Final a incorporar en un documento CONPES.
6	Constatar el contenido de todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo necesarios para implementación, previa expedición por el Presidente de la República o presentación ante el Congreso. Sin perjuicio de las competencias del Congreso de la República.
7	Proponer al Gobierno nacional los borradores de normas que se consideren necesarias para la implementación. Sin perjuicio de las facultades ordinarias del Congreso de la República.
8	Promover, en coordinación con las autoridades competentes, la recepción de fondos procedentes de la cooperación internacional, los organismos multilaterales y el sector privado.
9	Mantener interlocución con las agencias, estados y organizaciones cooperantes que contribuyan económicamente a la implementación.
10	Solicitar informes de seguimiento y ejecución sobre los distintos programas y proyectos que se ejecuten con recursos de cooperación internacional.
11	Establecer los criterios y requerimientos del acompañamiento internacional a la implementación y para el establecimiento de una instancia de integración para el cumplimiento de las actividades específicas del acompañamiento internacional. <i>Modificado Decreto 1417/2018:</i> Se especificó: Encaminados a garantizar el apoyo e impulso de la ejecución y monitoreo de los planes, programas y actividades para la implementación, según subpunto 6.4.

*continúa en siguiente página...*

12	Verificar y hacer seguimiento al cumplimiento de todos los componentes del Acuerdo Final, respetando el punto 6.4. sobre acompañamiento internacional, y sin perjuicio de las funciones del Mecanismo de Monitoreo y Verificación.
13	Hacer seguimiento y verificar el cumplimiento de los compromisos establecidos en la línea de tiempo del Acuerdo Final, sin afectar las competencias de las ramas del poder público y de los órganos del Estado.
14	Presentar informes periódicos y diferenciales de los avances de la implementación del Acuerdo Final. De manera ocasional, generará reportes temáticos, especializados o territoriales relacionados con los componentes del Acuerdo Final.
15	Presentar al Consejo Nacional de Reconciliación y Convivencia los avances en la implementación, y recibir del Consejo toda la información que quiera aportarle.
16	Analizar los informes temáticos y periódicos presentados por el componente de acompañamiento internacional.
17	Mantener contacto permanente con los Notables, con el fin de coordinar recomendaciones de solución para los puntos de discusión y controversia.
18	Recibir y analizar las observaciones de los Notables relacionadas con la implementación.
19	Establecer el alcance y los criterios de funcionamiento a que debe sujetarse el Instituto Kroc en el apoyo técnico que debe prestar a los Notables, con el fin de recolectar, analizar y preparar la información para emitir los pronunciamientos públicos a que se refiere el punto 6.3.2. del Acuerdo Final.
20	Seleccionar el secretario técnico del Componente Internacional de Verificación y establecer los protocolos a que debe ajustarse para la verificación de la implementación.
21	Recibir insumos de las distintas instancias encargadas de la implementación, así como de organizaciones, universidades, centros de investigación, observatorios tanto nacionales como territoriales.
22	Revisar anualmente el Plan Marco para la Implementación del Acuerdo Final y recomendar los ajustes a que haya lugar. <i>Modificado Decreto 1417/2018:</i> Establecer los parámetros para la revisión anual del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final, con el fin de recomendar los ajustes a que haya lugar.

*continúa en siguiente página...*

23	Organizar, para el ejercicio de sus funciones, comisiones temáticas y territoriales que permitan la participación ciudadana.
24	Recomendar al Presidente de la República la finalización del funcionamiento del componente de verificación internacional al que se refiere el punto 6.3.5. del Acuerdo Final, previa evaluación de su conveniencia y necesidad.
25	Mantener interlocución con la Instancia de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos.
26	Conceptuar sobre la prórroga de las licencias de interés público clase "C" para el funcionamiento de las emisoras a las que se refiere el punto 6.5. del Acuerdo Final.
<b>ADICIONES DECRETO 1417 DE 2018</b>	
27	Proponer las acciones y medidas de carácter administrativo y de diversa índole que se requieran para el adecuado cumplimiento.
28	Acordar un plan específico de seguimiento, impulso y verificación de todas las acciones y medidas que se hayan adoptado o se adopten para la implementación. Se podrán constituir y poner en marcha comisiones especializadas que contarán con la participación de los delegados de las partes.
29	Analizar los informes que, con una periodicidad no inferior a tres meses, le rindan las comisiones especializadas de que trata el numeral 2, con el fin de acordar las medidas y acciones que sean pertinentes para garantizar la adecuada implementación.
30	Impulsar el cumplimiento del Plan Marco de Implementación y del Acuerdo Final de Paz en el marco de la transición de Gobierno.
31	Fortalecer los mecanismos de interlocución y coordinación con el mecanismo de verificación de la CSIVI a través de la expedición de protocolos y recomendaciones que desarrollen los criterios orientadores establecidos en el subpunto 6.3.1.
32	Actuar como mecanismo de interlocución y coordinación con los componentes de acompañamiento y verificación internacional, en especial con su Secretaría Técnica y los Notables, así como con la Misión Política de Verificación de las Naciones Unidas.
33	Impulsar mecanismos pedagógicos y de participación ciudadana en el orden territorial, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley 885 de 2017, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC), así como los respectivos Consejos Regionales.

*continúa en siguiente página...*



34	Seleccionar, de mutuo acuerdo y con apego a los protocolos y lineamientos establecidos por la CSIVI, la Secretaría Técnica del mecanismo de verificación.
35	Recomendar al Gobierno nacional las medidas necesarias para dar cumplimiento al Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo de que trata el artículo 3º. del Acto Legislativo número 1 de 2016, en desarrollo de lo establecido en el documento Conpes 3932 de 2018.
36	Fomentar los mecanismos de participación y veeduría ciudadanas a través de la recolección y análisis de los informes y recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, con el fin de evaluar y adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo acordado.
<i>Parágrafo.</i> La CSIVI ejercerá sus funciones respetando lo establecido en el Acuerdo Final en relación con el acompañamiento internacional y sin perjuicio de las funciones del Mecanismo de Monitoreo y Verificación	

**Fuente:** *Decretos 1995/2016 y 1417/2018.*

Como parte del propósito de organizar mejor el funcionamiento de la instancia, y recogiendo la experiencia del primer año y medio de la implementación, el Decreto 1417 de 2018 precisó las funciones de la Secretaría Técnica de la CSIVI (Art. 4º.) asignándole la organización de las agendas de las reuniones, las coordinación técnica de las comisiones y actividades, la preparación de actas y otras que expresamente se le confíen por parte de la CSIVI. En la misma dirección, se modificó el artículo 5º. al definir taxativamente las clases de sesiones de la CSIVI en sesiones exclusivas, técnicas y ampliadas, respectivamente. Las primeras, a realizarse de manera periódica con los representantes de los dos componentes que la conforman y su respectiva secretaría técnica; las segundas, “de acuerdo a sus necesidades, [...] con los delegados de ambos componentes que la conforman, para tratar materias específicas, rendir informes y formular recomendaciones a las sesiones exclusivas”, y las terceras, a realizarse de manera periódica. A estas “podrán ser invitados funcionarios, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional con el fin de abordar las temáticas que se consideren necesarias para


garantizar el seguimiento, impulso y verificación a la Implementación del Acuerdo Final". Se estipuló también que "a todas las sesiones de que trata el presente artículo podrán asistir delegados de los países garantes o acompañantes, para lo cual se les brindará oportunamente la información requerida. Igualmente podrán asistir, mediante invitación especial, representantes o delegados de entidades públicas, de organizaciones de la sociedad civil, de las entidades territoriales, del Consejo Nacional de Reincorporación, del Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, de la Instancia especial para el seguimiento del enfoque de género y garantía de los derechos de las mujeres, y de la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos.

El marco normativo de la CSIVI incorporó además la obligación de crear la "Instancia Especial para el seguimiento al enfoque de género y garantía de los derechos de las mujeres en la implementación del Acuerdo Final" (Art. 6º.), "conformada por representantes de 6 organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales que tendrá interlocución permanente con la CSIVI". Asimismo se estipuló que "en el marco de la CSIVI se definirá su composición y funcionamiento en consulta con las organizaciones de mujeres".

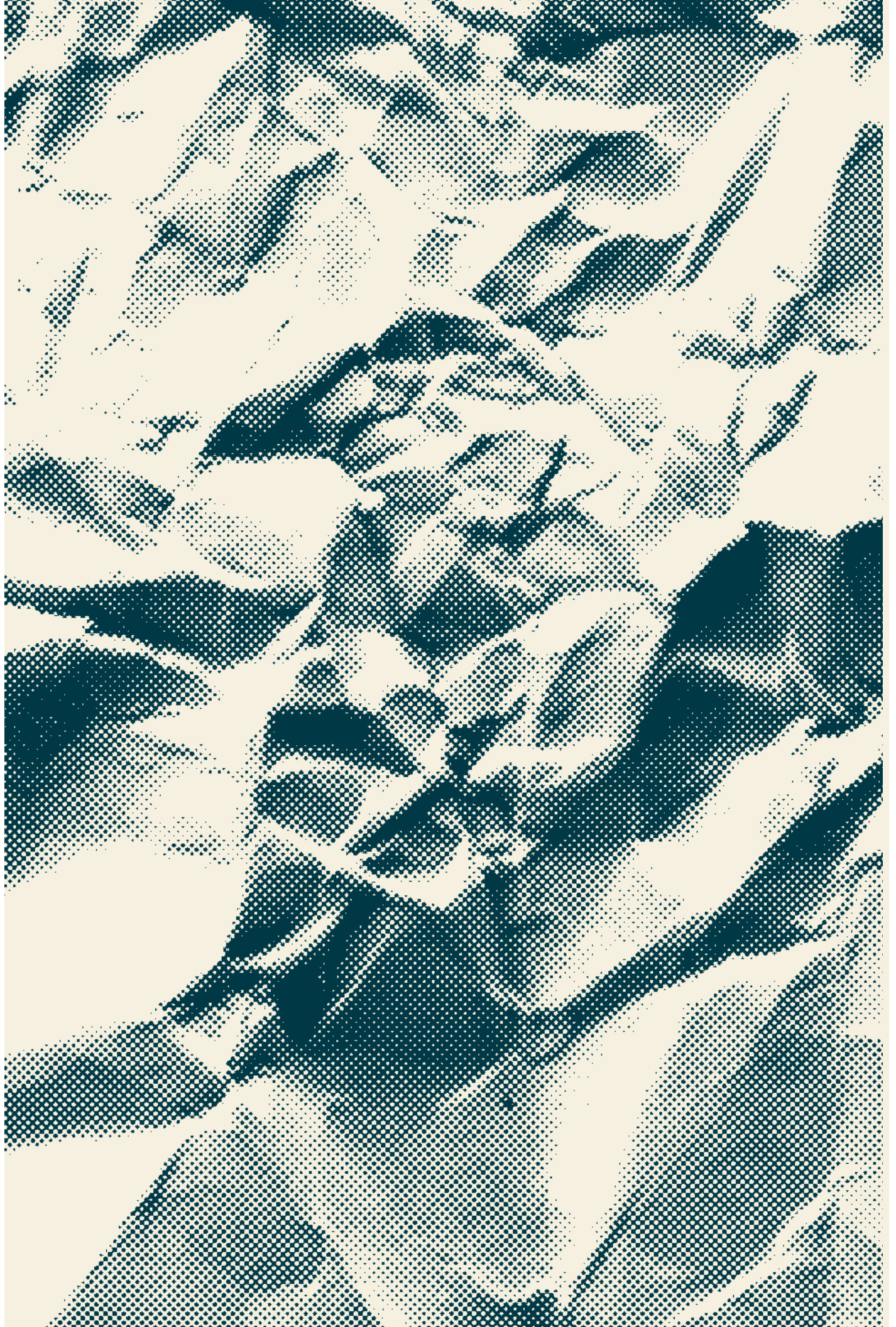
Por otra parte, el artículo 7º. mandató la creación de la "Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final", a acordar "entre el Gobierno Nacional, las FARC-EP en proceso de tránsito a la vida legal, y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos". A la instancia se le asignaron funciones "de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la CSIVI".

Como se ha podido apreciar, con la expedición del Decreto 1417 de 2018 se diseñó un marco normativo de la CSIVI ajustado a los términos del Acuerdo de paz. Algunas imprecisiones y ausencias del Decreto 1995 de 2016 fueron subsanadas en buena medida debido a las presiones ejercidas por el componente FARC de la CSIVI. Al inicio del gobierno de Iván Duque Márquez se contaba con un marco normativo relativa-

mente robusto, pero con las limitaciones de origen ya señaladas. La CSIVI no es una instancia para la implementación, sino una instancia para el seguimiento, impulso y verificación de la implementación.

The background of the image is a halftone pattern of a globe, rendered in shades of teal and white. The globe is centered and shows the outlines of continents. A dark teal banner is positioned horizontally across the middle of the image, containing the title text in white, bold, uppercase letters.

# EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LA CSIVI



Sin entrar aún en consideraciones específicas sobre lo que ha sido el trabajo de la CSIVI durante el período transcurrido de la implementación, una valoración preliminar de la eficacia material de la normatividad que la regula permite afirmar lo siguiente:

**1.** *Las funciones relacionadas con la solución de controversias en sentido estricto no han tenido aplicación.* Es difícil imaginar que quienes hacen parte de una instancia, y no se han podido poner de acuerdo, activen un mecanismo para resolver diferencias que está conformado por ellos mismos. La ineficacia de esta función ha llevado a que —frente a diferencias— las partes opten que presentar constancias sobre su posición, pero sin que el asunto tenga una solución de fondo. En sentido estricto, por la naturaleza de la implementación, la mayor parte de situaciones en las que se pueden presentar discrepancias se derivan de las interpretaciones o de las acciones (unilaterales) del gobierno frente a la implementación. De esa manera, como el mecanismo previsto no conduce a una solución, la diferencia termina favoreciendo a quien actúa unilateralmente. Por otra parte, a pesar de que la normativa prevé que los Garantes pueden contribuir a resolver diferencias, esta parte de la norma tampoco ha sido eficaz. Para su intervención, también se requiere que haya acuerdo de la partes.

**2.** *Las funciones referidas a la constatación de la fidelidad de los textos de proyectos legislativos con los contenidos del Acuerdo de paz han tenido mayores posibilidades.* Particularmente en los primeros 20 meses de la implementación, y sobre todo durante el período del *fast track* en 2017, la CSIVI desempeñó un papel muy activo. Con muy contadas excepciones, todos los proyectos de acto legislativo, de ley, decreto-ley y de decretos ordinarios fueron considerados por la CSIVI. La función de constatación, en todo caso, no es garantía de que lo convenido por las partes mantenga el diseño original si se tiene en cuenta que los proyectos legislativos en su paso por el Congreso de la República, o las normas sancionadas sometidas al control de constitucionalidad, pueden ser objeto de modificaciones. Según

lo anterior, la capacidad de constatación no deriva en garantía completa del cumplimiento de lo convenido por las partes en materia de desarrollos normativos.

Hasta el 2 de marzo de 2018, la CSIVI pudo desempeñar su función de constatación. En efecto, en esa fecha, en razón de un auto del Consejo de Estado se produjo una medida cautelar transitoria mediante la cual se decretó la suspensión de los efectos del numeral 6 del artículo 3º. del Decreto 1995 de 2016, es decir, de la función de constatación, por considerarse que la CSIVI “no puede extender sus poderes a funciones que la Constitución Política y las leyes han reservado a las instituciones democráticas”. El auto se profirió en respuesta a una demanda interpuesta, la cual tenía la pretensión de lograr la declaratoria de inconstitucionalidad de esa norma. En el mencionado auto se consideró que habría una intromisión indebida en funciones reservadas al Congreso de la República en lo referido a la producción legislativa. La suspensión se prolongó hasta el 2 de febrero de 2019, fecha en la cual, mediante el Auto No. 1100103 24 000 2017 00240 00, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció de fondo y de manera definitiva sobre la norma demandada. La Sección Primera “concluyó que la posibilidad de que el Gobierno y la FARC constaten el contenido de esos proyectos a través de la CSIVI, como lo indica la norma, no desborda las competencias constitucionales atribuidas al jefe del Ejecutivo y al Congreso, pues estos conservan la iniciativa legislativa y la función atribuida a la Comisión no comporta un poder de veto. Y agregó que, “la sentencia por medio de la cual la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución el procedimiento legislativo especial para la paz (C-630 del 2017) señala que las normas de implementación del Acuerdo Final solo serán válidas si guardan conexidad con su contenido y pretenden alcanzar sus finalidades y la norma demandada guarda total coherencia con lo acordado entre el presidente de la República y el comandante del estado mayor central de la exguerrilla, pues el Acuerdo mismo exige la creación de esta Comisión con la finalidad

de constatar el cumplimiento del pacto”. Y advirtió que “la función de verificación atribuida a la CSIVI debe cumplirse de acuerdo al principio de colaboración armónica para el propósito de lograr una paz estable y duradera y debe entenderse en aplicación de los principios de buena fe y conexidad para la implementación del Acuerdo”<sup>1</sup>.

Durante prácticamente un año, la CSIVI dejó de desempeñar esa función, lo cual implica, para efectos de los desarrollos normativos, que no hubo ninguna posibilidad de incidencia frente a la normatividad expedida en ese período. Después de proferido el señalado auto del Consejo de Estado, la CSIVI entró en un proceso de recuperación de esta función que comprendió la discusión y el acuerdo entre las partes sobre el procedimiento de constatación de normas, el cual fue aprobado formalmente el 26 de junio de 2019 por la instancia. No obstante, con posterioridad al auto en mención, la función de constatación ha estado reducida al extremo si se tiene en cuenta que durante el gobierno de Duque no se ha definido una agenda comprensiva de los desarrollos normativos del Acuerdo aún pendientes. Aunque el componente FARC de la CSIVI alertó sobre la necesidad de incorporar asuntos relevantes como la normativa referida a la implementación del Acuerdo contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, particularmente en lo concerniente a la necesidad de incorporar en él un capítulo específico de la implementación, estos llamados no fueron atendidos<sup>2</sup>;

- 
- 1** Comunicado de prensa. “Levantar suspensión de norma que permitía a Gobierno y FARC verificar proyectos de implementación del Acuerdo de paz antes de ser presentados al Congreso de la República”. Consultar en: <http://www.consejodeestado.gov.co/news/levantan-suspension-de-norma-que-permitia-a-gobierno-y-farc-verificar-proyectos-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-antes-de-ser-expedidos/>
  - 2** Ver: Constancia del componente FARC-CSIVI sobre el incumplimiento de la obligación del gobierno de Iván Duque Márquez de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, presentada a la CSIVI y a los países Garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 14 de marzo de 2019.

tampoco su postura respecto de las objeciones presidenciales a la Ley Estatutaria de la JEP<sup>3</sup>.

El procedimiento de constatación de normas se activó durante el gobierno de Duque solamente en cuatro casos, a saber: A) Proyecto de Jurisdicción Agraria; b) Proyecto de Catastro Multipropósito; c) Proyecto para modificar el decreto 1407 de 2017 (por medio del cual se designa el administrador del patrimonio autónomo previsto en el Decreto Ley 903 de 2017 y se crea la Comisión Transitoria de Verificación de los Bienes y Apoyo al Administrador del Patrimonio Autónomo), y d) Proyecto de Decreto 205 de 2020, que reforma el Decreto 1407, estableciendo específicamente el pazo del 31 de julio de 2020 para la “entrega de bienes”.

En los tres primeros casos se adelantó el procedimiento de constatación en los términos acordados por las partes. No obstante, la constatación no condujo a que se recibiera la mayoría de las observaciones del componente CSIVI-FARC, razón por la cual se dejaron las constancias correspondientes. En ese aspecto, se muestran nuevamente los límites de la CSIVI, particularmente en lo relacionado con la solución de diferencias, tal y como ya se señaló. Respecto del cuarto caso – Decreto 205 de 2020–, su expedición se produjo sin que se hubiese atendido en forma estricta el procedimiento de constatación. El tema es particularmente sensible pues por cuenta del señalado decreto se pueden estar generando condiciones para el inicio de un “incidente de incumplimiento” por parte de la JEP contra exintegrantes de las FARC-EP, presuntamente responsables del inventario, al fijar una fecha perentoria de imposible atención no solo por los tiempos estrechos,

---

**3** Ver: Constancia del componente FARC-CSIVI sobre las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, e Improcedencia de las objeciones de inconveniencia: Reiteración de la constancia del componente FARC-CSIVI sobre las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, presentadas a la CSIVI y a los países Garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 14 y 20 de marzo de 2019, respectivamente.

sino por toda la problemática asociada con el aseguramiento del inventario entregado en su momento por la extinta organización guerrillera.

Con excepción de estos casos mencionados, la implementación normativa del Acuerdo no ha tenido nuevos desarrollos; se encuentra paralizada de facto o ha sido incongruente con lo acordado por las partes en La Habana.

**3.** *Las funciones relacionadas con el Plan Marco de Implementación se han cumplido de manera parcial.* Lo más destacable es que la CSIVI aprobó el Plan Marco de Implementación, que luego fue incorporado en el Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018. De esa forma se dotó al proceso de implementación de una herramienta fundamental, lamentablemente con un retraso mayúsculo de más de 14 meses, con lo que se incumplió el plazo de cuatro meses establecido en el Acuerdo de paz. Ello se explica por la demora del gobierno en presentar una propuesta para la discusión y, luego, por los debates que se realizaron con la representación de las FARC-EP y su equipo técnico. El PMI se aprobó con salvedades del componente FARC de la CSIVI.

Tras la aprobación del PMI no se ha cumplido la función relativa al establecimiento de parámetros para su revisión anual. En ese aspecto, tres años después, no se ha producido la primera revisión. La CSIVI-FARC ha insistido de manera infructuosa en que se ejerza esa función, pues a su juicio hay aspectos del PMI que requieren aún un desarrollo técnico o una actualización, bajo el entendido de que no se trata de revisar los compromisos del Acuerdo sino de hacerlos efectivamente viables. Hasta el momento no se ha advertido disposición del gobierno de Duque en ese aspecto, en tanto considera que se trata de una pretensión que no estaría dentro de los alcances de la CSIVI. No obstante, debe señalarse que en relación con este caso existe una función explícita en el Decreto 1447 de 2018 (Art. 3º., Numeral 22).

En materia de seguimiento a la presupuestación, los requerimientos del componente CSIVI-FARC han sido útiles para advertir sobre la

obligación de incluir de manera identificable los recursos a destinar para la implementación. Aunque los temas relativos a la presupuestación han hecho parte de la agenda de la CSIVI, especialmente a partir de 2019, y se han realizado reuniones bilaterales con el Ministerio de Hacienda, a la fecha no ha sido posible tener un balance de los recursos destinados efectivamente para la implementación. Tampoco se conoce el “trazador presupuestal para la paz” del presupuesto de 2020, obligación derivada de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019, artículo 220, razón por la cual el seguimiento a la implementación presupuestal se torna difícil.

En el mismo sentido deben valorarse las funciones de la CSIVI respecto del seguimiento a las medidas y acciones de política pública, que en sentido estricto es *ex post*.

**4.** *En cuanto se refiere a las funciones de relacionamiento con lo que podría definirse como el componente internacional en sentido amplio, es preciso identificar diferentes tipos y categorías.* En primer lugar se encuentran los Países Garantes, Cuba y Noruega; luego están los Notables, Pepe Mujica y Felipe González, con la Secretaría Técnica que sirve de apoyo para sus informes; seguidamente la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y, por último los países, organizaciones e instituciones acompañantes de diferentes tópicos de la implementación del Acuerdo de paz.

Cuba y Noruega han desempeñado a cabalidad sus funciones como Países Garantes de la implementación. Estos cumplen funciones fundamentales, silenciosas y, normalmente, no perceptibles por la opinión pública: brindan confianza a las partes; velan porque lo que haya sido convenido entre ellas atienda, en su realización, los términos establecidos; en caso de situaciones extremas, de divergencia no reconciliable entre las partes, contribuyen a la búsqueda de salidas. No se trata de “terceros” para la resolución de conflictos. Con su asistencia permanente, se ha contribuido al funcionamiento de la instancia y

presionado implícitamente a que ella tenga el reconocimiento debido por parte del Gobierno nacional.

La obligación de la CSIVI de sostener un contacto permanente con los Notables, luego de un desempeño parcial pero muy significativo durante el gobierno de Santos, quedó suspendida tras la llegada de Iván Duque a la presidencia. En efecto, el gobierno actual se mostró contrario al trabajo del mecanismo de verificación de los Notables. Sin manifestarlo explícitamente, optó por desactivarlo *de facto*.

La CSIVI ha mantenido una relación fluida con la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en el desarrollo de sus respectivos mandatos. En el caso de la primera Misión de Verificación, los relacionamientos privilegiaron los asuntos relacionados con el proceso de dejación de armas, tal y como fue convenido por las partes, aunque la Misión prestó también sus buenos oficios respecto de numerosos asuntos del proceso de implementación temprana y del inicio de la reincorporación. La segunda Misión ha centrado sus labores en la verificación de los asuntos relacionados con la reincorporación integral. En esa materia, su labor ha sido igualmente muy significativa. La Misión asiste a la CSIVI por solicitud expresa de las Partes; asimismo acompaña el trabajo de mesas especializadas de la instancia.

En el mismo sentido debe valorarse el relacionamiento con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Según problemáticas específicas, la Oficina es invitada a participar en las reuniones de la CSIVI.

En el caso de los acompañantes internacionales, no ha ido posible ningún tipo de relacionamiento pues, ante la ausencia de voluntad política de los gobiernos de Santos y Duque para activar los diferentes grupos previstos en el Acuerdo, estos ni siquiera entraron en funcionamiento.

Por otra parte, respecto de la función de “promover, en coordinación con las autoridades competentes, la recepción de fondos procedentes



de la cooperación internacional, los organismos multilaterales y el sector privado”, debe decirse que esta terminó esencialmente en manos del gobierno. La FARC, en todo caso, ha adelantado gestiones al respecto y logrado apoyos sobre todo para el proceso de reincorporación.

**5.** *Las funciones de relacionamiento con instancias del Acuerdo que buscan contribuir a la mayor participación de la sociedad civil apenas logran trascender la formalidad. La CSIVI no ha cumplido en lo esencial con su función de interlocución con las instancias previstas en el Acuerdo.* Tampoco se han promovido otras formas de participación, particularmente en el nivel territorial, o desarrollado interlocuciones con otro tipo organizaciones de la sociedad civil. A la contribución inicial de la CSIVI en el proceso de organización de las instancias, bajo el supuesto de que ellas —en todo caso— se estructuran de manera autónoma, no se le agregan mayores ejecutorias. Tanto en el caso de la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género como de la Instancia de Alto Nivel de Pueblos Étnicos, a cerca de cuatro años de la firma del AFP, son contadas las ocasiones en las cuales sus delegados y delegadas han participado en las reuniones de la Comisión y, entonces, normalmente para ocuparse de asuntos de su organización, funcionamiento o financiación. Los temas de fondo, los que corresponden a los contenidos y alcances de la implementación de los enfoques de género y étnico, no han hecho parte de la agenda.

En lo relativo a la función de impulsar mecanismos pedagógicos y de participación ciudadana en el orden territorial tampoco se ha verificado un cumplimiento real, debido a que en la agenda de las reuniones de la CSIVI el tema territorial no ha tenido mayor protagonismo. Los escenarios de participación ciudadana se realizan al arbitrio del Gobierno y de ninguna manera son coordinadas desde la Comisión a pesar de estar facultada para ello.

En lo tocante a la recepción de insumos de las distintas instancias encargadas de la implementación del Acuerdo Final, así como de organizaciones, universidades, centros de investigación y observatorios

—tanto nacionales como territoriales—, la función ha tenido un desarrollo parcial y ha desempeñado apenas un rol formal en la recepción de manera conjunta de algunos insumos, lo cual no permite un análisis o adopción de medidas en la Comisión. Por regla general, solo algunas organizaciones o instancias terminan siendo citadas o piden insistentemente participación en la CSIVI y únicamente un número reducido logra exponer el producto investigativo, aunque sin conseguir generar una apropiación o atención real a estos desarrollos, cuestión que conduce a que tanto la labor de la CSIVI sea disminuida como a que los insumos aportados se conviertan en buena medida apenas en elementos de constancias que no se reflejan en la implementación.

Como se ha podido apreciar, a pesar de que se tiene una CSIVI actuante, su actividad se encuentra aún muy distante del desempeño pleno de las funciones que le fueron establecidas tanto en el Acuerdo de paz como en los correspondientes desarrollos normativos. En ese aspecto, se ha observado una continua disputa entre el componente FARC y el componente gubernamental respecto de los alcances de la Comisión. Mientras que el primero ha insistido de manera reiterada en que la instancia cumpla a plenitud con las funciones para las cuales fue creada, el segundo ha tratado de llevarla a un funcionamiento básico, restándole posibilidades en su rol de seguimiento, impulso y verificación, tendencia que se expresó ya en la fase inicial de la implementación y se ha acentuado durante el actual gobierno.

Esta afirmación no debe llevar al equívoco de asignarle un papel menor a la CSIVI. Por el contrario, la instancia ha jugado un papel central en el abordaje de problemáticas específicas del proceso de implementación, como se apreciará más adelante. Solo que su potencialidad no ha podido desplegarse como es debido. En ese aspecto, a pesar de que se han conformado comisiones especializadas que se han ocupado de temas complejos como la acreditación de los y las exintegrantes de las FARC-EP, en proceso no concluido; de la situación de los prisioneros políticos —las llamadas “personas privadas de la libertad”—; de asuntos

relacionados con las garantías de seguridad y, más recientemente, de la problemática del inventario de bienes, no ha sido posible la continuidad de otro tipo de comisiones, como la del Plan Marco de Implementación, o la creación de otras que se ocupen de asuntos específicos, como la financiación o los PDET, entre las varias que deberían estar en funcionamiento. Ello no obsta, en todo caso, para reconocer que se han realizado numerosas sesiones especializadas sobre algunos de estos tópicos, las cuales han sido de utilidad para conocer problemáticas en profundidad, aunque normalmente sin los suficientes efectos tangibles respecto de lo abordado. Finalmente, pese a la insistencia del componente FARC, no ha sido posible que en la CSIVI las partes acuerden una plan común de trabajo y una agenda temática para sus reuniones. Su actividad se deriva más bien de los requerimientos del día a día. Una instancia de este nivel, sin unos mínimos de planeación, con dificultad se puede aproximar a desempeñar el papel que de ella se espera.

### *La composición de la CSIVI*

Durante el proceso de implementación, la CSIVI ha sufrido modificaciones en su composición, aunque tanto el Gobierno nacional, como la representación de las FARC-EP, primero, y, luego, de su organización política sucesora, han tenido representaciones relativamente estables en la CSIVI. Lo mismo se puede afirmar de su Secretaría Técnica (ver cuadro N.º 2).

**CUADRO N.º 2. Composición de la CSIVI**

<b>Período gobierno de Santos (hasta agosto 7 de 2018)</b>	
<b>Gobierno nacional</b>	<b>FARC-EP - FAR (desde septiembre 2017)</b>
Juan Fernando Cristo Bustos <i>Ministro del Interior</i> (Hasta julio de 2017)	Iván Márquez (hasta abril de 2018)
Sergio Jaramillo Caro <i>Alto Comisionado para la Paz</i> (hasta el 31 de julio de 2017)	Jesús Santrich (hasta abril de 2018)
Rafael Pardo Rueda <i>Alto Consejero para el Posconflicto</i> (hasta marzo de 2018)	Victoria Sandino (hasta julio de 2018)
A partir de agosto de 2017, Según Decreto 1439 de 2017, ingresan: Guillermo Rivera Flórez <i>Ministro del Interior</i> (hasta el fin del gobierno)	Rodrigo Granda (Ricardo Téllez) (Delegado por FARC según constancia en acta del 25 de enero de 2018)
Rodrigo Rivera Salazar <i>Alto Comisionado para la Paz</i> (hasta el fin del gobierno)	A partir de julio de 2018 Jairo Estrada Álvarez (a partir de julio 2018)
	Ronald Rojas Ramos (Ramiro Durán) (a partir de julio 2018)
<b>Secretaría Técnica</b>	
Elena Ambrosi, Mario Puerta Sebastián Zuleta	Diego Martínez
<b>Gobierno Iván Duque Márquez (a la fecha)</b>	
Según Decreto 1780 de 17 de septiembre de 2018, los delegados son: Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda <i>Ministra del Interior</i> (Hasta marzo de 2020)	Rodrigo Granda (Ricardo Téllez) Jairo Estrada Álvarez Ronald Rojas Ramos (Ramiro Durán)
Miguel Ceballos Arévalo <i>Alto Comisionado para la Paz</i> Emilio Archila Peñalosa <i>Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación</i> A partir de 21 marzo de 2020 Según Decreto 451 ingresa: Alicia Arango Olmos <i>Ministra del Interior</i>	
<b>Secretaría Técnica</b>	
Carlos Caycedo	Angela Caro

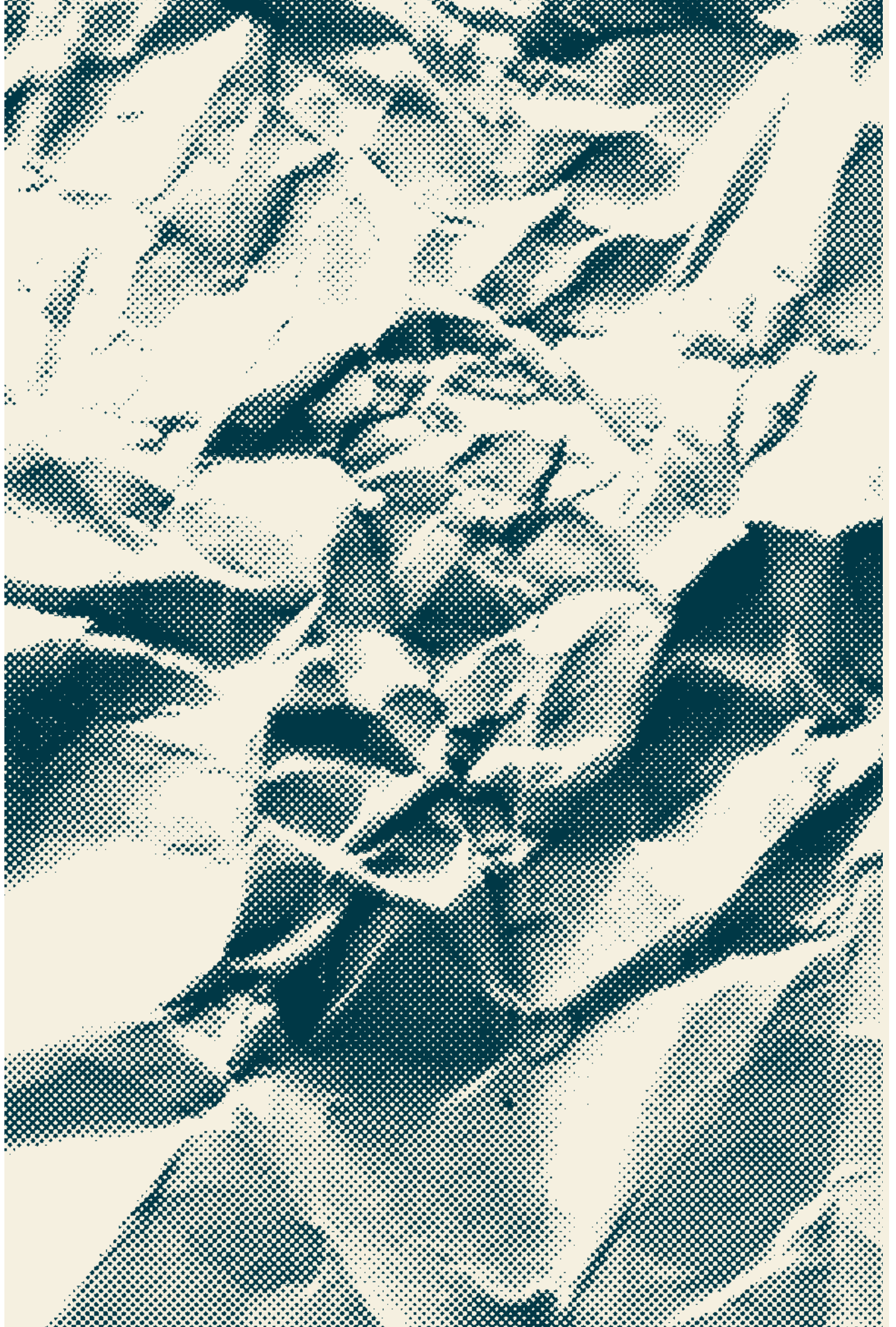
Las modificaciones en la composición de la instancia responden a los movimientos normales que se presentan en órganos de esas características. En el caso de la representación del Gobierno nacional, los cambios que se apreciaron durante el período final de la administración de Santos obedecieron a las renunciaciones del ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, y del Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo. Sus vacancias fueron rápidamente cubiertas por los funcionarios que los reemplazaron, Guillermo Rivera y Rodrigo Rivera, respectivamente. Con el cambio de gobierno hubo un período de parálisis transitoria, mientras se hicieron las definiciones políticas frente al Acuerdo de paz y se nombraron los representantes gubernamentales. Ante la renuncia de la ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, su lugar en la CSIVI estuvo vacante y fue ocupado luego, a partir del 21 de marzo de 2020, por la actual ministra, Alicia Arango Olmos.

Respecto de la representación del componente FARC, su delegación inicial fue cambiada por completo. Iván Márquez dejó su representación tras su traslado en abril de 2017 al ETCR de Miravalle; Jesús Santrich, por cuenta de su captura en abril de 2017 en el marco de actuaciones de la Fiscalía General de la Nación para atender una solicitud de extradición del Departamento de Justicia de los Estados Unidos por la presunta comisión de delitos de narcotráfico, y Victoria Sandino poco antes de su posesión como Senadora electa para el período 2018-2022.

Más allá de la composición formal, es preciso señalar la CSIVI no ha logrado funcionar con todos sus integrantes. Lo hizo sí durante el gobierno de Santos; empero, desde el inicio de su actividad durante el gobierno de Iván Duque, ha sido notoria la inasistencia reiterada de quienes han ostentado la cartera del Ministerio del Interior.

The background of the image is a halftone pattern of a globe, showing continents and oceans in a grid of dots. A dark teal banner is positioned horizontally across the middle of the image, containing the title text in white, bold, uppercase letters.

# EL FUNCIONAMIENTO DE LA CSIVI



Durante sus más de tres años y medio de existencia, la CSIVI ha tenido un funcionamiento desigual y discontinuo, con diferentes alcances respecto del cumplimiento de sus funciones, en buena medida determinados por la tendencia misma del proceso de implementación y del proceso político general.

Aunque es evidente que la CSIVI se encuentra distante del rol que le fue asignado en el Acuerdo de paz en el sentido de representar una instancia fundamental para el impulso del proceso de implementación, debe señalarse en todo caso que ha jugado un papel protagónico en diferentes momentos de ese proceso. En ese aspecto, se pueden identificar dos etapas claramente diferenciables, que en principio son coincidentes con el tiempo de la implementación que le correspondió al gobierno de Juan Manuel Santos, y ahora, con el tiempo transcurrido del gobierno de Iván Duque.

La postura distinta de los proyectos políticos en el gobierno, representados por los presidentes Santos y Duque, ha incidido sobre la trayectoria de la implementación y, en consecuencia, sobre el trabajo de la CSIVI<sup>4</sup>. En el caso del primero, se trató del presidente que firmó el Acuerdo de paz en representación del Estado colombiano y que en forma reiterada manifestó la obligación de cumplir lo pactado, así ya en su gobierno, además de evidentes avances en la implementación, se advirtieran manifiestos incumplimientos y alteraciones del Acuerdo. En el caso del segundo, se ha tratado de un mandatario, ideológicamente contrario al Acuerdo de paz, que se ha visto obligado de imple-

---

**4** Ver: Jairo Estrada Álvarez (2020). "Elementos para un análisis político de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación". En: Estrada Álvarez, Jairo (ed.). *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CEPDIPO, Gentes del Común CLACSO.

mentarlo “a su manera”, dadas las limitaciones políticas y jurídicas para no hacerlo. Su política hasta el momento ha sido la de la simulación<sup>5</sup>.

La CSIVI ha tenido que sesionar en un contexto de intensa disputa política entre las fuerzas políticas y sociales que acompañaron el proceso de diálogos y negociaciones y la firma del Acuerdo de paz, de muy amplio espectro político e ideológico, por una parte, y aquellas, representadas por diversos sectores de la derecha y la ultraderecha, que se opusieron primero en forma sistemática al proceso llevado a cabo en La Habana y a la firma del Acuerdo, luego al proceso de implementación en su fase temprana y que, posteriormente, tras su llegada al Presidencia de la República, han conjugado un accionar de obligada implementación simulada desde el ejecutivo con una obstrucción e intento de bloqueo sistemático a través de su bancada en el legislativo, por la otra. A ello se agrega que en el campo de las fuerzas políticas y sociales que han acompañado el proceso de implementación se han advertido diversos entendimientos acerca de los alcances y contenidos de la implementación del Acuerdo de paz, los cuales se mueven entre conceptos que privilegian la “paz pacificadora”, equivalente al “silencio de los fusiles” y el “fin de la guerra”, y aquellos que propugnan por la implementación integral, priorizando la puesta en marcha del conjunto de reformas contenidas en el Acuerdo.

## La CSIVI durante el gobierno de Juan Manuel Santos

### *Tendencias generales*

La primera etapa de la CSIVI inició con la expedición, el 7 de diciembre de 2016, del Decreto 1995 y correspondió con aspectos esenciales

.....

**5** Ver: CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación*. Bogotá: Gentes del Común. Y CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2020). *Claves analíticas sobre el estado general de la implementación*. Bogotá: Gentes del Común.

del inicio de la implementación. El papel de la instancia fue más que protagónico. La CSIVI estuvo en el centro de la atención pública y del debate político. Gracias a su trabajo fue posible organizar y poner en marcha, con medidas y acciones concretas, lo que ya estaba escrito en el Acuerdo: la fase de implementación temprana y las tareas prioritarias de la implementación.

Particular atención merecieron los asuntos del traslado de los guerrilleros y las guerrilleras de las FARC-EP de sus campamentos a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN). En la medida en que ese traslado se caracterizó por los primeros incumplimientos del Gobierno en lo referente al alistamiento, la adecuación, la dotación y el sostenimiento de los integrantes de la guerrilla en las zonas, las sesiones de la CSIVI de los primeros meses tuvieron que ocuparse de esa problemática. La inconformidad y las denuncias frente a tal situación fueron objeto de reiteradas manifestaciones por parte del componente FARC de la CSIVI.

En el mismo mes de diciembre se consideró en la CSIVI el proyecto de ley de Amnistía, indulto y tratamientos penales especiales, cuyo texto en sus aspectos esenciales ya había sido concertado en La Habana por las partes. La Ley 1820 de 2016 fue aprobada el 30 de diciembre. Aunque con algunas modificaciones frente a lo pactado por las partes, le brindó mayor confianza al inicio de la implementación (todo proceso de paz se acompaña del propósito de la “amnistía más amplia posible”), y constituyó el primer pilar de marco normativo.

Además de los asuntos relacionados con los asentamientos guerrilleros en las ZVTN, los primeros meses se centraron en las discusiones sobre el proceso de dejación de armas, que debía realizarse en el término D+180, las “prioridades de la implementación normativa” y el “calendario de implementación normativa durante los primeros 12 meses”, así como en el alistamiento de las condiciones para el inicio de la reincorporación integral, temas que ya habían sido acordados en La Habana, con disposiciones precisas.

Mientras que el interés del Gobierno se centró especialmente en el proceso de dejación de armas y —en menor medida— en la preparación de aspectos básicos de la reincorporación, el componente FARC-EP de la CSIVI fue insistente en la pretensión de acoplar dicho proceso con el cumplimiento por parte del Gobierno de los otros aspectos. En ese sentido se llamó la atención sobre la necesidad de enfatizar en la definición del marco normativo de la implementación del Acuerdo, teniendo en cuenta las posibilidades que brindaba el Acto Legislativo 01 de 2016, que además del procedimiento conocido como *fast track* para el trámite legislativo, le otorgaba al Presidente de la República facultades por seis meses para la expedición de normas relativas a la implementación del Acuerdo de paz.

Muy rápidamente se fue apreciando en la CSIVI que a medida que avanzaba el mandato del presidente Santos, se iba perdiendo su capacidad de garantizar las mayorías debidas en el Congreso de la República, a lo cual se agregaba la insuficiente voluntad o decisión política para llevar a cabo medidas y acciones no solo frente a los desarrollos normativos, sino también frente a una institucionalidad estatal que se mostraba con insuficiente capacidad para abordar las demandas derivadas del proceso de implementación en su fase inicial. Dada esa circunstancia, las sesiones de la CSIVI se caracterizaron por insistentes reclamos por el cumplimiento del Acuerdo por parte de los delegados de la FARC-EP.

Debe señalarse que en 2017, gracias al trabajo de la CSIVI, fue posible avanzar de manera significativa en la definición del marco normativo de la implementación haciendo uso del *fast track*, aunque también se pusieron en evidencia los primeros incumplimientos por parte del Estado, y del Gobierno en particular, así como las primeras distorsiones frente a los proyectos legislativos tramitados en el Congreso de la República, como fue el caso de los diseños del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y de la Ley Estatutaria de la JEP. Esa situación se acentuó en los últimos meses del mandato

presidencial de Santos. De esa manera, se pusieron de presente las limitaciones de la CSIVI. Aunque en su seno se tenía conocimiento pleno sobre las dificultades que se iban advirtiendo, era notoria la imposibilidad de producir un “golpe de timón” en el curso que tomaba la implementación. La CSIVI no tenía facultades para ello. El proceso navegaba en aguas turbulentas con la lentitud propia de la institucionalidad del Estado, enfrentando instituciones como la Fiscalía General de la Nación, en cabeza de Néstor Humberto Martínez, que se dio a la tarea del sabotaje y la obstrucción, en ocasiones extralimitando incluso sus funciones.

Dentro de los numerosos desarrollos normativos de esta etapa deben registrarse de manera particular los actos Legislativo 02 y 03 de 2017, con los que se produjo el llamado blindaje jurídico del Acuerdo y se habilitaron las condiciones para el tránsito de las FARC-EP a partido político legal, respectivamente. Todo el proceso que condujo al otorgamiento de la personería jurídica del partido de la FARC y, luego, su primera participación electoral fueron objeto de particular tratamiento en la CSIVI. En ese aspecto, la delegación de la FARC fue insistente en sus reclamos de garantías de seguridad y de financiamiento de la campaña electoral. Esto último de cumplimiento en extremo tardío, prácticamente a la terminación de la campaña para el Senado.

Por otra parte, el componente FARC-EP de la CSIVI inició sus labores en condiciones difíciles de trabajo y de verdadera asimetría. Tras meses de requerimientos, logró que el gobierno garantizara el financiamiento de un equipo técnico, que fue fundamental para el trabajo de los voceros de Voces de Paz y Reconciliación en el Congreso de la República, durante 2017, y para las diferentes comisiones técnicas bipartitas en las que se discutieron y prepararon los proyectos de desarrollos normativos del Acuerdo de paz.

### *Dinámicas específicas*

De manera más específica, se puede afirmar respecto del trabajo de la CSIVI que las primeras sesiones arrojaron fechas de compromisos por parte del Gobierno que se fueron postergando en el tiempo, afectando con ello la esperanza de cumplimiento depositada en el componente FARC de la CSIVI. Se dio inicio a un ciclo de solicitudes de observancia de compromisos adquiridos por el Gobierno, que requerían voluntad y, especialmente, decisiones de fondo. En ese momento y por reiteradas solicitudes del componente FARC, las partes se propusieron realizar un “cónclave” que tenía por objeto avanzar en los compromisos represados y las hojas de ruta trazadas en cada uno de los temas pendientes de implementar, que posteriormente se desarrolló en Cartagena entre el 25 y el 26 de marzo de 2017. El cónclave intentó abrir un espacio especializado sobre discusiones claves en 4 mesas: (I) Tránsito a la legalidad y seguridad jurídica, (II) Reincorporación, (III) Garantías de Seguridad y (IV) Priorización normativa; a partir de ello, se acordaron 4 actas de compromisos. Además, ambas partes decidieron emitir un comunicado conjunto sobre el encuentro (No. 17 del 26 de marzo de 2017)<sup>6</sup>.

Posteriormente, los compromisos que no se llevaron a cabo en los términos pactados en el cónclave terminaron siendo abordados en sesiones subsiguientes de la CSIVI, en medio de un clima de constante inconformidad y llamados al cumplimiento por parte de los delegados del componente FARC. Los tiempos limitados del *fast track*, la lentitud en la expedición de normas prioritarias incorporadas en el Acuerdo Final, la situación de los prisioneros políticos con una ley de amnistía que no agilizaba la salida de cárceles y los pocos avances en las zonas veredales donde no se solucionaba el acceso a tierras, eran sin duda

---

**6**

Comunicado Conjunto número 17 (2017). En: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170326-Comunicado-Conjunto-numero-17>

temas sensibles que para el componente FARC no reflejaba gestión del gobierno más allá de discursos de buenas intenciones.

A pesar de lo anterior, durante el mes de abril e inicios de mayo de 2017 se logró avanzar en materia de expedición de decretos, revisiones de textos de proyectos normativos y agudos debates, especialmente sobre el punto de la de Reforma Rural Integral.

Las sesiones técnicas, posteriores a los intercambios que se suscitan entre las versiones de los textos normativos, condujeron incluso hacia posiciones irreconciliables entre las partes. En ese momento, comenzaron a advertirse las voces de delegados de la FARC, quienes insistían en que la CSIVI no era un escenario para la “renegociación” del Acuerdo Final. En las sesiones afloraron argumentos respecto a la necesidad de ceñirse a la literalidad del Acuerdo, el espíritu y la letra de lo acordado, e interpretaciones de diferente índole que afectarían la confianza que debería caracterizar esta Instancia<sup>7</sup>.

Lo anterior fue evolucionando en paralelo con la insistente petición del gobierno por abordar y tomar decisiones respecto a la dejación de armas, afirmando haber encontrado soluciones respecto a la mayoría de los compromisos adquiridos y el cumplimiento del D+180, fecha referenciada en el Acuerdo Final que marcaría la finalización de la extracción de las armas por parte de Naciones Unidas y finalizaría el funcionamiento de las zonas veredales para iniciar el proceso de reincorporación a la vida civil. Durante este período, las partes convienen en emitir un comunicado conjunto sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación<sup>8</sup>. Ello tras una jornada intensa de revisión y constatación de textos de proyectos normati-

---

**7** “Desde la CSIVI - Farc exigimos al Gobierno Nacional el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final” (2018). En: <https://www.farc-ep.co/comunicado/desde-la-csivi-farc-exigimos-al-gobierno-nacional-el-cumplimiento-de-buena-fe-del-acuerdo-final.html>

**8** “Comunicado Conjunto No. 19 Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de



vos, situación a la que coloquialmente se denominó “decretatón” o “cónclave normativo”.

El “cónclave normativo”, realizado entre el 26 y el 29 de mayo de 2017, se dio en medio de múltiples y paralelas discusiones técnicas, largas reuniones, propuestas de proyectos normativos entregados por el componente FARC y modificaciones de textos que debían ajustarse a la integralidad del Acuerdo Final. Todo ello en medio de la presión que generaba la terminación de las facultades presidenciales para la expedición de decretos con fuerza de ley.

Estos dos momentos marcaron una tendencia de trabajo importante en la CSIVI. Las sesiones técnicas se multiplicaron y se inició un ciclo de reuniones paralelas entre equipos técnicos del Gobierno y de FARC alrededor de la construcción del Plan Marco de Implementación, por un lado, y, por otro, de la metodología que adoptaría el Instituto Kroc para hacer seguimiento a la implementación; esta última con reparos sustanciales y metodológicos por parte de FARC que no fueron recogidos en la elaboración de los informes por parte de ese Instituto. A pesar de ello ninguno de los informes presentados fue objetado, aunque sí se les formularon las observaciones del caso. La postura del componente de FARC fue insistente en cuanto a la necesidad de realizar ajustes a la metodología, dadas sus evidentes limitaciones.

Entre tanto, antes del cambio de delegados del Gobierno, este clausuró unilateralmente el 15 de agosto de 2017 el proceso de “listados” de que trata el subpunto 3.2.2.4. sobre “Acreditación y Tránsito a la Legalidad”. A partir de esa fecha, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz no remite nombres para la revisión y acreditación de integrantes de las antiguas FARC-EP, un tema neurálgico y de amplia disertación y controversia en el marco de la CSIVI.

---

implementación”(2017). En: <http://www.dhcolombia.com/2017/05/29/%E2%80%8Bcomunicado-conjunto-no-19-comunicado-csivi-sobre-cumplimiento-de-compromisos-d180-y-siguiente-fase-de-implementacion/>

Durante el año 2017 se consolidó el trabajo de la CSIVI; se caracterizó por tener unas agendas de trabajo tendientes a avanzar en la implementación prioritaria, que en todo caso no logró finiquitar la expedición de las normas pactadas y requeridas en los primeros 12 meses de implementación. Se especializó en desarrollar sesiones técnicas que le permitieron avanzar en el Plan Marco de Implementación, aunque sin finalizarlo; en la disertación sobre la metodología del Instituto Kroc; en ley de amnistía, que requirió de otros desarrollos normativos dado su limitado funcionamiento en materia de acreditaciones y privados de la libertad que seguían a la espera de la “amnistía más amplia posible” (pactada en el Acuerdo Final). Es un año donde se avanza sustancialmente en el cumplimiento de compromisos por parte de FARC y al mismo tiempo aflora una lógica de inseguridad por compromisos del Gobierno postergados en el tiempo.

El 4 de enero de 2018, la CSIVI sesionó en la ciudad de Cartagena por primera vez en ese año. Al final de esta jornada, los expresidentes José Mujica y Felipe González<sup>9</sup>, quienes encabezaron como Notables el mecanismo de verificación de que trata el punto 6.3.2. del AF, rindieron declaraciones. Este escenario fue la última convocatoria a ambos Notables y, con ello, la última vez que participaron directamente en el rol que les fue asignado por el Acuerdo durante el proceso de implementación.

A partir de esa fecha se reiniciaron las sesiones ordinarias de la CSIVI. Esta etapa se caracterizó por recurrentes intervenciones por parte del componente FARC, la mayoría en voz de Iván Márquez, manifestando distintos tipos de preocupaciones y denuncias respecto a los asesinatos (en aumento) de excombatientes, propuestas de realizar sesiones de la CSIVI en los ETCR, fórmulas para avanzar en la agenda represada y ahondar en respuestas efectivas a las necesidades de “la guerrillerada” en los espacios territoriales, entre otros. En tales

9

“Pepe Mujica y Felipe González revisan acuerdo de paz”(2018). En: <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/pepe-mujica-y-felipe-gonzalez-revisan-acuerdo-de-paz-articulo-856212>

intervenciones eran evidentes sus preocupaciones por las numerosas tendencias al incumplimiento del Acuerdo de paz, acompañadas de la reiteración del compromiso de quienes estuvieron alzados en armas de cumplir con las obligaciones derivadas del mismo.

En la sesión del 31 de enero de 2018, Iván Márquez, en representación de la FARC, leyó un extenso documento en el que se llamaba la atención sobre el “cúmulo de tareas que tenemos que desarrollar en un espacio de tiempo breve”, refiriéndose a los pocos meses que le quedaban al gobierno de Santos. Se exhortaba a la definición de un “plan de acción o agenda”. Dentro de los temas y problemas a considerar se mencionaron, entre otros: un paquete de proyectos normativos prioritarios; la seguridad jurídica; la preocupación porque “se ve una intención de seguir cubriendo a terceros en actividades del paramilitarismo; la necesidad de respetar las obligaciones internacionales que se derivaron para el Estado del Acuerdo; la inseguridad y los asesinatos de exintegrantes de las FARC-EP; el estancamiento de los propósitos de la RRI, que no registra ningún avance tangible; la no realización de la reforma a la Ley 152 de 1994, en lo concerniente al inclusión de un capítulo de implementación en los planes de desarrollo (nacional, departamentales y municipales); la urgencia de combatir la corrupción a fin de liberar recursos para la inversión social; las garantías para la participación y ejercicio de la protesta social, y el asesinato de líderes y lideresas sociales; la reforma a la Ley 1448 de víctimas; las circunscripciones territoriales de paz; la reforma política; la necesidad de implementar en la JEP el equipo de defensa jurídica para los exintegrantes de las FARC-EP; el abordaje del tratamiento diferencial para cultivadores de hoja de coca y trámite legal frente a reserva forestal sin sustracción”. En el señalado documento se mencionó, además, el poco interés gubernamental en “una jornada para hacer un compromiso público al: NUNCA MÁS el uso de las armas en la política”. Igualmente se llamó la atención sobre abusos y extralimitaciones en “extinciones de dominio muy raras”, sindicando a los propietarios

de los bienes como testafierros de las FARC. Respecto de la JEP, se indicó que sus normas de procedimiento debían ser discutidas en la CSIVI, según el acuerdo. Y sentenciaba: “¡Tengo la impresión de que nos engañaron!”. A todo ello se adicionó el requerimiento de un plan de choque para la salida de los integrantes de FARC de las cárceles, así como la exigencia de la entrega de los recursos para poder participar en la contienda electoral en curso, y se formulaba la pregunta: “¿Quién está actuando detrás de todo esto para impedir que hagamos política?”<sup>10</sup> (Iván Márquez, CSIVI, 31 de enero 2018).

Intervenciones como la anterior fueron recurrentes por parte de los delegados del componente FARC en la CSIVI. Y las mismas terminaron siendo parte fundamental de los motivos por los cuales no fueron firmadas ni acordadas actas de la CSIVI en la Secretaría Técnica. La actas terminaron siendo también un campo en disputa. La secretaría técnica de Gobierno intentaba reducir a su mínima expresión el contenido de las denuncias de incumplimiento presentadas por los delegados de FARC, pretendiendo restringir las actas al mero enunciado de los temas abordados; con el ánimo de tener una memoria de las discusiones, la secretaría técnica de FARC intentó dejar constancias de las múltiples preocupaciones expuestas por su componente.

Por otra parte, a partir de una serie de derechos de petición, durante el primer semestre de 2018 se realizaron sesiones con la Vicefiscal General de la Nación con el ánimo de identificar la información legal de los antiguos miembros de las FARC-EP. Se promovieron así “jornadas territoriales” que tuvieron como propósito, entre otros, ahondar en la discusión sobre la suspensión de las órdenes de captura. Iniciando el mes de febrero, desde las secretarías técnicas se pretendió acordar un plan de acciones o agenda de implementación para el primer semestre de 2018, el cual quedó reducido a un par de sesiones técni-



cas y comentarios de “buenas intenciones” que pretendieron despejar las necesidades de implementación por cada punto del Acuerdo Final.

En lo corrido de ese mismo mes se realizaron también reuniones de la CSIVI de alto nivel en las que se evidenciaron momentos de tensión. Reuniones a las que, además del delegado para la CSIVI, Iván Márquez, y Jairo Estrada, quien ya venía acompañando desde el inicio las sesiones de la instancia, asistieron por parte del Partido de la FARC su presidente, Rodrigo Londoño, y Carlos Antonio Lozada, integrante del Consejo Político Nacional. Tal es el caso de la sesión del 16 de febrero de 2018, que giró en torno a las garantías de seguridad física y jurídica de los excombatientes, la importancia del pacto nacional para excluir las armas del ejercicio de la política y las garantías políticas del nuevo partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) en el escenario electoral.

Bajo esta misma lógica, continuaron las sesiones técnicas y de alto nivel, conocidas como de “tres por tres”<sup>11</sup>, con nuevos temas en la agenda. A esas alturas el componente FARC fue reiterativo en sus intervenciones sobre la pérdida de credibilidad de la base guerrillera en los avances del proceso de paz y las posibles consecuencias que podría acarrear el no dar respuestas de fondo a la implementación, a pesar de las “buenas intenciones” y gestiones que, en todo caso, se le reconocieron al gobierno de Santos, pero que desde la perspectiva del componente FARC resultaban insuficientes.

El 3 de abril de 2018 se desarrolló la última sesión de la CSIVI en la que estuvo completo el componente FARC, representado por los tres delegados facultados para ello. Seis días después, según ya se señaló, fue capturado Jesús Santrich. A mediados del mismo mes, Iván Márquez decidió trasladarse al Espacio Territorial de Miravalle, informando de ello a la CSIVI, instancia que fue exhortada nuevamente

---

**11** Se trata de reuniones en las que no se permitía ingreso de equipos técnicos o asesores. Exclusivamente la presencia de los delegados por cada componente y su secretaría técnica.

a sesionar en los territorios. La situación generada por estos hechos cambió la composición y la dinámica misma de la Comisión.

Hacia mediados de mayo de 2018, se realizó un “cónclave” similar al del año inmediatamente anterior entre delegados del Gobierno, del CNR y algunos de la CSIVI, que tuvo como propósito “saldar desconfianzas”, actualizar compromisos y fijar una agenda de trabajo entre las partes. Los hechos de ese último mes habían llevado el trabajo de la CSIVI a un estado crítico, aunque se mantuvieron las reuniones técnicas en materia de acreditaciones. Solo en el mes de junio se regularizaron por un tiempo las sesiones de alto nivel de la CSIVI, abordando las mismas temáticas y agendas pendientes, pero agregando a la discusión los hechos ocurridos con el delegado de FARC, Jesús Santrich, y las condiciones para realizar el empalme con el Gobierno entrante.

El 17 de julio, ante la inminente salida de Jesús Santrich e Iván Márquez, quienes para ese momento había resultado electos al Congreso de la República en representación del Partido de la FARC, el componente FARC definió formalmente su delegación en la CSIVI. A partir de allí, la representación de la FARC en la CSIVI quedó integrada por Rodrigo Granda Escobar, Ronald Rojas Ramos y Jairo Estrada Álvarez.

En ese momento, el componente FARC insistió en la activación del mecanismo conjunto de solución de diferencias. Se evidenció la necesidad de actualizar los decretos de la CSIVI y el CNR –aunque este último nunca fue expedido–, además se solicitó en diferentes reuniones acordar una hoja de ruta en materia de acompañamiento internacional, se identificaron varios desarrollos normativos que aún no habían surtido el proceso de constatación en la CSIVI, se solicitó agendar informes de Secretaría Técnica del componente Internacional y el Instituto Kroc y se reiteraron las dificultades en materia de seguridad.

Durante el gobierno de Santos se llevaron a cabo 96 reuniones de la CSIVI. Cuatro de ellas, en el mes de diciembre de 2016; 64 en 2017 y 29 en 2018. Más allá de los resultados de las mencionadas reuniones, se

demuestra un trabajo intenso de las partes. En promedio mensual se realizaron cinco reuniones. En el cuadro N.º 3 se aprecia el listado-resumen de los temas agendados y abordados en esas reuniones:

**CUADRO N.º 3.** *Resumen de temas agendados en reuniones de la CSIVI Gobierno Juan Manuel Santos*

---

1. Prioridades normativas para la implementación del Acuerdo de Paz
  2. Acto legislativo de Reincorporación Política
  3. Salida de menores de edad de campamentos
  4. Funcionamiento de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y Espacios Transitorios para la Capacitación y la Reincorporación (ETCR)
  5. Proceso de dejación de armas, tránsito a la legalidad, levantamiento y suspensión de órdenes de captura
  6. Extracción de caletas
  7. Garantías de Seguridad Jurídica
  8. Privados de la libertad, amnistías, tránsito a la legalidad
  9. Componente Internacional
  10. Notables - Secretaría Técnica
  11. Instancias de Alto Nivel
  12. Entrega de armas
  13. Secretaría Técnica de Notables
  14. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
    - Jurisdicción Especial para la Paz
    - Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición
    - Unidad de Búsqueda para Personas dadas por Desaparecidas.
  15. Reincorporación política, económica y social
  16. Participación Ciudadana
  17. Víctimas y Plan Nacional de Derechos Humanos
  18. Sistema Integral para el Ejercicio de la Política
  19. Plan Marco de Implementación (PMI)
  20. Informes y metodología Instituto Kroc
  21. Monumentos
  22. Nuevo partido político FARC y campaña
  23. Comunicados conjuntos
- 

*continúa en siguiente página...*

24. Denuncias
  25. Balance de implementación
  26. Seguimiento al componente Internacional y de Acompañamiento
  27. Seguridad Jurídica y ejercicio de la política
  28. Suspensión de órdenes de captura
  29. Expedición de cédulas e identificaciones
  30. Denuncias por casos concretos en diferentes espacios territoriales
  31. Salida de menores, Programa Camino Diferencial
  32. Preocupaciones por crecimiento de asesinatos y amenazas de paramilitarismo
  33. Plan de choque para salida de privados de la libertad
  34. Gestores de Paz
  35. Paquete normativo pendiente
  36. JEP, normas de procedimiento y Lay Estatutaria
  37. Plan de Trabajo de la CSIVI y propuesta de CSIVI territoriales
  38. Partido FARC, proceso electoral
  39. Esquemas de seguridad, UNP y Mesa Técnica de Seguridad
  40. Altas Instancias, financiamiento y proyectos
  41. Plan Marco de Implementación
  42. Reincorporación
  43. PDET y PENIS
  44. JEP y Certificación de acciones de contenido reparador por parte de la Secretaría Ejecutiva de la JEP
  45. Denuncias de componente FARC (muerte de excombatientes, capturas, inspecciones judiciales a delegados de la CSIVI, nullos desarrollos normativos en punto de Reforma Rural Integral, no salida de prisioneros políticos, recursos para campaña electoral y financiación del Partido FARC)
- 

**Fuente:** *Elaboración propia con base en actas de la CSIVI.*

## La CSIVI durante el gobierno de Iván Duque

### *Tendencias generales*

La victoria electoral de Duque en las elecciones presidenciales de 2018 generó mucha preocupación sobre los efectos frente al Acuerdo de paz y su implementación. La fuerza política que lo erigió

como candidato y lo llevó al palacio presidencial, el partido del Centro Democrático, había convertido la crítica extremista y falaz contra el Acuerdo de paz y su implementación en uno de los ejes de su campaña. De hecho, se hablaba abiertamente de “hacer trizas” los acuerdos.

Aunque, ya electo, Iván Duque amainó el lenguaje dadas las presiones de la ONU, la comunidad internacional y de importantes sectores de la opinión pública no había certezas acerca de cuál sería la política gubernamental frente a la implementación del Acuerdo de paz. Existían dudas acerca del reconocimiento que el Gobierno debía hacer de las instancias del Acuerdo de paz, particularmente de las instancias bipartitas: la CSIVI y el Consejo Nacional de Reincorporación. Sin duda, para un gobierno de derecha que debía seguir las orientaciones de los sectores más extremistas no era fácil tener que sentarse en igualdad de condiciones con la representación de la FARC en esas instancias. Pero lo tenía que hacer. Pasaron varias semanas, hasta que se dio la ocasión, con mucha tensión, pero con respeto mutuo.

Al finalizar septiembre de 2018, se llevó a cabo la primera reunión de la CSIVI. Como era de esperarse, aproximar un entendimiento común acerca de la instancia no fue tarea fácil. En la visión gubernamental, la CSIVI ha sido vista —y, a juzgar por declaraciones de altos funcionarios, continúa siendo vista— de manera equivocada como una instancia de cogobierno. Ese prejuicio ha conducido a la pretensión de disminuir aún más los alcances de la instancia; explica la falta de continuidad de sus sesiones; la tendencia a reducirlas a un trámite de mera formalidad. El componente FARC de la CSIVI se ha valido de las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de la Comisión, en los términos de los decretos ya analizados. De hecho, había insistido en el primer semestre de 2018 en la expedición de una nueva normativa que llenase los vacíos del Decreto 1995 de 2016, lo cual se logró con la expedición del Decreto 1417 de 2018, expedido pocos días antes de la terminación del cuatrienio presidencial de Juan Manuel Santos.

Durante el gobierno de Duque, las reuniones de la CSIVI se han caracterizado porque en ellas se exhiben posturas encontradas respecto de la interpretación del Acuerdo de paz y de la implementación. Puede afirmarse que para el gobierno de Duque el Acuerdo representa una anomalía que no pudo desconocer y con la que, en consecuencia, se ha visto obligado a cohabitar. Dada esa circunstancia se dio a la tarea de generar una particular interpretación de la implementación, amparándose en el margen de apreciación que habría brindado la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de las obligaciones del Estado y sus órganos, en este caso del poder ejecutivo, respecto de sus obligaciones para con el Acuerdo. Tal interpretación, que es sesgada, pues no incorpora la obligación de implementar con atención a la letra y el espíritu de lo acordado, lo llevó a la formulación de la “política de estabilización Paz con legalidad”<sup>12</sup> y a proceder casi que a su antojo en diseños del Plan Nacional de Desarrollo que no dan cuenta de las necesidades de la implementación<sup>13</sup>.

Las reuniones de la CSIVI han estado muy marcadas por el contexto de violencia política e inseguridad que se ha vivido en los territorios, y que encuentra expresión en el asesinato de líderes y lideresas sociales. En el mismo sentido, particular atención ha merecido la situación de violencia que afecta a exintegrantes de las FARC-EP. El componente FARC de la CSIVI ha denunciado el asesinato a la fecha de 214 exguerrilleros y exguerrilleras y de 42 de sus familiares, a lo cual agrega casos de desaparición y amenazas, así como de desplazamiento forzado de exintegrantes de las FARC-EP en La Blanquita (Frontino), Ituango, Argelia (Cauca), Algeciras (Huila) y en el Departamento del Mea, entre otros. En ese aspecto, se han apreciado las diferencias frente a la implementación del punto 3.4. del Acuerdo de paz que, a juicio de la

---

**12** Presidencia de la república (2018). *Paz con legalidad*. Bogotá

**13** CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019). *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz*. Bogotá: Gentes del Común.

FARC, no ha contado con el debido compromiso gubernamental y los desarrollos necesarios.

Igualmente, la CSIVI ha sido un escenario de controversia sobre actuaciones específicas del gobierno de Duque frente a la implementación del Acuerdo. Tanto en lo relacionado con las 16 circunscripciones especiales de paz y los PDT, como en otros temas ya referidos. Se ha llamado la atención por parte del componente FARC acerca de que el discurso gubernamental —pese a afirmar su compromiso con la implementación— no guarda distancia explícita frente a las acciones abiertamente contrarias al Acuerdo de paz por parte de la bancada del partido de gobierno, el Centro Democrático.

El trabajo más reciente de la CSIVI se vio afectado por las declaraciones públicas del Alto Comisionado de Paz, Miguel Ceballos, el 13 de mayo de 2020, con ocasión de la inclusión de Cuba en la lista de organizaciones que no colaboran en la lucha contra el terrorismo, elaborada por el gobierno de los Estados Unidos. Según tales declaraciones, esa decisión del gobierno estadounidense representaría un espaldarazo a la política y un reconocimiento de la gestión desarrollada por el gobierno de Duque para que ocurriera el suceso. En la reunión de la CSIVI del 14 de mayo, a la que no asistió el embajador de Cuba por instrucciones de su Cancillería, el componente FARC señaló que además de tratarse de una actitud inamistosa y de desagrado frente a un país que ha brindado todo el apoyo posible al proceso de paz y a la implementación, era un contrasentido que, al tiempo que se le sindicaba de no colaborar en la lucha contra el terrorismo, se le tuviese como Garante de la implementación del Acuerdo de paz. Por tal razón se requería al Gobierno que aclarase su postura acerca de la condición de Cuba como país Garante. Dada la situación, se anunció la suspensión de su participación en la señalada reunión<sup>14</sup>.

---

**14** CSIVI-FARC. Declaración pública. Bogotá, 14 de mayo de 2020. Al respecto ver también: “Farc se retiró de CSIVI por la inclusión de Cuba a la lista de EE. UU”(2020). <https://www.eltiempo.com/>

El funcionamiento de la CSIVI se reanudó en la sesión del 26 de junio. La reunión contó nuevamente con la inasistencia de Cuba. Luego de un intercambio en el que la delegación gubernamental afirmó no tener ningún cuestionamiento frente al rol de Cuba como país Garante, el componente FARC reafirmó su postura y la partes acordaron dirigir de manera conjunta una nota al embajador de Cuba en la que se hiciera reconocimiento de su rol en el proceso de paz y de implementación en su condición de país Garante y se solicitaba reanudar su participación en las reuniones de la CSIVI.

Para el componente FARC, el asunto reviste la mayor importancia si se considera el papel fundamental de los países Garantes, Cuba y Noruega, en la CSIVI. Como se señaló, los Garantes, junto con los verificadores (los Notables, la Misión de Verificación de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU) y el acompañamiento internacional, constituyen un todo, concebido en el Acuerdo, del mayor significado para llevar a cabo el proceso de implementación.

### *Dinámicas específicas*

Por otra parte, al examinar de manera más específica el funcionamiento se puede afirmar que después de la insistencia de la FARC en reactivar la CSIVI<sup>15</sup>, y del inicio de la realización de la primera reunión de la instancia el 17 de septiembre de 2017, se llevaron a cabo cuatro reuniones hasta la terminación del año. Aproximar una agenda básica de trabajo no fue una tarea fácil dadas las mutuas prevenciones. Para el gobierno de Duque se trataba, como ya se dijo, de lidiar con la instancia bipartita de un Acuerdo que había merecido el rechazo del proyecto

---

politica/proceso-de-paz/farc-se-retira-de-la-csivi-por-la-inclusion-de-cuba-en-la-lista-de-estados-unidos-495430

**15**

“La FARC pide a Duque reactivar mecanismo para la implementación del acuerdo de paz” (2018). <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-farc-pide-a-duque-reactivar-mecanismo-para-implementacion-del-acuerdo-de-paz/20000035-3752473>

político que había triunfado en las elecciones presidenciales de 2018. Para la FARC se trataba de preservar una instancia fundamental del Acuerdo de paz y de incidir para encauzarla hacia el cumplimiento de sus funciones.

En las primeras reuniones se debatió acerca de los alcances de la suspensión del artículo 3º numeral 6 del Decreto 995 de 2016 por parte del Consejo de Estado, y de su impacto sobre las funciones de constatación de normas de la CSIVI. Asimismo, acerca de la necesidad de identificar un plan de acción para el resto del período y la reactivación y desarrollo de las mesas técnicas de la CSIVI sobre Seguridad Jurídica y Componente Internacional. Este último constituye un tema que no ha tenido desarrollos durante el gobierno Duque, a pesar de los reiterados llamados y requerimientos para poner en funcionamiento el componente.

En medio de las tensiones y controversias propias del proceso electoral a llevarse cabo en departamentos y municipios, sumadas a la inseguridad física y jurídica, los magros avances en el proceso de reincorporación, la incertidumbre en los espacios territoriales y el poco y controversial avance en materia normativa de la implementación, se acumulaban desconfianzas e inseguridades respecto de la trayectoria de la implementación y de la reincorporación durante el nuevo gobierno.

El componente FARC de la CSIVI no advertía el compromiso del nuevo gobierno con el Acuerdo de paz. Esta valoración se confirmó al conocerse la “política de estabilización Paz con legalidad”, que —como ya quedó dicho— representaba la visión del gobierno acerca de la implementación del Acuerdo. Para el componente CSIVI-FARC se trataba de una simplificación indebida del Acuerdo, que significaba en sentido estricto otra forma de incumplir lo convenido por parte del gobierno.

El año 2019 se inició con la suspensión unilateral por parte de la delegación gubernamental de la reunión de CSIVI programada para el 11 de febrero. Esta manifestó molestia por la carta que la FARC diri-

gió a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas reafirmando su compromiso con la implementación del Acuerdo y llamando a dinamizar el Pacto Político Nacional para la definitiva separación de las armas de la política. Según el argumento gubernamental, ese tipo de iniciativas deberían considerarse previamente en la CSIVI. Frente a esa actuación, el componente FARC de la instancia insistió en la necesidad de hacer una distinción entre las FARC-EP y su organización política sucesora, la FARC, como parte contratante del Acuerdo de paz y la FARC como partido político, señalando que no se podía pretender impedir que el Partido se pronunciara sobre acontecimientos de la vida nacional y sobre el propio estado de la implementación.

Una nueva suspensión unilateral de sesión de la CSIVI por parte del Gobierno nacional se produjo el 29 de agosto de 2019 con ocasión del anuncio de antiguos comandantes de las FARC-EP, liderados por Iván Márquez, de retornar al alzamiento armado. Las sesiones se reanudaron en el mes de octubre. En ese momento, el componente FARC de la CSIVI reclamó por declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores sobre presuntas actividades ilícitas de Rodrigo Granda y otros exintegrantes de las FARC-EP en Venezuela: falsas a la postre, pero que enrarecían el trabajo de la instancia<sup>16</sup>.

Normalizadas las reuniones de la CSIVI, el componente FARC fue insistente en la necesidad de avanzar en la definición de una agenda de trabajo con el fin de poder evacuar una gran cantidad de temas represados y establecer prioridades temáticas, considerando, además, que en las pocas reuniones realizadas se había abordado parcialmente un listado de temas frente a los que las partes dejaban simplemente sentada su posición, pero sin que ello significase que la CSIVI estuviera cumpliendo efectivamente con sus funciones.

---

**16**

“La ligereza del canciller Trujillo por acusaciones contra Rodrigo Granda” (2019). En: <https://www.las2orillas.co/la-ligereza-del-canciller-trujillo-por-acusaciones-contra-rodri-go-granda/>

Se plantearon alternativas elaboradas en la Secretaría Técnica y se formuló una propuesta de “plan de choque” para abordar varios asuntos. Finalmente, se pudo sesionar tratando puntos propuestos por las partes, los cuales, en la mayoría de los casos, estaban sustentados en documentos escritos. Así se esperaba darles mayor sustento a los planteamientos, y también tener respuestas más claras y precisas frente a las problemáticas tratadas.

Por otra parte, desde febrero de 2019 se iniciaron los requerimientos del componente FARC al Gobierno nacional por la presentación de su agenda de desarrollos normativos sobre la implementación del Acuerdo de paz. Tales requerimientos se sustentaban adicionalmente en que el Consejo de Estado había levantado la suspensión de la función de constatación de los proyectos de desarrollo normativo por parte de la CSIVI. Luego de reiterar las demandas señaladas, la representación gubernamental hizo entrega de la “agenda legislativa” apenas el 27 de junio, la cual, como era de esperarse, en absoluto se ajustaba a las necesidades de la implementación del Acuerdo y anunciaba que durante el gobierno de Duque era muy poco lo que se podía esperar en ese campo.

Por otro lado, con posterioridad a las objeciones realizadas por Iván Duque, se discutió en la CSIVI sobre las consideraciones del Gobierno respecto de la sanción de la Ley Estatutaria de la JEP. En esta oportunidad, se solicitó por parte del Componente FARC la activación del mecanismo de resolución de controversias del Decreto 1995, propuesta rechazada por el Gobierno nacional. Su representación en la CSIVI insistió en que ese era un tema discrecional del Presidente y que en cumplimiento de sus funciones podría objetar o no la mencionada ley. El componente FARC sentó de manera enfática su posición, mediante constancia escrita, señalando críticas de fondo frente a las objeciones presidenciales, pero también advirtiendo sobre las consecuencias para el funcionamiento de la JEP de la eventual inexistencia

de una ley estatutaria<sup>17</sup>. La controversia se cerró con el pronunciamiento favorable de la Corte Constitucional, y la Ley Estatutaria de la JEP entró a regir desde el 6 de junio de 2019.

El componente FARC también fue insistente a lo largo de 2019 en exigir un pronunciamiento por parte del Gobierno respecto del mecanismo de verificación internacional correspondiente a los Notables. Aunque la Secretaría Técnica de este organismo se encontraba funcionando en ese momento, los Notables no habían sido convocados por parte del gobierno de Duque. A la fecha, se ha puesto en evidencia que el Gobierno no tiene interés alguno en la activación de ese mecanismo, en postura que pone de presente un incumplimiento del Acuerdo de paz.

En el mes de marzo de 2019, uno de los tópicos más importantes en el desarrollo de las funciones de la CSIVI fue el relacionado con la obligación del Gobierno nacional de incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo. Para ese momento, el proyecto de ley del PND ya había iniciado su trámite y discusión en el Congreso de la República. El componente FARC señaló que el Gobierno estaba incumpliendo el AFP y sus desarrollos normativos y desatendiendo especialmente el mandato derivado del Acto Legislativo 01 de 2016 de incluir en el PND un capítulo de la implementación, en los términos establecidos en el Documento CONPES 3932 de 2018. El Gobierno nacional, por su parte, manifestó que tal obligación sí se estaba cumpliendo; que sí existía un componente específico para la implementación y que, si bien este no se recogía en un “capítulo”, el contenido podía rastrearse a lo largo del texto del PND. Con el fin de abordar en extenso este tema, durante el año 2019 se realizaron múltiples reuniones técnicas. Sin embargo, no trascendieron las posturas mostradas por las partes. El Gobierno no cedió en su posición, y el componente FARC, en documento del 14 de marzo de 2019<sup>18</sup>,

---

**17** Constancia CSIVI-FARC, *Ob. cit.*

**18** Constancia CSIVI-FARC, *Ob. cit.*

dejó constancia escrita sobre el incumplimiento del Acuerdo de paz en esa materia.

Tras reiteradas denuncias del componente FARC de la CSIVI sobre la falta de garantías de seguridad para las firmantes del Acuerdo de paz, expresada entre otros aspectos en el número de asesinatos en ascenso, la temática se abordó en la sesión del mes de mayo de 2019. La delegación de FARC presentó este punto como una afectación sensible al proceso de reincorporación de los exguerrilleros y exguerrilleras, y señaló la responsabilidad del Gobierno al no incorporar en su gestión la puesta en marcha de las diferentes disposiciones que se previeron en el AFP sobre la materia. Al respecto manifestó que frente al sistema integral de protección contemplado en el punto 3.4. del Acuerdo, lo que se observaba, además de su desconocimiento por parte del Gobierno, eran medidas aisladas y descoordinadas. Asimismo, se solicitó un pronunciamiento respecto del Programa Especial de Protección para la FARC. Por último, se manifestó que el peso del programa y el sistema no podrían recaer únicamente sobre la UNP, entre otras razones, por la desfinanciación y el déficit que se advertían en esta entidad. Se insistió en procurar esfuerzos conjuntos e interinstitucionales para poder garantizar la vida de los exguerrilleros y exguerrilleras. El Gobierno respondió diciendo que se estaban tomando todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los exintegrantes de las FARC-EP, que ninguna de sus acciones se encaminaba a reducir las garantías. La delegación gubernamental se comprometió a generar un informe detallado de lo que se estaba realizando sobre la materia. Dicho punto tuvo varias sesiones, en las cuales no se pudo verificar que realmente hubiese el avance debido. A medida que se discutía en las reuniones de la CSIVI, las cifras sobre la situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y miembros de FARC iba en aumento.

En diversas reuniones de la CSIVI, el componente FARC ha presentado el tema de las acreditaciones y de los prisioneros políticos.

Aunque se han registrado algunos avances, a la fecha no ha sido posible cerrar de manera definitiva el listado de exintegrantes de las FARC-EP. El cierre unilateral del listado de acreditaciones por parte del gobierno de Santos se ha constituido en un factor que ha impedido finiquitar esa tarea. Hay 82 privados de la libertad, reconocidos por la FARC, que quedaron por fuera de la lista. Por otra parte, debe señalarse que hay 180 personas acreditadas que aún permanecen en la cárcel, a las cuales se agregan 168 que se encuentran en “observación” del comité interinstitucional.

Dentro de los asuntos sensibles abordados por la CSIVI se encuentra el referido al inventario de bienes entregado en su momento por las FARC-EP, el cual fue tratado en sucesivas reuniones desde el mes de junio de 2019. Por parte de FARC se manifestó que la obligación de entregar el inventario se cumplió a cabalidad y que se fue diligente en su tratamiento, incluso solicitando medidas cautelares de los bienes que, por la no recepción oportuna del Gobierno, se estaban perdiendo o deteriorando. Este tópico continúa en debate debido a los resultados magros de la Sociedad de Activos Especiales, institución del Estado, encargada de la recepción de los bienes, especialmente de aquellos que se consideran “monetizables”, y a la pretensión gubernamental de endilgar a la FARC la obligación de una entrega material y saneada de los inmuebles, cuestión de imposible cumplimiento. Semejante exigencia quedó consagrada por la expedición unilateral por parte del Gobierno nacional del Decreto 205 de 2020, sin que para ello se hubiese surtido de manera debida el proceso de constatación por parte de la CSIVI. En tal decreto se fijó la fecha del 31 de julio de 2020 como plazo perentorio para la entrega de los bienes. La problemática compleja de los bienes, que posee muchas aristas, ha llevado al Gobierno a tener que considerar una nueva fecha límite para la entrega; sin que se hayan resuelto los asuntos relacionados con el proceso de aseguramiento. A ello se agrega el propio entendimiento del inventario: Mientras que para el Gobierno este se reduce a los bienes “monetizables”, para la FARC,

además de estos, deben tenerse en cuenta los “bienes no monetizables”, es decir, los correspondientes al valor tasado de las armas que se dejaron y al valor estimado de las obras de infraestructura (especialmente vías terciarias) construidas por la extinta guerrilla.

Dada la ausencia de reglas sobre el procedimiento de constatación de normas por parte de la CSIVI, la partes acordaron un protocolo que fue preparado por la Secretaría Técnica. A la fecha ha sido posible surtir dos trámites de constatación atendiendo el protocolo: uno sobre el catastro multipropósito; el otro, sobre la jurisdicción agraria. El componente FARC conceptuó que los proyectos no se ajustaban al Acuerdo final. El procedimiento de constatación tiene límites. Más allá de la atención de la formalidad de presentar las iniciativas, no hay nada establecido que obligue al Gobierno a atender los requerimientos de la contraparte, a lo cual se agrega que el Gobierno ha presentado de manera selectiva algunos proyectos de normas para su constatación y que, en otros casos, ha eludido esa obligación, contrariando la disposición de hacerlo en todos los casos, según lo establecido en el Decreto 1995 de 2016.

Atendiendo lo señalado en el Acuerdo, en la CSIVI se aprobaron 11 emisoras de las 20 previstas. De las aprobadas, se encuentran funcionando las de Ituango y Chaparral; tres deben entrar en operación al finalizar 2020, en Convención, San Jacinto y Fonseca, y seis en 2021, en Algeciras, Florida, Bojayá, Arauquita, Puerto Leguizamo y El Tambo. Aunque tal aprobación es importante, el proceso ha transcurrido con extrema lentitud.

Igualmente se definieron los criterios para la escogencia de la tercera experta de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; se recibieron las hojas de vida de las candidatas. Asimismo se ha socializado información relativa al estado del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Tras retrasos y dilaciones por parte del gobierno y las instituciones responsables, solo hasta el mes de enero de 2020 se presentó como herramienta actualmente a disposi-

ción del público. El componente FARC consignó en documento escrito sus observaciones. Con la IEANPE se realizó solamente una reunión en la cual se presentó el plan de trabajo para poder iniciar su labor. El plan recibió algunas objeciones iniciales por parte del Gobierno, que luego fueron subsanadas. A la fecha no ha habido financiación para llevarlo a cabo. Con la Instancia de Mujeres se realizaron intercambios sobre su proceso de renovación. Tras algunas observaciones del Gobierno al proyecto de reglamento, este se aprobó al finalizar enero de 2020.

Durante el gobierno de Duque, hasta el fin de junio de 2020, la CSIVI se había reunido en 30 ocasiones: 4 en 2018, 18 en 2019 y 8 en 2020. Las partes convinieron la realización de dos reuniones mensuales; si se hubiera cumplido ese acuerdo, tras 22 meses de realizada la primera reunión, deberían haberse llevado a cabo 44 reuniones. Aunque el componente FARC de la CSIVI ha tenido la plena disposición y además ha requerido al Gobierno para que se cumpla la periodicidad convenida, no ha sido posible que ese propósito se cumpla. En parte, como se ha visto, por el trabajo discontinuo ocasionado por las suspensiones unilaterales del Gobierno y por la no realización de las reuniones ante la inasistencia de integrantes de su delegación. A ello se agregan los hechos que a juicio del componente FARC representaban un cuestionamiento de Cuba como país Garante, y que llevaron a una suspensión entre el 14 de mayo y el 26 de junio de 2020. Aunque las partes han atendido el debido respeto, el contexto y las temáticas específicas de las agendas tratadas, en general se ha tratado de sesiones complejas y con momentos de tensión en su desarrollo.

En el cuadro N.º 4 se encuentra un listado-resumen de los aspectos agendados y abordados en las reuniones de la CSIVI durante el gobierno de Duque.

**CUADRO N.º 4.** *Resumen de temas agendados en reuniones de la CSIVI. Gobierno Iván Duque (hasta junio de 2020)*

---

**TEMAS AGENDADOS**

---

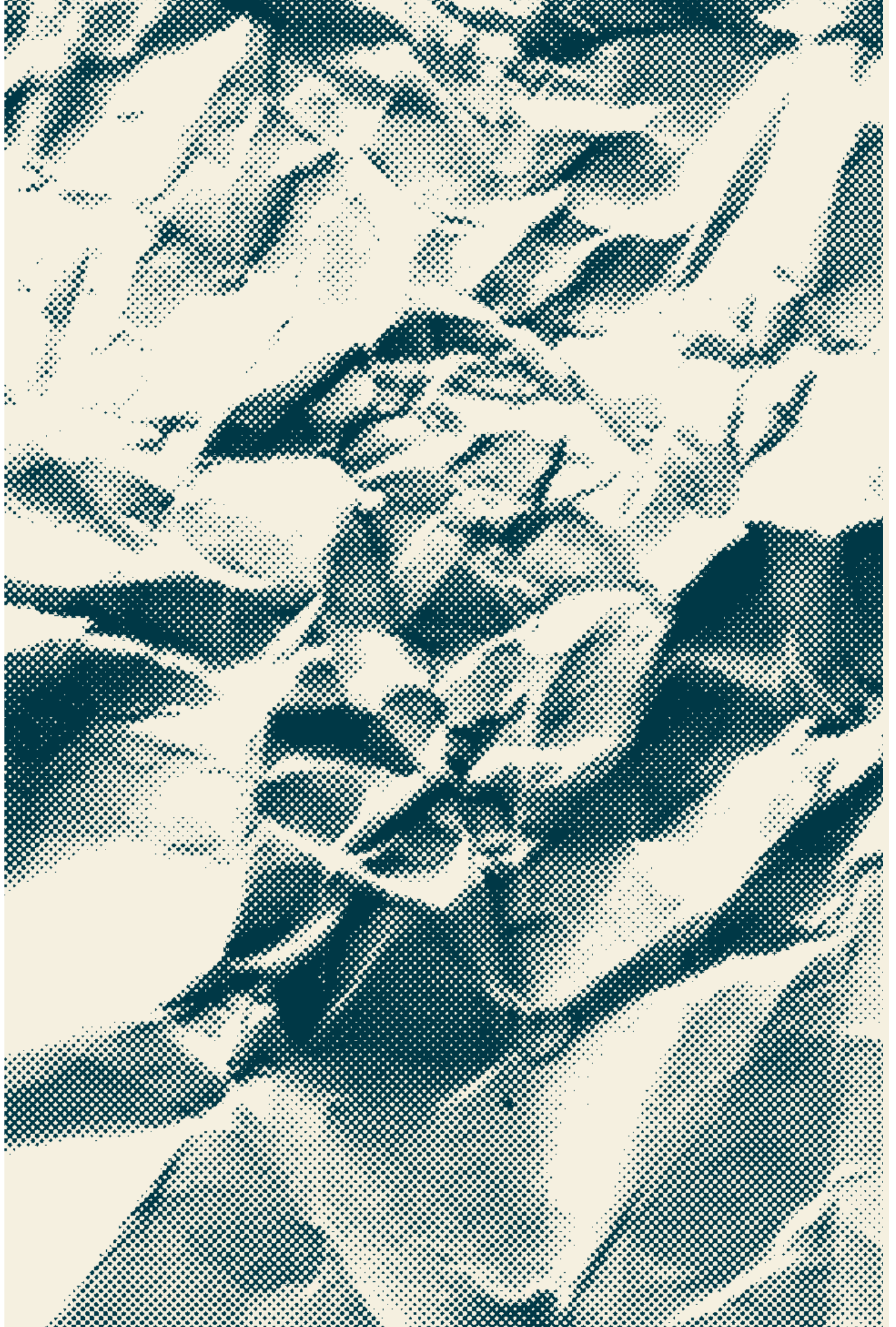
1. Decisión del Consejo de Estado sobre suspensión provisional del decreto 1995 de 2016
2. Estado de prórroga de la CSIVI
3. Elección de experta en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad
4. Agenda normativa de la Implementación
5. Capítulo específico de implementación en el PND
6. Objeciones a la ley estatutaria de la JEP presentadas por el Gobierno
7. Informes y funcionamiento de CINEP - CERAC e Instituto Kroc (marzo)
8. Situación de garantías de los excombatientes y subdirección especializada de la UNP
9. Constatación de normas
10. Emisoras
11. Informes sobre el inventario de bienes entregados por las FARC para la reparación de las víctimas
12. Instancia Especial de Mujeres e Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos
13. Proposición FARC: "Marco fiscal de mediano plazo y financiación de la implementación 2020"
14. Trazador Presupuestal
15. Informe de CNR
16. SIIPO
17. Notables
18. Proceso de reingeniería UNP y plan estratégico de protección
19. Amenazas equipo SAAD
20. Funcionamiento CSIVI - Mesas

---

**Fuente:** *Elaboración propia con base en actas de la CSIVI.*

The background of the image is a halftone pattern of a globe, rendered in shades of teal and white. The globe is centered and occupies most of the frame. Overlaid on the globe is a dark teal rectangular box with white text. The text is in a bold, sans-serif font and is arranged in two lines.

# **LAS OTRAS INSTANCIAS DEL ACUERDO FINAL**



En esta parte del texto se presentan las otras instancias del Acuerdo de paz, destacando algunos de sus aspectos básicos. Una caracterización sobre cada una de ellas y de su rol escapa al propósito de este texto. Apenas se propondrá una valoración general.

En el Acuerdo se concibieron dos tipos de instancias: unas, de carácter bipartito, pensadas para los asuntos que de manera directa e inmediata eran (y son) de competencia de las partes; las otras, las instancias que en términos generales podrían definirse como de la sociedad civil, o con participación de esta. Con estas últimas se buscaba en lo esencial que el proceso de implementación contase —desde y con las limitaciones propias del Acuerdo— con el concurso y apoyo de amplios sectores sociales, dentro de los cuales se hizo particular énfasis en las mujeres y los pueblos étnicos. Dentro de los aspectos novedosos del Acuerdo de paz se encontraban precisamente los enfoques de género y étnico, concebidos de manera transversal, es decir, presentes a lo largo y ancho de todo el texto. Por otra parte, la implementación había contemplado la inclusión de un capítulo étnico (Punto 6.2.). A pesar de que la Delegación de Paz en La Habana había insistido en un capítulo de esas características, solo a última hora el gobierno de Santos accedió a considerarlo. Gracias a la disposición de importantes organizaciones representativas de los pueblos étnicos y luego de intenso trabajo, fue posible la inclusión del señalado capítulo.

Todas las disposiciones que reconocieron y organizaron el funcionamiento de las diferentes instancias fueron proferidas en la fase temprana de la implementación durante el gobierno de Santos.

## **Las instancias bipartitas**

Las instancias bipartitas del Acuerdo de paz se aprecian en el cuadro N.º 5, teniendo en cuenta su origen normativo y su conformación. La CSIVI ha sido objeto de análisis exhaustivo en este texto.

**CUADRO N.º 5.** *Instancias bipartitas, origen y conformación*

GOBIERNO - FARC		
INSTANCIA	ORIGEN	COMPOSICIÓN
Comisión de Seguimiento, Impulso, Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)	Decreto 1995 de 2016 Decreto 1417 de 2018	Tres miembros del Gobierno Nacional de alto nivel. Tres miembros de las FARC-EP o de su organización política sucesora.
Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)	Decreto 2027 del 2016	Dos miembros del Gobierno Nacional. Dos miembros de las FARC-EP o de su organización política sucesora.
Mesa Técnica de Seguridad y Protección	Decreto 299 de 2017 y otros	El Delegado Presidencial en la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. El Director de la Unidad Nacional de Protección. El Subdirector de la Subdirección Especializada de Seguridad y Protección de la Unidad Nacional de Protección, quien ejercerá como Secretario de la Mesa Técnica. El Director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Un delegado del Presidente de la República. Cinco delegados de las FARC-EP o del nuevo movimiento o partido político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal.
Junta de Dirección Estratégico del PNIS	Decreto 362 de 2018	Cuatro representantes del Gobierno Nacional de alto nivel, designados por el Presidente de la República, uno de los cuales la presidirá; Cuatro representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación, con el fin de propiciar el proceso de reincorporación de los miembros reincorporados o en proceso de reincorporación de las FARC-EP a través de la implementación del PNIS. Invitados según pertinencia: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Comisión Global de Drogas y a las personas o instituciones que se consideren de relevancia.
Comité conjunto de comunicaciones del punto 6.5.	Acuerdo Final	Gobierno y FARC.

**Fuente:** *Elaboración propia con base en el Acuerdo y desarrollos normativos.*

### ***El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)***

El CNR, junto con la CSIVI, es la más importante instancia bipartita del Acuerdo de paz. Se ocupa de todos los asuntos relacionados con el proceso de reincorporación integral en los términos del Punto 3. del Acuerdo de paz, con énfasis en el subpunto 3.2. sobre reincorporación económica y social. Según lo dispuesto en el Acuerdo de paz habrá igualmente Consejos Territoriales de Reincorporación (CTR) paritarios en los términos y condiciones definidos por el CNR (Punto 3.2.2.3)<sup>19</sup>. Los asuntos de la reincorporación política han sido objeto de tratamiento en la CSIVI.

### ***La Mesa Técnica de Seguridad y Protección***

En el Acuerdo de paz se estipuló la conformación de esta instancia bipartita “para desarrollar, coordinar y hacer seguimiento y sugerencias a la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección, que contemple medidas materiales e inmateriales (por medidas inmateriales se entiende medidas de prevención y contra la estigmatización) para los integrantes del nuevo movimiento o partido que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad legal, las sedes, así como a las y los antiguos integrantes de las FARC-EP que se reincorporen a la vida civil y a las familias de todos los anteriores de acuerdo con el nivel de riesgo” (Punto 3.4.7.4.2.). El Acuerdo también estableció las funciones de la Mesa Técnica, las cuales quedaron incorporadas y desarrolladas en el Decreto 299 de 2017.

**19**

La visión de las FARC sobre el funcionamiento y los alcances de esta instancia se encuentran expuestos en el Informe ejecutivo del Consejo Nacional de Reincorporación componente FARC, “La reincorporación de los y las exintegrantes de las FARC-EP a más de 3 años de inicio de la implementación del Acuerdo de paz”, entregado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Bogotá, mayo de 2020.

### ***Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS***

La Junta se concibió como “escenario de diálogo, orientación, evaluación y monitoreo de la gestión e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución PNIS” (Decreto 362 de 2018, Art. 2.2.5.1.1.). Las funciones de la junta recogen los propósitos señalados en el Acuerdo respecto del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (Artículo 2.2.5.1.2.)

### ***Comité conjunto de comunicaciones del punto 6.5.***

Según el punto 6.5. del Acuerdo de paz, este comité tiene la tarea de dinamizar la creación de 20 emisoras en FM (clase C) para los territorios más afectados por el Conflicto armado, las cuales se asignarían a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) y, adicionalmente, de un espacio en televisión en el Canal Institucional, así como de una estrategia digital en redes sociales con la finalidad de promover la convivencia, reconciliación y construcción de paz, abriendo camino para la participación de exguerrilleros, víctimas, funcionarios del gobierno, profesionales, técnicos, quienes serían los encargados de expresar a la sociedad colombiana cómo se implementa la paz. Lo anterior con un particular énfasis territorial.

## **Instancias con participación de la sociedad civil**

Las instancias del Acuerdo de paz en las que se contempló la participación de la sociedad civil se encuentran relacionadas en el cuadro N.º 6, teniendo en cuenta su origen normativo y su conformación.

**CUADRO N.º 6.** *Instancias con participación de la sociedad civil, origen y conformación*

INSTANCIA	ORIGEN	COMPOSICIÓN
Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo	Comunicado Conjunto No. 18 de la CSIVI	Conformada por siete mujeres propuestas por organizaciones de mujeres colombianas nacionales y territoriales, de las cuales: <ul style="list-style-type: none"><li>• cuatro serán de organizaciones territoriales,</li><li>• una de ellas deberá ser víctima del conflicto armado,</li><li>• dos de carácter nacional,</li><li>• una mujer propuesta por organizaciones LGBTI.</li></ul>
Instancia Especial de Alto Nivel de los pueblos Étnicos (IEANPE)	Comunicado Conjunto No. 13 de la CSIVI	Conformada por 8 (ocho) delegados (as) de organizaciones representativas de los pueblos étnicos, con respeto a la diversidad étnica y cultural y con representación equitativa entre hombres y mujeres.
Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)	Decreto 154 de 2017	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presidente de la República</li><li>• Ministro del Interior - Ministro de Defensa</li><li>• Ministro de Justicia y del Derecho</li><li>• El Fiscal General de la Nación - Defensor del Pueblo,</li><li>• Procurador General de la Nación</li><li>• El Director de la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción la paz, incluyendo organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo.</li><li>• El Comandante las Fuerzas Militares</li><li>• Director General la Policía Nacional</li></ul>

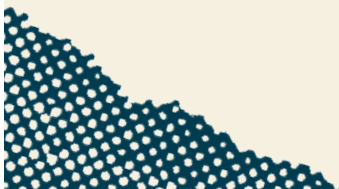
*continúa en siguiente página...*

---

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)	Decreto 154 de 2017	<ul style="list-style-type: none"><li>• (3) expertos reconocidos en la materia</li><li>• Dos (2) delegados de las Plataformas de Derechos Humanos</li></ul>
Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política	Decreto 895 de 2017	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Presidente de la República y/o su delegado</li><li>• El Ministro del Interior</li><li>• El Ministro de Defensa Nacional</li><li>• El Ministro de Justicia y del Derecho</li><li>• El Comandante de las Fuerzas Militares</li><li>• El Director de la Policía Nacional</li><li>• El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos</li><li>• El Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP)</li><li>• Participación permanente del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal</li><li>• Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.</li><li>• Según pertinencia, a invitar un delegados de organizaciones internacionales de derechos humanos con presencia en Colombia y otros delegados de entidades del Estado y órganos judiciales y de control, como el director del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo.</li></ul>
Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención seguridad y protección para territorios rurales	Decreto 660 de 2018	<p>Comité Técnico estará integrado por las siguientes entidades, instituciones o dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• El Ministro del Interior, o su delegado, quien lo preside.</li><li>• El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado.</li><li>• El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.</li></ul>

---

*continúa en siguiente página...*



---

Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención seguridad y protección para territorios rurales	Decreto 660 de 2018	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Comandante General de las Fuerzas Militares, o su delegado.</li><li>• El Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, o su delegado.</li><li>• El Consejero Presidencial de Seguridad, o su delegado.</li><li>• El Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, o su delegado.</li><li>• El Director de la Unidad Nacional de Protección, o su delegado.</li><li>• El Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, o su delegado.</li><li>• Dos (2) delegados de la población objeto de este Programa.</li><li>• Un (1) delegado del Consejo Nacional de Paz y Reconciliación, elegido por el Comité dentro de los actores sociales allí representados.</li></ul>
Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia	Decreto 660 de 2018	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Ministro del Interior, o su delegado, quien lo presidirá.</li><li>• El Ministro de Justicia y del Derecho, o su delegado.</li><li>• El Ministro de Salud y Protección Social, o su delegado.</li><li>• El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o su delegado.</li><li>• El Alto Comisionado para la Paz, o su delegado.</li><li>• El Director General de la Policía Nacional, o su delegado.</li><li>• Una representante del Proceso de Mujeres de Garantías (sic).</li><li>• Una representante de la Alta Instancia Especial para el Seguimiento del enfoque de Género y Garantía de los Derechos de las Mujeres.</li><li>• Dos representantes de la población objeto de este Programa.</li><li>• Un delegado del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, elegido por el Comité dentro de los actores sociales allí representados.</li></ul>

---

*continúa en siguiente página...*



Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia	Decreto Ley No. 885 de 2017	Tendrán asiento en el consejo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Los poderes ejecutivo y legislativo</li> <li>• Los órganos de control</li> <li>• La sociedad civil</li> </ul>
Consejo Permanente de Dirección del PNIS	Decreto 362 de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tres representantes del Gobierno Nacional, designados por el director del PNIS, uno de los cuales la presidirá.</li> <li>• Tres representantes designados por el Consejo Nacional de Reincorporación.</li> <li>• Representantes de organizaciones sociales de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito que serán elegidos por la Junta de Direccionamiento Estratégico.</li> <li>• Se podrá invitar a la Instancia Especial para el Seguimiento al Enfoque de Género y Garantía de los Derechos de la Mujeres y a la Instancia Especial de Alto Nivel de los Pueblos Étnicos.</li> </ul>
Comisiones Municipales de Planeación Participativa	Decreto 362 de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un delegado de las comunidades por cada núcleo veredal, elegido en Asamblea Comunitaria.</li> <li>• Un delegado de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.</li> <li>• Un delegado de las FARC-EP reincorporado o en proceso de reincorporación a la vida civil.</li> <li>• Un delegado de la Alcaldía.</li> <li>• Un delegado del Departamento.</li> <li>• Delegados esidentes en la zona, de las organizaciones sociales con presencia en el territorio.</li> </ul>
Grupos motores de los PDET		La ART dividirá cada uno de los 170 municipios en varios Núcleos Veredales, es decir, en grupos de veredas y caseríos que en una preasamblea comunitaria designaran delegados para conformar grupos motores (una especie de secretaría técnica), los cuales se reúnen para construir una visión de desarrollo productivo y social del municipio. Este consenso comunitario que construyen los grupos motores vuelve a cada núcleo veredal, donde en asamblea general se aprueba el Pacto Comunitario por la Renovación Territorial.

**Fuente:** *Elaboración propia con base en el Acuerdo y desarrollos normativos.*

### **Instancia Especial de Mujeres para contribuir a garantizar la implementación del enfoque de género en el Acuerdo**

La instancia fue concebida con el propósito de contribuir al seguimiento del enfoque de género y la garantía de los derechos de las mujeres y la población LGBTI en lo relativo a la implementación del Acuerdo. Mediante el comunicado conjunto No. 18 de la CSIVI, del 11 de abril de 2017, se desarrolló lo contemplado en el Acuerdo respecto del enfoque de género, se establecieron los principios y objetivos de la instancia, se le dio organicidad y se acordó su composición y financiación.

### ***Instancia Especial de Alto Nivel de los pueblos Étnicos (IEANPE)***

La IANPE fue conformada en desarrollo de lo establecido en el Capítulo Étnico del Acuerdo de paz (Punto 6.2.) con “funciones de actuar como consultora, representante e interlocutora de primer orden de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)”. Mediante el comunicado de la CSIVI No. 13, del 15 de marzo de 2017, se desarrolló lo contemplado en el Acuerdo respecto del enfoque, se generó, se establecieron los principios y objetivos de la instancia, se le dio organicidad y se acordó su composición y financiación.

### ***Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)***

El punto 3.4.3. del Acuerdo se acordó la conformación de la “Comisión Nacional de Garantías de Seguridad para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo, en adelante la Comisión Nacional de

Garantías de Seguridad”. Y se señaló que “tendrá como objeto el diseño y hacer seguimiento de la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de cualquier organización o conducta de que trata este acuerdo que amenacen la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz”. Sus funciones, definidas en el propio acuerdo, fueron incorporadas en el Decreto 154 de 2017, artículo 3º.

### *Instancia de Ato Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política*

En el Acuerdo de paz se estableció que esta instancia tendrá como propósito “la implementación del Sistema de Seguridad para el ejercicio de la política, garantizando su funcionamiento, articulación y supervisión. De igual forma será el espacio de interlocución y seguimiento para la seguridad y protección de las y los integrantes de los partidos y movimientos políticos y sociales, especialmente los que ejerzan oposición, y el nuevo movimiento que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y sus integrantes (...)” (Punto 3.4.7.2.). El Acuerdo desarrolló, además, las funciones de esta instancia, las cuales fue recogidas en el Decreto 895 de 2017, Art. 7º.

### **Comité Técnico de los componentes de medidas integrales de prevención seguridad y protección para territorios rurales**

En desarrollo de lo establecido en el Acuerdo de paz se reglamentó, mediante el Decreto 1660 de 2018, el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios. En dicho de decreto se definió que “la gestión técnica y operativa para la implementación” del señalado programa, “en los componentes de medidas integrales de prevención, seguridad y protección, y de protocolo de protección para territorios, estará a cargo de un Comité Técnico, con la participación de funcionarios del nivel asesor o directivo”

(Artículo 2.4.1.7.6.3.); también se señalaron de manera específica sus funciones (Artículo 2.4.1.7.6.5.).

*Comité Técnico de los componentes de Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia, y de Apoyo a la Actividad de Denuncia*

El Comité se definió con el fin dinamizar el Programa de Promotores(as) Comunitarios de Paz y Convivencia, el cual tendrá como propósito impulsar mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los territorios, promover la defensa de los derechos humanos y estimular la convivencia comunitaria, todo lo anterior dentro de un engranaje institucional respecto de las políticas de seguridad a nivel nacional y regional.

*Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia*

El Consejo Nacional de Paz existía ya desde 1998 y fue creado mediante la Ley 434 del mismo año. Con el Decreto 885 de 2017 se modificó la normatividad existente para ajustarla a las necesidades derivadas del Acuerdo de paz suscrito con las FARC-EP y su implementación, y se creó como órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, con participación de la sociedad civil. “Su misión será propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado, otorgando prioridad a las alternativas políticas de negociación del conflicto armado interno, en orden a alcanzar relaciones sociales que aseguren una paz integral permanente” (Art. 1º). En esa normativa se actualizaron las funciones del Consejo y se redefinió su composición.

### ***Consejo Permanente de Dirección del PNIS***

El Consejo Permanente de Dirección es una instancia de apoyo a la Dirección General del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). En el Decreto 362 de 2018 se definieron sus funciones (2.2.5.1.5.), todas relacionadas con la política de sustitución voluntaria.

### ***Comisiones Municipales de Planeación Participativa***

Las Comisiones fueron concebidas con el propósito de articular las propuestas de las Asambleas Comunitarias para construir el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, así como para articular los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales, los Planes de Ordenamiento y el PATR con las autoridades locales y los Consejos Asesores Territoriales para la integración del PNIS, y promover la participación de organizaciones sociales y los grupos poblacionales de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito, con enfoque territorial, étnico y de género, en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PISDA, entre otras funciones. En el Decreto 362 de 2018 se definieron los alcances de estas comisiones y sus funciones. (Artículo 2.2.5.2.3.).

### ***Grupos motores de los PDET***

Aunque con una formulación relativamente difusa, mediante esta instancia se buscó garantizar la participación de las comunidades rurales de los territorios PDET en el nivel veredal.

## **Valoración general**

Como se ha podido apreciar, el Acuerdo de paz contempló, por una parte, instancias bipartitas, con las que se busca la incidencia de las

FARC-EP, primero, y, luego, la de su organización política sucesora en los procesos de implementación y reincorporación. De las instancias definidas en el Acuerdo, la CSIVI, como ya se ha analizado, el CNR y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección han estado funcionando con alcances e impactos desiguales. El CNR ha desarrollado un trabajo continuo, enfrentando los entendimientos de la reincorporación. Durante el gobierno de Duque se ha acentuado la tendencia a privilegiar por parte del componente gubernamental una visión individualizada de la reincorporación, en detrimento del enfoque colectivo diseñado en el Acuerdo de paz. La Mesa Técnica, aunque ha funcionado regularmente, no ha desempeñado algunas de sus funciones, principalmente la referida al diseño y puesta en marcha de un Plan Estratégico de Seguridad, a más 42 meses de firmado el Acuerdo. Si se considera el número creciente de asesinatos de exintegrantes de las FARC-EP y de sus familiares, así como las amenazas y casos de desaparición y desplazamiento forzado, la instancia se encuentra distante de cumplir los propósitos para la cual fue creada. La Junta de Direccionamiento Estratégico del PNIS, luego de unos desarrollos iniciales durante el gobierno de Santos, entró en una etapa de inacción durante el gobierno de Duque y prácticamente ha sido desconocida, lo cual se explica por la renuncia del gobierno actual a implementar la política de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito en los términos previstos en el Acuerdo. Aunque el programa se ha mantenido, de manera precaria y con tendencias a la desfinanciación, la realidad es que el gobierno actual ha privilegiado la erradicación forzada y viene produciendo el alistamiento para el retorno a la aspersión aérea de glifosato.

Por otra parte, con respecto a las instancias con participación de la sociedad civil, a pesar de que en todos los casos se encuentran vigentes los desarrollos normativos que les dieron sustento legal, la realidad de ellas es que en la mayoría de los casos no se ha logrado trascender en su funcionamiento la mera formalidad.

La Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz ha tenido un papel destacable en el posicionamiento del enfoque de género. Por un lado, a través de los encuentros “Voces territoriales de mujeres y personas LGBT para la paz” realizados en cada territorio PDET. También a través del trabajo de seguimiento a la implementación y la elaboración de recomendaciones dirigidas al PMI, a los planes de trabajo para el cumplimiento de los 51 indicadores de género y de balances sobre la participación de mujeres y población LGTBI en el PNIS y en los PDET. Si bien durante la gestión de Juan Manuel Santos era habitual que se realizaran reuniones periódicas conjuntas de los equipos técnicos de CSIVI –Gobierno y FARC– con la Instancia Especial, durante la administración de Duque esto no ha sido una prioridad, de manera que no se han concretado acciones y medidas necesarias para que la CSIVI dialogue con la Instancia Especial de mujeres, excepto en casos en los que se ha sido absolutamente indispensable. Aunque la CPEC ha mantenido reuniones periódicas con dicha instancia y ha gestionado la interlocución con diversas instituciones del Estado, lo anterior no ha resultado necesariamente en la acogida y concreción de las recomendaciones específicas que ellas han elaborado.

En el caso de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (IEANPE), durante la implementación del AFP se ha otorgado poca relevancia al espacio en tanto que su convocatoria ha sido escasa y esporádica. Desde el gobierno Santos inició un trabajo de diseño de un proyecto para lograr la financiación que garantizara su funcionamiento, el cual solo logró consolidarse durante el gobierno Duque, pasados tres años de la implementación. En esa medida, han existido unos limitados espacios de reunión entre el Gobierno y la IEANPE que se reducen en su gran mayoría a la definición de los términos del proyecto para garantizar su funcionamiento y unas escasas reuniones para definir la participación étnica en la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional. Sin embargo, estos encuentros no han redundado en la posibilidad de tener un papel como asesora

de la CSIVI. La IEANPE tuvo un papel protagónico al inicio de la implementación cuando participó en la construcción de los indicadores con enfoque étnico para el PMI; sin embargo, este no fue un logro que pueda atribuirse al gobierno Santos en la medida en que fue producto de un esfuerzo del componente FARC de la CSIVI por su insistencia de abstenerse de respaldar el PMI hasta tanto no se acogieran los indicadores con enfoque étnico<sup>20</sup> y constituyó, además, un mérito producto de la exigencia y presión por parte de las organizaciones representativas de los pueblos y comunidades étnicas para lograr dicho espacio. La limitación del ejercicio de participación de los pueblos y comunidades étnicas a través de la IEANPE es una de las razones que explica los grandes vacíos en materia étnica a la hora de implementar el AFP, o de promover las adecuaciones institucionales y las medidas de política encaminadas a ello.

Según se pudo apreciar, hay un grupo de instancias que responden a las preocupaciones que las FARC-EP tenían sobre las garantías de seguridad para el ejercicio de la política por parte de partidos políticos y movimientos políticos y sociales, así como en los territorios, dado el hecho de que buena parte de ellos serían dejados por la organización guerrillera una vez se firmara el Acuerdo de paz; los requerimientos de tales garantías se acompañaron con la exhortación al desmonte de estructuras criminales de carácter paramilitar. En el diseño de tales instancias se tenía la convicción de que solo un concurso de la socie-

.....  
**20**

Ver comunicado del 12 de octubre de 2017 del componente FARC en la CSIVI en donde se señaló: "(...) el componente FARC de la CSIVI reitera que no estará dispuesto a respaldar un PMI que no cuente con la mirada étnica construida por sus propias organizaciones y reitera que seguirá comprometida con la incorporación de un enfoque étnico transversal en la implementación del Acuerdo Final, con el objetivo de, y sin el ánimo de suplantar el derecho fundamental a la consulta previa, libre e informada que debe garantizar el Estado colombiano, promover que se incorporen las miradas, propuestas y reivindicaciones que tienen los pueblos y comunidades étnicas del país, a partir de la convicción que la construcción de una paz estable y duradera no puede realizarse a espaldas de los principales actores y víctimas del conflicto".

dad civil en su conjunto, desde luego acompañado con el compromiso del Estado de cumplir lo convenido, podía conducir a que se produjesen avances en dirección a la superación de la violencia política en el país. Esas instancias cuentan también con los correspondientes desarrollos normativos. Tras un impulso inicial que tuvieron durante el gobierno de Santos, entraron en un proceso de franco marchitamiento en la actual administración. Su enfoque de seguridad dista de manera significativa de las elaboraciones que consensuaron las partes en La Habana. La realidad actual da cuenta de un estado muy precario de la implementación en ese campo, en cuyo marco el no funcionamiento adecuado de las instancias ha ocupado un papel central. Esa situación se torna inaceptable desde todo punto de vista, máxime si se tiene en cuenta la agravada situación de violencia política por la que atraviesa el país.

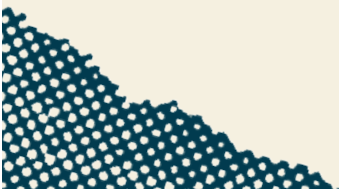
Otro tanto puede predicarse respecto de las instancias que buscaban la participación de las comunidades y sus representantes en las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Como ya dijo, en su concepción, estas han venido siendo desplazadas por el retorno a la llamada “guerra contra las drogas”.

Si bien la intención del presente Cuaderno no ha sido, como ya quedó explicado, detenerse en el balance detallado de cada una de las instancias derivadas del AFP, es menester traer a colación algunas de las apreciaciones realizadas en el proceso de Cumbre de Delgados/as de las Instancias no Estatales Derivadas del Acuerdo Final de Paz, con el fin de abrir una discusión de fondo respecto del funcionamiento real y los principales obstáculos a los que se han enfrentado tras cumplirse tres años de la firma del AFP<sup>21</sup>.

Una de las grandes dificultades señaladas por las Instancias es la falta de voluntad política del Gobierno para materializar de manera efectiva el Acuerdo de La Habana como hoja de ruta para la construc-

---

**21** Declaración final de la Cumbre de Delgados/as de las Instancias no Estatales Derivadas del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, 5 de septiembre de 2019.



ción de paz. No resulta descabellado decir que el actual presidente, así como su partido, son detractores del acuerdo que pretendió finalizar el conflicto en Colombia y, en ese sentido, lo que se evidencia es la existencia de las Instancias de manera formal. Sin embargo, en lo que respecta a lo sustancial no se cumple el papel de cada una para desarrollar su mandato, cuestión que respalda la tesis de la simulación en la implementación del AFP.

Todas las instancias comparten la manifestación respecto de la falta de regularidad y periodicidad en las reuniones, siendo los casos más complejos lo ocurrido con la Junta de Direccionamiento Estratégico y Consejo Permanente de direccionamiento del PNIS, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la IEANPE y la misma CSIVI. Respecto de la periodicidad, el aspecto ha sido regulado para el caso de algunas instancias por la vía de un decreto, lo cual refleja el incumplimiento normativo respecto de las normas de la implementación. Esta cuestión, como es evidente, repercute negativamente en el funcionamiento y alcance de las instancias que, en la mayoría de las ocasiones, enfrentan agendas represadas, compromisos incumplidos, planes de acción sin ejecución real y carencia parcial o total de desarrollos.

*Carencia de planes de acción.* En el mismo sentido, la mayoría de las instancias indica carencia de planes de acción de obligatorio cumplimiento u hojas de rutas concretas para el desarrollo de sus funciones, lo que impacta negativamente las posibilidades de acciones coordinadas y realmente certeras.

*Sin financiación.* La mayoría, por no decir la totalidad, de instancias no cuenta con una fuente real de financiación. Ello implica que los avances que han tenido se den a través de la autogestión de recursos y no del presupuesto del Gobierno nacional, lo cual denota el desdén con la política de implementación concebida en el AFP.

*Pocos resultados para mostrar.* Lo anterior deriva en el no funcionamiento o funcionamiento parcial y lento de las instancias, lo cual repercute negativamente generando la paralización o desvío de la

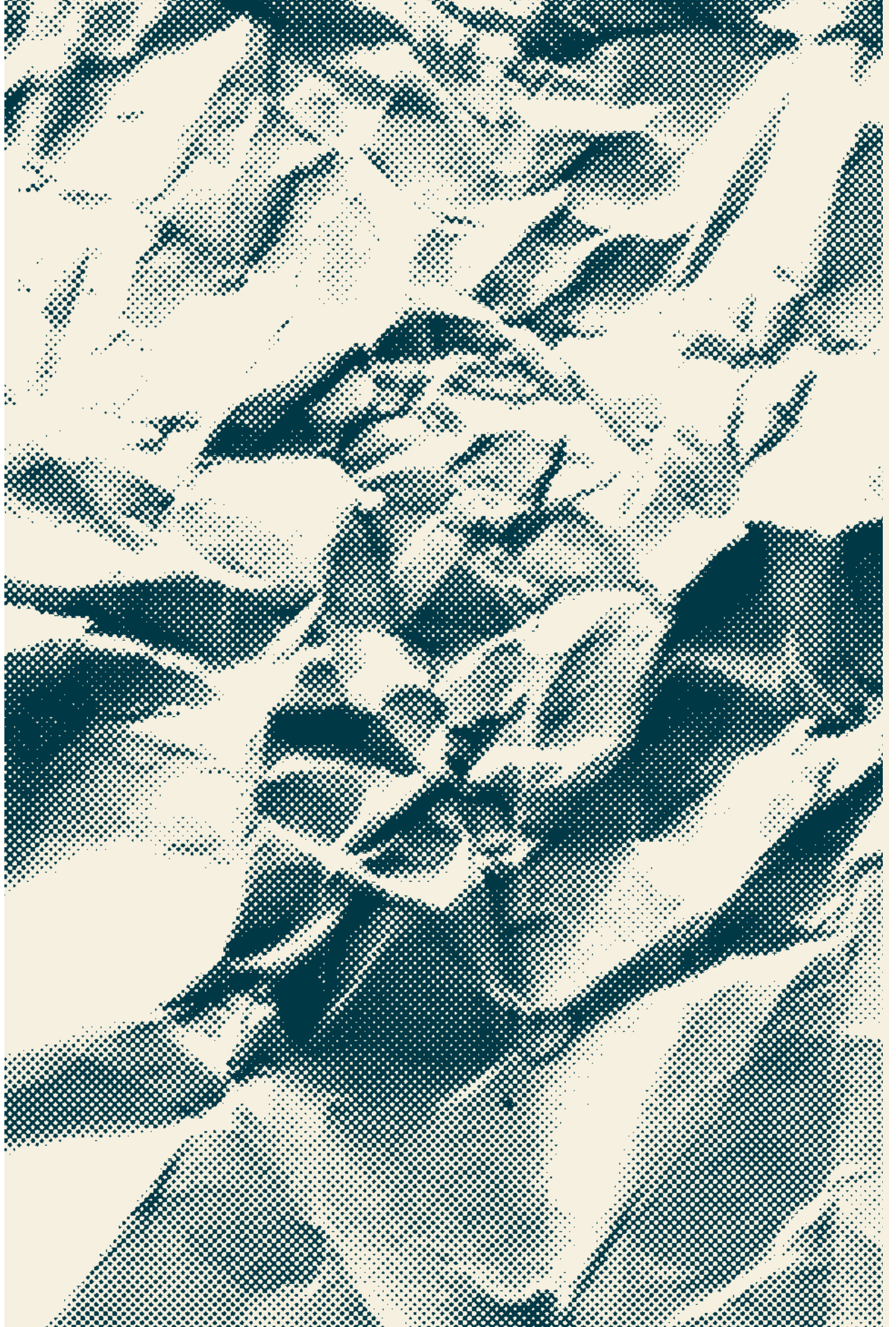
producción legislativa y normativa respecto de la implementación del AFP en temas como las Circunscripciones Especiales de Paz, la Reforma Política y ampliación democrática, el catastro multipropósito y el Fondo de Tierras, entre otros asuntos.

*Recomendaciones de la Cumbre de instancias.* En ese sentido, de la mano de las recomendaciones propuestas por la Cumbre de Delgados/as no Estatales a las Instancias Derivadas del Acuerdo Final de Paz, se insta al Gobierno a respetar la esencia e integralidad del AFP y sus enfoques, sus principios y objetivos fundamentales, pues hasta el momento la experiencia de los delegados de la sociedad civil a las instancias no ha sido así. El Gobierno debe abstenerse de realizar modificaciones a nivel normativo en contravía del AFP, o de desnaturalizar por la vía de la creación de institucionalidad paralela lo que le fue mandatado a las Instancias derivadas del AFP. Es así como la implementación debe realizarse de manera integral, de buena fe y con respeto a lo acordado por las partes firmantes. Su materialización debe ser tangible y redundar en un mejor vivir para las y los colombianos en todos los territorios y regiones del país.

A cerca de un año de celebrada la Cumbre de las instancias, debe afirmarse que sus observaciones y preocupaciones continúan vigentes.



# CONSIDERACIÓN FINAL



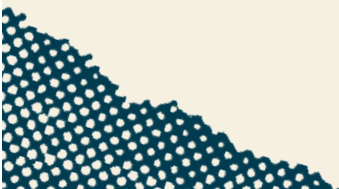
El logro de avances en el proceso de implementación comprende necesariamente el reconocimiento de las diferentes instancias, bipartitas y con participación de la sociedad civil, concebidas para impulsar y apoyar el proceso. Si bien es cierto que en la gran mayoría de los casos se dispusieron los desarrollos normativos necesarios para que las instancias cumplieran con los propósitos y funciones para los cuales fueron concebidas, la tendencia del proceso de implementación indica que aún hay una enorme distancia en relación con el aprovechamiento pleno de las posibilidades que ellas brindan. La realidad es que no se ha logrado trascender, en lo esencial, el funcionamiento formal; por cierto, muy desigual y diferenciado, además de discontinuo.

En ese aspecto, la responsabilidad recae claramente sobre los gobiernos que hasta el momento han tenido el compromiso de implementar. Al gobierno de Santos, aunque con lentitud y en ocasiones falta de decisión política, se le deben reconocer sobre todo los desarrollos normativos. El gobierno de Duque, consecuente con su mirada del Acuerdo de paz y la implementación, ha visto en las instancias un especie de inaceptable cogobierno; pretende utilizarlas para llevar a cabo su política de simulación<sup>22</sup>. Esa visión lo ha llevado a pretender reducirlas en sus alcances e, incluso, a redefinirlas en sus funciones por las vías de hecho. Si las instancias aún están vivas y reclamando el ejercicio pleno de sus funciones, ello se debe a la tozudez de quienes han mostrado pleno compromiso con los acuerdos y su implementación, tanto en lo que le corresponde a la organización política sucesora de las FARC-EP como a las organizaciones de las mujeres, de los pueblos étnicos y, en general, de la sociedad civil. También en ese aspecto se evidencia que la implementación es un campo en disputa.

*Bogotá, D.C., julio de 2020.*

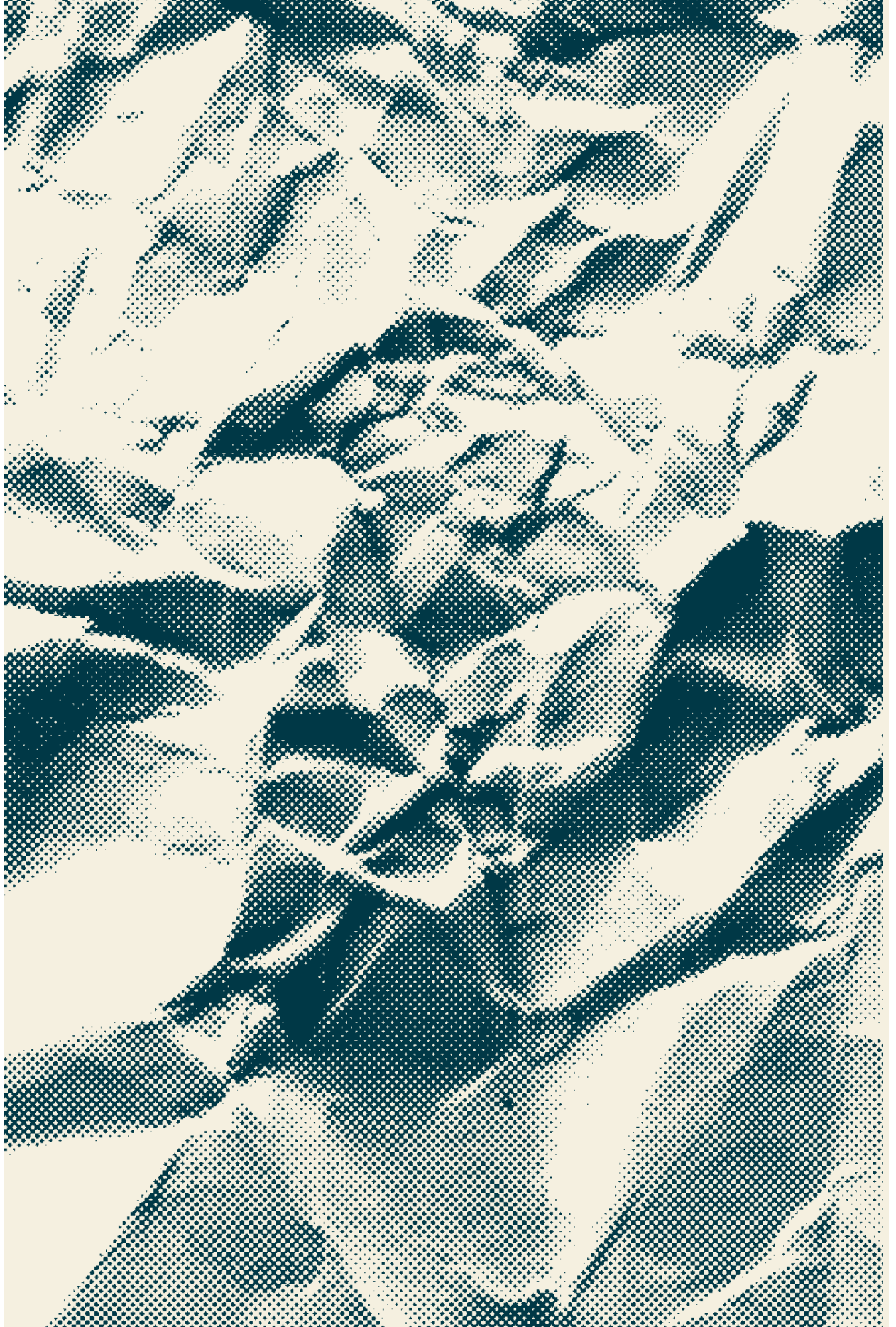
**22**

Una exposición amplia de la política de simulación del gobierno de Duque se encuentra en: CSIVI-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2020). *Estado general de la implementación del Acuerdo de paz. En claroscuro*. Bogotá: Gentes del Común.





# REFERENCIAS



1. **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2018)**. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.
2. **CNR - FARC (2020)**. "Informe ejecutivo del Consejo Nacional de Reincorporación componente FARC, "La reincorporación de los y las exintegrantes de las FARC-EP a más de 3 años de inicio de la implementación del Acuerdo de paz", entregado al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Bogotá.
3. **Comunicado Conjunto número 17 (2017)**. En: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170326-Comunicado-Conjunto-numero-17>
4. **"Comunicado Conjunto No 19 Comunicado CSIVI sobre cumplimiento de compromisos, D+180 y siguiente fase de implementación"**.(2017). En: <http://www.dhcolombia.com/2017/05/29/%E2%80%8Bcomunicado-conjunto-no-19-comunicado-csivi-sobre-cumplimiento-de-compromisos-d180-y-siguiente-fase-de-implementacion/>
5. **CSIVI-FARC. Declaración pública. Bogotá, 14 de mayo de 2020.**
6. **\_Constancia del componente FARC-CSIVI sobre el incumplimiento de la obligación del gobierno de Iván Duque Márquez de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, presentada a la CSIVI y a los países Garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 14 de marzo de 2019.**
7. **\_Constancia del componente FARC-CSIVI sobre las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, Bogotá, 14 de marzo de 2019.**

8. **\_ Improcedencia de las objeciones de inconveniencia: Reiteración de la constancia del componente FARC-CSIVI sobre las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP, presentadas a la CSIVI y a los países Garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 20 de marzo de 2019, respectivamente.**
9. **CSIVI-FARC/Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2019).** *La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz.* Bogotá: Gentes del Común.
10. **\_ (2019).** *La implementación del Acuerdo de paz durante el gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación.* Bogotá: Gentes del Común.
11. **\_ (2020).** *Estado general de la implementación del Acuerdo de paz en Colombia. En claroscuro.* Bogotá: Gentes del Común.
12. **\_ (2020).** *Claves analíticas sobre el estado general de la implementación.* Bogotá: Gentes del Común.
13. **“Desde la CSIVI - Farc exigimos al Gobierno Nacional el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final” (2018).** En: <https://www.farc-ep.co/comunicado/desde-la-csivi-farc-exigimos-al-gobierno-nacional-el-cumplimiento-de-buena-fe-del-acuerdo-final.html>
14. **Declaración final de la Cumbre de Delgados/as de las Instancias no Estatales Derivadas del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, 5 de septiembre de 2019.**
15. **Documento de la FARC leído por Iván Márquez en la reunión de CSIVI del 31 de enero de 2018.**

16. **Estrada Álvarez, Jairo (2020).** “Elementos para un análisis político de los efectos políticos y culturales del Acuerdo de paz y del estado general de la implementación”. En: Estrada Álvarez, Jairo (ed.). *El Acuerdo de paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Buenos Aires: CEPDIPO, Gentes del Común CLACSO.
17. **“Farc se retiró de CSIVI por la inclusión de Cuba a la lista de EE. UU.”(2020).** <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-se-retira-de-la-csivi-por-la-inclusion-de-cuba-en-la-lista-de-estados-unidos-495430>
18. **“La FARC pide a Duque reactivar mecanismo para la implementación del acuerdo de paz” (2018).** <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-farc-pide-a-duque-reactivar-mecanismo-para-implementacion-del-acuerdo-de-paz/20000035-3752473>
19. **“La ligereza del canciller Trujillo por acusaciones contra Rodrigo Granda” (2019).** En: <https://www.las2orillas.co/la-ligereza-del-canciller-trujillo-por-acusaciones-contra-rodrigo-granda/>
20. **“Levantán suspensión de norma que permitía a Gobierno y FARC verificar proyectos de implementación del Acuerdo de paz antes de ser presentados al Congreso de la República”.** Consultar en: <http://www.consejodeestado.gov.co/news/levantan-suspension-de-norma-que-permitia-a-gobierno-y-farc-verificar-proyectos-de-implementacion-del-acuerdo-de-paz-antes-de-ser-expedidos/>
21. **“Pepe Mujica y Felipe González revisan acuerdo de paz” (2018).** En: <https://www.elspectador.com/colombia2020/pais/pepe-mujica-y-felipe-gonzalez-revisan-acuerdo-de-paz-articulo-856212>
22. **Presidencia de la República (2018).** *Paz con legalidad*. Bogotá.

---

*Jairo Estrada Álvarez*

Economista, Ph.D. en Ciencias Económicas.  
Director académico del Centro de Pensamiento  
y Diálogo Político. Profesor del Departamento de  
Ciencia Política de la Universidad Nacional de  
Colombia, Director de la Revista Izquierda.  
[www.jairoestrada.co](http://www.jairoestrada.co)

---

*Angela Caro Pulgarín*

Defensora de Derechos Humanos. Abogada de la  
Universidad Autónoma de Colombia, Especialista  
en Ciencias Penales y Criminológicas de la  
Universidad Externado de Colombia. Secretaria  
Técnica de la CSIVI. Investigadora del Centro de  
Pensamiento y Diálogo Político- CEPDIPO.

---

*Margarita Sánchez Gualdrón*

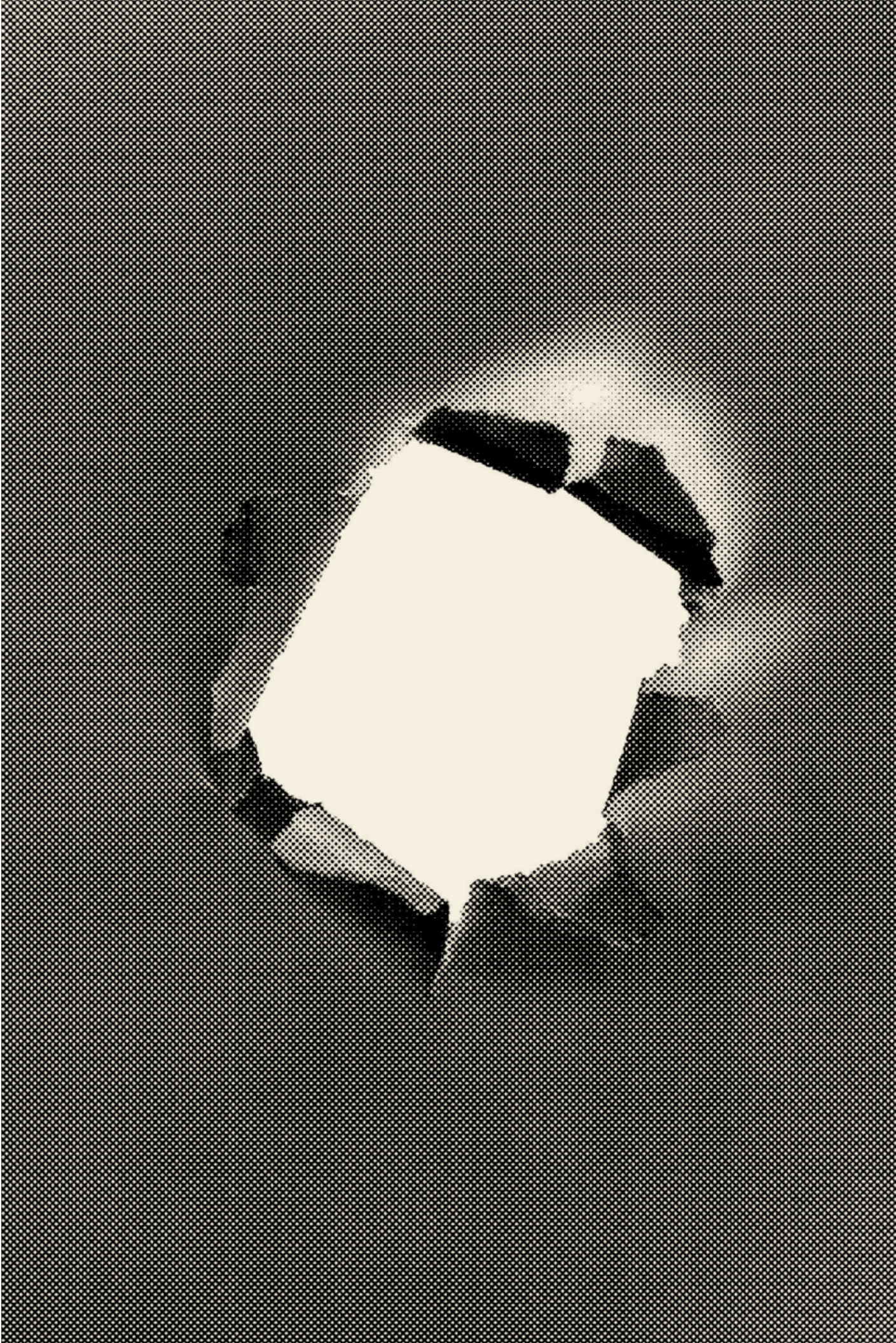
Defensora de Derechos Humanos. Abogada de la  
Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derecho  
Administrativo de la misma Universidad, Investigadora del  
Centro de Pensamiento y Diálogo Político - CEPDIPO.

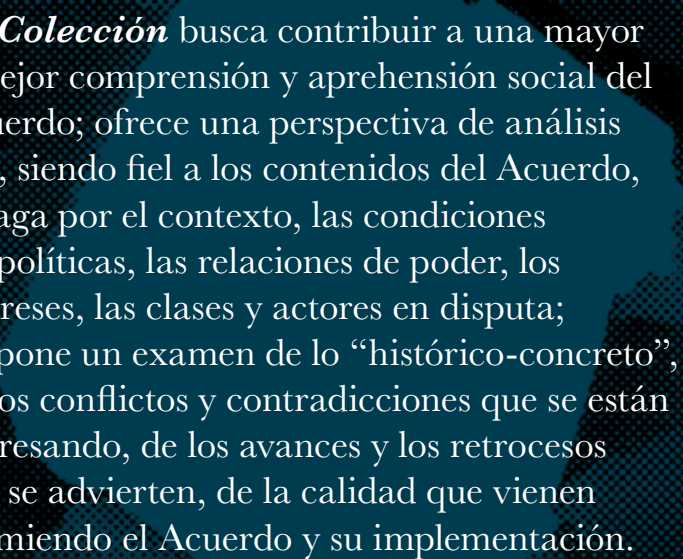
**COLECCIÓN**

---

*cuadernos* de la  
**IMPLEMENTACIÓN**

*se editó en la ciudad de Bogotá en el año 2020*





*La Colección* busca contribuir a una mayor y mejor comprensión y aprehensión social del Acuerdo; ofrece una perspectiva de análisis que, siendo fiel a los contenidos del Acuerdo, indaga por el contexto, las condiciones geopolíticas, las relaciones de poder, los intereses, las clases y actores en disputa; propone un examen de lo “histórico-concreto”, de los conflictos y contradicciones que se están expresando, de los avances y los retrocesos que se advierten, de la calidad que vienen asumiendo el Acuerdo y su implementación.

*[www.cepdipo.org](http://www.cepdipo.org)*