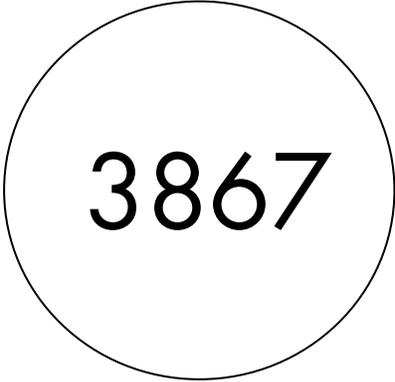


Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN



3867

ESTRATEGIA DE PREPARACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA PAZ Y EL POSCONFLICTO

Departamento Nacional de Planeación
Presidencia de la República
Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad
Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 23 de septiembre de 2016

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón
Presidente de la República

Germán Vargas Lleras
Vicepresidente de la República

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Jorge Eduardo Londoño Ulloa
Ministro de Justicia y del Derecho

Luis Carlos Villegas Echeverri
Ministro de Defensa Nacional

Aurelio Iragorri Valencia
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alejandro Gaviria Uribe
Ministro de Salud y Protección Social

Clara López Obregón
Ministra de Trabajo

Germán Arce Zapata
Ministro de Minas y Energía

Maria Claudia Lacouture Pinedo
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Luis Gilberto Murillo Urrutia
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Elsa Noguera De la Espriella
Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

David Luna Sánchez
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Jorge Eduardo Rojas Giraldo
Ministro de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Yaneth Giha Tovar
Directora Colciencias

Tatyana Orozco de la Cruz
Directora Prosperidad Social

Simón Gaviria Muñoz
Director General del Departamento Nacional de Planeación

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Resumen ejecutivo

Este documento CONPES define el alcance programático, el marco institucional, los principales vehículos de implementación, y los mecanismos y garantías de transparencia y seguimiento como parte de una estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Incluye igualmente los elementos generales de aprestamiento para el cumplimiento de los acuerdos que se materialicen.

Como marco de preparación para la paz y el posconflicto, el documento no busca desarrollar el detalle de las diferentes políticas e intervenciones sectoriales que se requerirán para la consolidación de una Colombia en paz, lo cual superaría el alcance de cualquier documento de política individual. Tampoco define un plan de implementación pormenorizado de un acuerdo final específico, dado que este se tramitará y aprobará mediante otros documentos CONPES o de política, según se defina.

En contraste, esta estrategia de preparación se limita a definir la estructura programática e institucional y su relación con los requerimientos de la paz territorial, a fin de proporcionar un marco de referencia único que oriente las políticas y programas de los distintos niveles del Gobierno hacia el logro de los propósitos de paz y posconflicto. Así, tiene como objetivo informar, ordenar, y armonizar las actuaciones de las diferentes instancias del Gobierno nacional, las entidades territoriales, el sector privado, la cooperación internacional, y las organizaciones de la sociedad civil.

El conflicto armado en Colombia ha afectado de forma desigual, con variados niveles de intensidad, los territorios del país. Esto ha contribuido a incrementar las brechas entre las distintas regiones, entre el campo y la ciudad, y entre distintos grupos poblacionales, especialmente en los municipios rurales dispersos, con entornos de desarrollo más incipientes. No es casual, por tanto, que los municipios históricamente más afectados por el conflicto armado en Colombia presenten mayores rezagos sociales y económicos, y se caractericen por la presencia de un círculo perverso que combina alta pobreza rural, economías ilícitas, baja capacidad institucional, y menor presencia del Estado. Igualmente, a pesar de tener un potencial ambiental importante, estos territorios sufren de mayor degradación ambiental.

En particular, existe amplia evidencia y un creciente consenso en cuanto a que la falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local, la atomización de las inversiones sectoriales o poblacionales, y la insuficiente articulación y coordinación de las iniciativas financiadas con recursos públicos o privados -en ausencia de un enfoque territorial articulado- impiden generar mayores impactos en la resolución de los problemas que afectan a las regiones y la generación de condiciones propicias para la paz.

En este contexto, la construcción de una paz estable y duradera, en un horizonte de veinte años, pasa por la definición de mejores arreglos institucionales y vehículos de implementación más efectivos que permitan superar la desarticulación y la duplicidad de esfuerzos actuales que con frecuencia redundan en inversiones de baja calidad e impacto en los territorios.

Superar los principales rezagos en materia de desarrollo económico y social, contener la degradación ambiental, y garantizar a toda la ciudadanía el goce efectivo de sus derechos, como lo demanda la concepción de un país en paz, requiere de soluciones e instrumentos más acordes con las características y restricciones que enfrentan los territorios. Exige igualmente vehículos de implementación que promuevan y faciliten la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y los demás actores, públicos y privados, para generar intervenciones integrales. Demanda, además, mecanismos de operación y financiamiento más flexibles, más participativos y transparentes, acordes con las realidades territoriales y las necesidades del posconflicto.

En respuesta a lo anterior, este documento CONPES propone una estrategia de preparación para la paz y el posconflicto centrada en tres componentes principales: (i) la estructura programática de las intervenciones requeridas para generar condiciones propicias para la paz territorial; (ii) el marco institucional, los instrumentos financieros, y los vehículos de implementación tendientes a asegurar una adecuada coordinación y una llegada más efectiva al territorio; y (iii) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y veeduría ciudadana para facilitar el control de las acciones e inversiones para la paz y el posconflicto. En conjunto, buscan facilitar la preparación y desarrollo de las intervenciones para el posconflicto por parte de los gobiernos nacional, departamental y municipal, las organizaciones sociales, el sector privado, y la cooperación internacional.

Clasificación: D74, F35, K42, N46, Q01, Q13, Q15, Q28, Q34, Q38, Q57, Q58.

Palabras clave: Posconflicto, paz, construcción de paz, paz territorial, programas de desarrollo con enfoque territorial, Contratos Plan para la Paz, renovación territorial, transformación regional, reforma rural integral.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	10
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	10
3. MARCO CONCEPTUAL	14
4. DIAGNÓSTICO	16
4.1. Rezago social y económico de las zonas rurales y los territorios afectados por el conflicto.....	18
4.2. Débil ordenamiento territorial, conflictos por el uso del suelo, y degradación ambiental.....	22
4.3. Retos de seguridad y oportunidades para mejorar el acceso a la justicia y el goce efectivo de los derechos de las víctimas.....	26
4.3.1. Retos para incrementar la seguridad.....	26
4.3.2. Oportunidades de mejora en acceso a la justicia, especialmente en zonas rurales	29
4.3.3. Economías ilícitas: cultivos de uso ilícito y explotación ilícita de minerales	31
4.3.4. Territorios afectados por minas antipersonales	32
4.3.5. Tareas pendientes en la reparación integral a las víctimas del conflicto armado .	34
4.4. Limitaciones de capacidad, presencia institucional, y debilidad para garantizar la participación ciudadana.....	38
4.4.1. Conflicto armado, entornos tempranos de desarrollo, baja capacidad y presencia institucional.....	38
4.4.2. Retos para garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana	40
4.5. Fortalecimiento de los procesos de desmovilización y reincorporación de combatientes.....	41
5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.....	42
5.1. Objetivo general	42
5.2. Objetivos específicos	42
5.3. Estructura programática de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto y la implementación de los eventuales acuerdos.....	44
5.3.1. Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial.....	45
5.3.2. Conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible).....	47
5.3.3. Seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas .	47

5.3.4.	Capacidades territoriales para la paz, la participación política y ciudadana	48
5.3.5.	Desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil.....	49
5.4.	Vehículos de implementación, instrumentos financieros, y arquitectura institucional	50
5.4.1.	Vehículos de implementación de las intervenciones para la paz y el posconflicto	50
5.4.2.	Instrumentos de financiamiento para la paz y el posconflicto	58
5.4.3.	Marco institucional para la coordinación de las acciones de paz y posconflicto .	63
5.5.	Mecanismos de seguimiento, transparencia y control social.....	73
5.5.1.	Seguimiento al documento CONPES.....	76
6.	RECOMENDACIONES	78
ANEXOS	ANEXOS	83
Anexo A:	Plan de Acción y Seguimiento (PAS).....	83
Anexo B:	Indicadores de brechas	84
BIBLIOGRAFÍA	BIBLIOGRAFÍA	85

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Conflicto y brechas en servicios sociales básicos	20
Tabla 2. Número de víctimas por hecho victimizante ^(a)	34
Tabla 3. Avances en la restitución de tierras.....	37
Tabla 4. Participación ciudadana: Encuesta de Cultura Política, 2015	40
Tabla 5. Estructura programática de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto	45
Tabla 6. Cronograma de seguimiento.....	77
Tabla 7. Indicadores de brechas en educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico y cobertura de electrificación.....	84

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Densidad de la red terciaria y el IPM, 2013.....	21
Gráfico 2. Evolución de las variables de seguridad por tipo de ruralidad.....	28
Gráfico 3. Tasa promedio de justicia formal y no formal e IICA.....	30
Gráfico 4. Ubicación de la población víctima y lugar de ocurrencia de los hechos victimizantes según niveles de ruralidad ^(a)	36
Gráfico 5. IICA e índice de desempeño integral	39

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. IICA ^(a) e IPM rural.....	19
Mapa 2. IICA ^(a) y deforestación entre 1990 y 2013.....	25
Mapa 3. IICA ^(a) y explotación ilícita de minerales, 2016	25
Mapa 4. IICA ^(a) y hectáreas de cultivos de coca en 2015	31
Mapa 5. IICA ^(a) y víctimas de minas antipersonales y municiones sin explotar, 1990-2016 ^(b)	33

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estrategia de preparación para la paz y el posconflicto en Colombia	43
Figura 2. Articulación de fuentes Fondo Colombia en Paz	60
Figura 3. Esquema de coordinación institucional para la paz y el posconflicto.....	65

SIGLAS Y ABREVIACIONES

ACR	Agencia Colombiana para la Reintegración
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AICMA	Acción Integral Contra las Minas Antipersonales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ART	Agencia de Renovación del Territorio
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIP	Consejo Interinstitucional del Posconflicto
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FCP	Fondo Colombia en Paz
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IICA	Índice de Incidencia del Conflicto Armado
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNN	Parques naturales nacionales
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RUV	Registro Único de Víctimas

SINERGIA	Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

1. INTRODUCCIÓN

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto. La estrategia define el alcance programático de las acciones a desarrollar, el marco institucional, los vehículos de implementación, y los principales instrumentos para asegurar la transparencia y el control en la ejecución de las intervenciones dirigidas a la construcción de la paz, incluyendo las acciones para el cumplimiento de los acuerdos que corresponda.

El posconflicto se define como un escenario transitorio de intervenciones estatales en un horizonte de veinte años, que se inicia una vez alcanzados y protocolizados los acuerdos de paz. La construcción de la paz, por su parte, requiere de una serie de acciones e inversiones dirigidas a generar condiciones propicias para consolidar entornos sostenibles de seguridad, convivencia y desarrollo en los territorios. El cumplimiento de los acuerdos que se pacten, según corresponda, requerirá de un periodo de transición del conflicto armado a la paz, durante el cual se deberá materializar la reducción de las principales brechas socioeconómicas entre el campo y las ciudades y el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

La estrategia de preparación para la paz y el posconflicto se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, en el cual se establece el compromiso del Gobierno nacional de avanzar hacia la construcción de una Colombia en paz, equitativa y educada. A este fin contribuirá, de manera preponderante, la firma de un acuerdo definitivo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

El documento se estructura alrededor de cinco secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación de la estrategia. La tercera sección incluye un breve marco conceptual del posconflicto, de acuerdo con la experiencia internacional y el contexto nacional de Colombia. La sección cuarta define el alcance programático de las intervenciones para la paz y el posconflicto, la definición del marco institucional de la estrategia, los vehículos de implementación de la misma, y los mecanismos de transparencia, control social y rendición de cuentas. La última sección presenta las principales recomendaciones de política.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

Colombia ha modernizado sus instituciones y ha profundizado su democracia como resultado de políticas que le han permitido avanzar en la protección y garantía de los derechos de sus ciudadanos. Fruto de estos esfuerzos, el país cuenta hoy con menores índices

de pobreza y desempleo. Entre 2010 y 2015, por ejemplo, la tasa de pobreza se redujo cerca de 10 puntos porcentuales, al pasar de 37,2% a 27,8%, y la pobreza extrema disminuyó 4,4 puntos, al pasar de 12,3% a 7,9%. Es decir, más de 3,6 millones de personas salieron de la pobreza y cerca de 2 millones de colombianos superaron la condición de pobreza extrema durante ese periodo. Por su parte, el desempleo se redujo aproximadamente en 3 puntos porcentuales, llegando a niveles de un solo dígito en 2015 con 8,9% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2016).

Lo anterior es también resultado de la consolidación del país como una de las economías más sólidas de la región, al mantener una tasa de crecimiento económico de 4% en promedio en los últimos años, lo que le ha permitido mejorar la calidad de vida de la población y consolidar el crecimiento de su clase media. Se estima incluso que la paz permitirá acelerar y consolidar esta tendencia ya que el dividendo de paz traería consigo incrementos en la tasa de inversión cercanos a 5,5% del Producto Interno Bruto (PIB) que se reflejarían, a su vez, en un crecimiento anual adicional de la economía de entre 1,1 y 1,9 puntos porcentuales del PIB (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2015).

Pese a los avances sociales y económicos, el conflicto armado interno de más medio siglo ha generado efectos negativos para toda la sociedad colombiana. Ha tenido un especial impacto en cerca de ocho millones de víctimas directas, en su mayoría desplazados internos, y un alarmante registro histórico de 265.347 homicidios (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas [UARIV], 2016).

En el año 2000, Colombia registró los niveles de homicidios más altos de su historia (69,6 por cada cien mil habitantes); desplazamiento forzado (más de 600.000 víctimas); y secuestros (3.572 personas en total) (Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 2014). En ese mismo año, el país también presentó la cifra más alta de cultivos de coca, 163.000 hectáreas sembradas.

Con el objetivo de contrarrestar esa crítica situación y recuperar la seguridad en las regiones más afectadas por el conflicto armado, en los últimos quince años el Estado adoptó múltiples estrategias que le permitieron obtener mejoras significativas en términos de garantías de seguridad y protección de los derechos humanos. Estas permitieron una reducción en el número de municipios con alta incidencia de conflicto armado, de 361 en 2002 a 94 municipios en 2013 (DNP, 2016), y el restablecimiento del control del Estado en gran parte del territorio nacional.

En el año 2012, el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos optó por una salida negociada al conflicto armado y dio inicio a un proceso de conversaciones de paz con los grupos armados ilegales. En las conversaciones adelantadas con las Fuerzas Armadas

Revolucionarios de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en La Habana se estableció un *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* alrededor de puntos concretos tales como el desarrollo agrario integral, la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, y la reparación de las víctimas, entre otros. Todo lo anterior enmarcado en los pilares de paz, equidad y educación plasmados en el PND 2014-2018.

La agenda sobre la reforma rural integral, promueve la transformación estructural del campo, con el fin de cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. Busca integrar a las regiones, erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía, mediante intervenciones y programas para: (i) beneficiar a campesinos sin tierra o tierra insuficiente, y aumentar su productividad; (ii) ordenar socialmente la propiedad, en especial en el territorio rural, y formalizar la tenencia de la tierra; (iii) establecer una nueva jurisdicción agraria para garantizar una ágil y oportuna atención de los conflictos agrarios, especialmente de los pequeños y medianos propietarios y poseedores; y (iv) proteger las áreas de especial interés ambiental.

Para lograr lo anterior, el desarrollo rural contempla intervenciones nacionales bajo el principio de desarrollo sostenible, relacionadas con: (i) infraestructura y adecuación de tierras; (ii) estímulos a la productividad; (iii) desarrollo social en salud, educación y saneamiento básico; (iv) la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y (v) zonificación ambiental, cierre de la frontera agropecuaria y superación de los conflictos de vocación y uso del suelo. La meta, como resultado de esta agenda, es eliminar la pobreza extrema y reducir la pobreza rural a la mitad, en el periodo de transición de diez años.

Para las regiones históricamente más afectadas por el conflicto armado, y que tienen una débil presencia institucional, se planteó además la implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial. Estos programas podrán ser elaborados de forma participativa y concertada con las autoridades locales y las comunidades. Las regiones que se prioricen a través de estos programas, tendrán prioridad y celeridad en la focalización y ejecución de las acciones previstas, así como en materia de sustitución de cultivos y reparaciones colectivas. Se espera que, estos programas faciliten una reincorporación exitosa y adecuada de los excombatientes en las comunidades receptoras.

El punto sobre *Participación política: apertura democrática para construir la paz* establece reglas básicas para que nadie deba recurrir a las armas como medio para promover sus ideas políticas, y para que nadie que promueva sus ideas políticas en democracia sea víctima de la violencia. También establece la participación como eje central de todo el acuerdo, y su implementación como garantía de los derechos civiles y políticos.

Asimismo, señala la importancia de brindar garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, y el desarrollo de acciones en materia de cultura de paz.

El tercer punto sobre *Cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas*, tiene como objetivo la terminación de la confrontación armada entre la Fuerza Pública y las FARC-EP, y en general, el fin de las hostilidades, incluyendo la afectación a la población civil, según las reglas que rigen el cese al fuego. Este punto incluye la creación de condiciones para la dejación de las armas, y la preparación institucional para la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil.

Propone, además, el establecimiento de garantías de seguridad para los desmovilizados, los defensores de derechos humanos, y los movimientos sociales y políticos, así como el fortalecimiento del combate a las organizaciones criminales. Este campo, en particular, incluye medidas como el Pacto Político Nacional; la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la Unidad Especial de Investigación; el Cuerpo Élite en la Policía Nacional; el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política; el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y las Medidas de Prevención y Lucha contra la Corrupción.

Por su parte, el punto sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, establece (i) la puesta en marcha de un programa presidencial de sustitución de cultivos de uso ilícito, basado en la suscripción de acuerdos de erradicación voluntaria con las comunidades, bajo principios de participación de las mismas en la formulación, ejecución y seguimiento de planes municipales de sustitución y desarrollo alternativo; (ii) la implementación de programas de prevención del consumo y de salud pública; y (iii) la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

El quinto punto de la agenda contempla la reparación a las víctimas, bajo el entendido que su resarcimiento integral está en el centro de toda la negociación. Para ello, propone la creación de un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, compuesto por mecanismos judiciales y extrajudiciales que se pondrían en marcha de manera coordinada. La creación de este sistema tiene el fin de lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, rendir cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de sus participantes, y contribuir a alcanzar la convivencia, la reconciliación, la no repetición, y la transición del conflicto armado a la paz.

Bajo el propósito de generar las condiciones para la paz y la implementación de los acuerdos que se pacten, en 2014 el Gobierno dio inicio al alistamiento para la paz como subconjunto básico de referencia de la estrategia de preparación para el posconflicto.

Actualmente, se avanza en cinco líneas de trabajo: (i) una estrategia de información y comunicación más amplia y completa sobre los acuerdos que se alcancen y los dividendos de la paz, en la que la Presidencia de la República cumple un rol central; (ii) una coordinación gubernamental de alto nivel para el alistamiento a través del Consejo Interinstitucional del Posconflicto (CIP)¹; (iii) un sistema de alistamiento para preparar los aspectos técnicos de responsabilidad estatal para el cumplimiento de los acuerdos que se alcancen; (iv) la identificación de proyectos estratégicos para el posconflicto como presupuesto indispensable para la generación de condiciones y el fortalecimiento de capacidades locales y nacionales para la construcción y consolidación de la paz; y (v) la implementación de una estrategia territorial de respuesta rápida que será implementada durante los primeros doce a dieciocho meses después de la firma del acuerdo que se pacte, con el fin de generar confianza.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto en cuanto a la preparación para la paz y el posconflicto, y en concordancia con los requerimientos institucionales para la implementación de los acuerdos que se alcancen, este documento CONPES integra y complementa los lineamientos programáticos, los arreglos institucionales, y los instrumentos de implementación existentes para responder a los retos de la paz y el posconflicto. Busca garantizar una planeación rigurosa y articulada, entre los distintos niveles de gobierno, así como una ejecución ordenada y efectiva de las acciones estatales, incluyendo el apoyo de la comunidad internacional y el sector privado.

3. MARCO CONCEPTUAL

Durante los últimos treinta años, el posconflicto, entendido como el periodo que inicia con la firma de un acuerdo de paz entre las partes involucradas y termina de forma exitosa con el cumplimiento satisfactorio de los temas acordados, se ha convertido en el marco de acción nacional e internacional para orientar las acciones de política pública para la construcción de paz² (Rettberg, 2003). Entre 1989 y 2015, de un total de 36 países, 31 han terminado sus conflictos internos armados a través de acuerdos integrales de paz. Entre estos, Guinea Bissau, El Salvador, Irlanda del Norte, Timor del Este, Bosnia, Macedonia, Sudáfrica y Mozambique se encuentran en una etapa avanzada del posconflicto ya que han logrado

¹ Hacen parte de este consejo los ministros de Defensa, Hacienda, Interior, el Alto Comisionado para la Paz, el Alto Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, y los Directores del DNP y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (Prosperidad Social).

² Según la Asamblea General de Naciones Unidas, la construcción de paz contempla las medidas para finalizar la guerra y avanzar en el fortalecimiento institucional y la promoción de procesos formales y no formales de participación. La ONU ha desarrollado a profundidad esta visión en los reportes sobre construcción de paz en el posconflicto (A/63/881-S/2009/304, A/64/866-S/2010/386 y A/67/499-S/2012/746), y sobre participación de las mujeres en la construcción de paz (A/65/354-S/2010/466).

la implementación de más de 90% de los temas aprobados en sus acuerdos de paz (University of Notre Dame, 2015).

Los procesos de posconflicto están determinados por dos grandes momentos. El primero es la firma de un acuerdo de paz (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1992), entendido como la ratificación de una voluntad de las partes para terminar o transformar de manera constructiva un conflicto armado (Watch International, 2016), incluyendo las formas de hacerlo y las personas a cargo de su implementación (Fisas, 2016).

El segundo momento comprende el periodo de mediano y largo plazo de estabilización e implementación integral de lo acordado (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1992). Incluye una agenda de construcción de paz nacional estable y duradera, que permita garantizar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de los fenómenos de violencia por medio de la apropiación de la cultura de la legalidad y la consolidación del Estado de derecho. De allí la importancia de realizar una preparación y planificación robusta que tenga en cuenta el alcance programático, los procesos y la arquitectura institucional disponible y requerida para lograr los objetivos, además de las características propias de las regiones en que se implementará, y los mecanismos para llevar a cabo la estrategia (GPAB/REGOPA Cluster, 2007; Morales, 2013).

La literatura internacional identifica un conjunto de fases para este segundo momento, que involucran medidas de estabilización, como la atención humanitaria, el desminado y la rehabilitación de bienes e infraestructura vital; la desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes; la repatriación de refugiados; el establecimiento de instituciones democráticas funcionales y de capacidades para su sostenibilidad; las medidas de reparación, justicia y reconciliación; y el desarrollo económico y social (GPAB/REGOPA Cluster, 2007; Department of Economic and Social Affairs, 2010).

Aunque estas fases indican una posible hoja de ruta, son las especificidades de cada conflicto armado y sus territorios las que determinan las acciones aplicables, los ritmos y las etapas para la construcción de paz. Generalmente los territorios con altos niveles de violencia e inseguridad toman más tiempo en el proceso de estabilización y reconstrucción territorial, mientras que aquellos con mayores avances en desarrollo social y económico alcanzan más rápido una fase final de posconflicto (Graham, Langer, & Stewart, 2008).

La gobernabilidad en el posconflicto depende, por un lado, del liderazgo y capacidad del Gobierno, en sus distintos niveles, para caracterizar el escenario de posconflicto, definir las estrategias a desarrollar, y los sectores para la implementación de acuerdos, así como los arreglos que se deben efectuar para coordinar y armonizar las políticas y recursos hacia los fines comunes del desarrollo sostenible y la paz (GPAB/REGOPA Cluster, 2007). Esto

teniendo en cuenta que los Estados en posconflicto generalmente tienen administraciones públicas con limitaciones para la provisión de servicios públicos, que poseen problemas de credibilidad y confianza (Department of Economic and Social Affairs, 2010; GPAB/REGOPA Cluster, 2007).

Por otro lado, la experiencia internacional ha identificado que la construcción de paz desde un enfoque multinivel de gobierno, con un alto componente participativo, ha sido más sostenible y validada cuando los actores involucrados contribuyen de forma activa en la definición e implementación de acciones para su solución; este es el caso, por ejemplo, de Kenia y Ghana (Odendaal, 2010). Asimismo, se requiere el complemento de la cooperación internacional y la participación del sector empresarial en los esfuerzos de paz que realizan los Estados y la sociedad, particularmente en proyectos de generación de capacidades locales y nacionales (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

De acuerdo con la evidencia disponible, los procesos de paz y posconflicto más exitosos en el mundo, independientemente del modelo implementado o de los acuerdos pactados, son aquellos que empoderan y movilizan a la ciudadanía. Por ende, la paz y el posconflicto en Colombia requiere que todos y cada uno de los colombianos se sientan responsables de las tareas de reconciliación y construcción de paz. Para esto, usualmente se requiere de un pacto entre el Estado y los ciudadanos para la implementación de las estrategias y acciones que la paz demanda.

Este pacto está guiado por cuatro principios básicos que deben enmarcar la preparación y planeación de las estrategias y acciones de paz y posconflicto: (i) involucramiento de las instancias gubernamentales de todos los niveles y de todos los ciudadanos, no solamente los pobladores de las zonas más afectadas por el conflicto o los combatientes reincorporados; (ii) enfoque participativo para garantizar la promesa de transitar hacia una democracia de participación con base en un diálogo social constante; (iii) reconocimiento de un territorio heterogéneo y por ende, aplicación de un enfoque territorial y poblacional diferenciado; y (iv) búsqueda, como fin último, de la igualdad de oportunidades y el equilibrio en el desarrollo territorial para la construcción de entornos de desarrollo ambientalmente sostenibles y en paz.

4. DIAGNÓSTICO

Más de cinco décadas de conflicto armado en Colombia han contribuido a mantener y a profundizar las desigualdades territoriales en el país. Con ello, buena parte del territorio nacional ha visto ampliar sus rezagos en variables centrales del desarrollo económico y social como infraestructura, servicios sociales básicos, y competitividad, entre otros. Esto al tiempo

que grandes zonas han experimentado una severa degradación ambiental como consecuencia de los efectos del conflicto.

En consecuencia, el conflicto armado ha contribuido a configurar un país de enormes contrastes. De una parte, las principales ciudades cuentan con empresas generadoras de valor y empleos, con procesos modernos de transformación productiva, con una oferta adecuada de bienes públicos y con acceso a servicios básicos. Dadas sus fortalezas, estas ciudades son el motor de crecimiento del país y en buena parte de ellas se configuran entornos de desarrollo avanzado con sectores productivos de alta competitividad (Documento CONPES 3819 *Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*).

De otra parte, en las zonas de mayor ruralidad del país persisten grandes desafíos para el acceso a bienes y servicios básicos, la garantía de los derechos fundamentales y la generación de condiciones favorables para el desarrollo. Se trata de entornos de desarrollo incipientes y carentes de las condiciones mínimas para el desarrollo de actividades productivas competitivas. De ahí que el nivel de pobreza multidimensional de los municipios de Colombia tenga una relación directa con el grado de ruralidad y con la desconexión del sistema de ciudades (Ramírez *et al.*, 2016).

En consistencia con lo anterior, el conflicto armado se ha concentrado en las zonas rurales periféricas del país, en las cuales se registran las mayores tasas de pobreza y las menores oportunidades para superarla. Lo anterior, debido a la conformación de entornos menos favorables para el desarrollo, caracterizados por baja inversión, alta desconexión de los nodos de producción, y menores capacidades institucionales. En efecto, de acuerdo con el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)³ del DNP, de los 187 municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto, 88% son rurales y rurales dispersos, bajo las categorías de ruralidad de la Misión para la Transformación del Campo⁴, y solo cinco⁵ hacen parte, aunque marginalmente, del sistema de ciudades.

³ El Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) 2002-2013, contempla seis variables: (i) acciones armadas; (ii) homicidio; (iii) secuestro; (iv) víctimas de minas antipersonales; (v) desplazamiento forzado, y (vi) cultivos de coca. Para mayor información consultar el siguiente enlace: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Presenci%C3%B3n%20IICA%20%28DNP-GPE%29.pdf>

⁴ La Misión para la Transformación del Campo (2015) define ruralidad en cuatro grupos: Ciudades y aglomeraciones (sin capitales con población mayor a 100 mil habitantes); intermedios (con población entre 25 mil y 100 mil habitantes en cabecera y alta densidad poblacional); municipios rurales (cabeceras menores a 25 mil y densidad de población intermedia); y municipios rurales dispersos (municipios y áreas no municipalizadas con cabeceras pequeñas y densidad baja).

⁵ Ciénaga (Magdalena), Florida (Valle del Cauca), Puerto Asís (Putumayo), San José del Guaviare (Guaviare) y Tumaco (Nariño). A excepción de Florida, todos estos municipios son ciudades uninodales con menos de 100.000 habitantes.

Dadas las características geográficas del conflicto, una estrategia de posconflicto requiere eliminar y compensar las desventajas de los territorios más afectados mediante el cierre de brechas entre el campo y la ciudad, a través de acciones afirmativas en estos municipios, además de incorporar un enfoque territorial en el diseño e implementación de la política pública.

El presente diagnóstico resalta cinco principales problemas asociados con el conflicto armado que deberán ser abordados de manera prioritaria en un escenario de paz y posconflicto. Estos problemas son: (i) rezago social y económico de las zonas rurales del país, especialmente en territorios más afectados por el conflicto; (ii) débil ordenamiento territorial, conflictos por el uso del suelo, y degradación ambiental; (iii) debilidades en las garantías de seguridad y convivencia, el acceso a la justicia, la reparación a las víctimas y el desminado; (iv) baja capacidad institucional y debilidades para garantizar el ejercicio de la participación política y ciudadana; y (v) retos para garantizar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil producto de la firma de un acuerdo final entre el Gobierno y las FARC-EP.

Este diagnóstico pone en evidencia la necesidad de una estrategia de preparación para la construcción de paz y el posconflicto articulada, que cuente con un marco programático, vehículos innovadores para la implementación, y arreglos institucionales adecuados para la coordinación, financiación, y operación del posconflicto. Exige instrumentos flexibles que garanticen la sostenibilidad de las acciones, y mecanismos de seguimiento y control social que aseguren la transparencia en las intervenciones.

Sin estos, la implementación de acciones encaminadas al cierre de brechas socioeconómicas, el desarrollo territorial y ambientalmente sostenible, la generación de condiciones de seguridad y garantías de justicia, la reparación integral de las víctimas, el ejercicio de la participación ciudadana y un adecuado proceso de reintegración de excombatientes a la vida civil, serán limitadas y no lograrán el impacto requerido en este nuevo escenario.

4.1. Rezago social y económico de las zonas rurales y los territorios afectados por el conflicto

La dimensión territorial del conflicto armado en Colombia y su convergencia con municipios rurales y apartados del Sistema de Ciudades, se relaciona con una baja dinámica económica y mayores niveles de pobreza. El Mapa 1 muestra que los municipios con mayor incidencia de conflicto armado, tienen a su vez los más altos Índices de Pobreza Multidimensional (IPM) rural. La incidencia de la pobreza en estos municipios es de 88,8%, 8,8 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Mapa 1. IICA^(a) e IPM rural

Fuente: DNP.

Nota: ^(a) El IICA se calculó para el periodo 2002-2013 y el IPM con datos del Censo 2005.

Los mayores índices de pobreza se explican por el superior rezago en cobertura y calidad educativa, acceso a la salud y la protección social, por una elevada informalidad laboral y, en general, por una menor cobertura de servicios básicos. Se puede evidenciar que los municipios con alta incidencia de conflicto deben realizar mayores esfuerzos para el cierre de brechas⁶ que aquellos municipios con una incidencia media y baja. Por ejemplo, el 70,1% de los municipios con alta incidencia de conflicto debe realizar altos esfuerzos para el cierre de brechas en educación. Los indicadores con mayores brechas en este sector son cobertura neta en educación media y la tasa de deserción (Tabla 1).

Asimismo, se presentan brechas educativas al comparar las áreas rurales con las urbanas: en las primeras el número promedio de años de educación es 5,3 años menor que en áreas urbanas. Adicionalmente, según la Encuesta de Calidad de Vida (2013) del DANE,

⁶ El enfoque de cierre de brechas identifica los territorios en los que debe hacerse mayores esfuerzos para disminuir las desigualdades, de acuerdo con el entorno de desarrollo. El grado de esfuerzo que debe hacer un municipio está determinado por tres entornos de desarrollo: robusto; intermedio; y temprano. Los municipios o departamentos robustos deben cumplir por lo menos con el indicador nacional. Los municipios y departamentos restantes deberán seleccionar el referente más favorable entre el indicador de su región o su departamento. De acuerdo al esfuerzo que debe realizar un municipio para cerrar su brecha se clasifican en las siguientes categorías: alta; media alta; media baja; y baja.

solo 26,7% de los niños rurales asisten a un hogar comunitario, guardería, jardín o relacionados en comparación con 41,8% en zonas urbanas. En cuanto a las brechas en salud, los municipios de mayor incidencia del conflicto armado también evidencian mayores retos en mortalidad infantil y mortalidad en menores de cinco años por infección respiratoria aguda frente al resto del país (Tabla 1).

Tabla 1. Conflicto y brechas en servicios sociales básicos

Indicadores por sector	% de municipios con muy alta y alta incidencia de conflicto y con brecha alta y medio alta	% de municipios con media y baja incidencia de conflicto y con brecha alta y medio alta
Educación	70.1%	42.7%
Cobertura neta en educación media	70.6%	31.3%
Promedio Pruebas Saber 11 Matemáticas	28.9%	20.4%
Tasa de deserción en educación	59.4%	41.6%
Tasa de repitencia en educación	29.9%	32.8%
Salud	39.0%	20.9%
Cobertura vacunación DPT	16.0%	21.3%
Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda	14.4%	7.0%
Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años por infección respiratoria aguda	30.5%	18.2%
Tasa de mortalidad infantil	72.2%	52.2%
Servicios públicos (diferentes a APSB)	14.4%	3.4%
Cobertura de electrificación	14.4%	3.4%
Vivienda	90.9%	79.6%
Déficit de vivienda cualitativa	93.6%	76.7%
Déficit de vivienda cuantitativa	23.0%	30.4%
Agua potable y saneamiento básico (sin incluir proyectos de VIS)	81.8%	60.7%
Cobertura del servicio de acueducto	61.0%	34.4%
Cobertura del servicio de alcantarillado	91.4%	76.1%
Cobertura del servicio de aseo en zona urbana	60.4%	32.9%

Fuente: DNP, 2016.

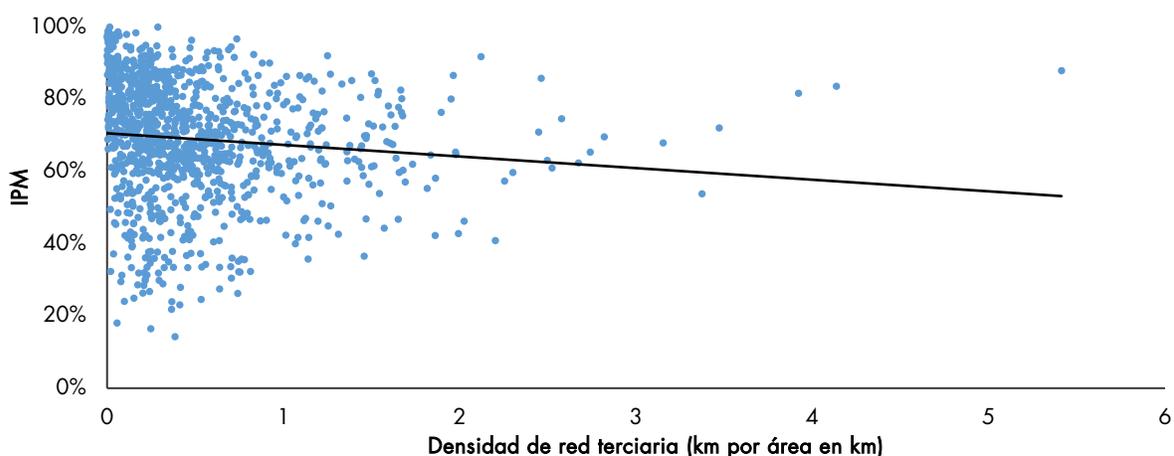
Nota: Anexo B para información sobre la fuente y año de los indicadores.

Por su parte, 90,9% de los municipios más afectados por el conflicto tienen que hacer mayores esfuerzos para el cierre de brechas de vivienda. Esto se explica principalmente por el déficit cualitativo que es considerablemente mayor al cuantitativo, problema que afecta en mayor proporción a los municipios de conflicto (93,6%) frente a aquellos con baja incidencia

del mismo (76,7%). Igualmente, se presentan amplias brechas en acceso a agua potable y saneamiento básico (Tabla 1).

Junto a lo anterior, los niveles de pobreza tienen relación directa con la desconexión del sistema de ciudades y el aislamiento de los municipios (Ramírez, Angulo, Castañeda, Cavalli, & Vargas, 2016); DNP y Banco Mundial, (2012)⁷. Bajo esta premisa, la infraestructura vial es clave para conectar los territorios e incidir en la disminución de la pobreza, frente a lo cual se identifica una relación inversa entre densidad de la red terciaria y el IPM (Gráfico 1)⁸. En efecto, los municipios con mayor incidencia del conflicto armado presentan densidades de vías terciarias menores a 1,58 km por km², lo que no solamente ha retrasado su inserción económica, sino que ha facilitado el accionar de los grupos armados ilegales.

Gráfico 1. Densidad de la red terciaria y el IPM, 2013



Fuente: DNP, 2015.

Estos desafíos se agudizan en tanto que los municipios con mayor afectación del conflicto también tienen economías más pequeñas. Según datos del DANE del año 2013, el valor agregado total en los municipios más afectados por el conflicto es en promedio un 41,6% del correspondiente a los municipios con media y baja afectación y, además, el valor agregado per cápita es un 42% menor. Por otra parte, los municipios con mayor afectación del conflicto armado tienen una participación considerablemente mayor en actividades de

⁷ En Perú, por ejemplo, las intervenciones en caminos rurales cambiaron la tendencia de las tasas de crecimiento del área rural las cuales pasaron de 1,4% entre 1900 y 1994 a 7,2% entre 1994 y 2011. Webb (2011) estimó que la conectividad entre las economías externas y los distritos rurales incrementó en 73% el valor del jornal y en 88% el precio de la tierra, durante el período 2001-2011.

⁸ El análisis estadístico confirma una relación negativa y significativa con un nivel de confianza de 99%.

minería y en servicios comunales, así como una menor participación en los sectores manufacturero, inmobiliario y agropecuario.

Dada esta confluencia de problemáticas, que tienen efectos determinantes sobre el desarrollo social y económico de las regiones históricamente más afectadas por la presencia del conflicto armado, es claro que la materialización de los beneficios de la paz requerirá de esfuerzos articulados en distintos frentes tendientes a cerrar las brechas existentes. La actuación focalizada y articulada del Estado debe propiciar las condiciones para una paz estable y duradera.

4.2. Débil ordenamiento territorial, conflictos por el uso del suelo, y degradación ambiental

En los municipios de alta incidencia del conflicto existen problemas históricos de ordenamiento territorial ligados a la debilidad y el traslape de los instrumentos de planificación y ordenamiento existentes. Estos no solo han perpetuado o profundizado las dinámicas de conflicto a través del desplazamiento forzado, el despojo y el uso improductivo de la tierra, sino que en buena parte del territorio nacional han exacerbado los conflictos por el uso del suelo y del agua.

Prueba de ello es la situación del catastro y su relación con el registro de la propiedad. De los 187 municipios identificados por el DNP con mayor afectación por el conflicto armado en Colombia, 31 (17%) no tienen formación catastral, 117 (63%) se encuentran desactualizados y solo 39 (20%) están actualizados. En otras palabras, el 80% no dispone de información catastral básica que permita ordenar de manera precisa y confiable los procesos de apropiación, ni cuentan con información predial suficiente que permita su asociación al registro público de la propiedad⁹ para garantizar la seguridad jurídica de los predios en dichos territorios.

A lo anterior se suman las falencias de los planes de ordenamiento territorial (POT)¹⁰ los cuales no solo se encuentran desactualizados en el 86% del territorio nacional, sino que apenas en un 3% de los casos contemplan el ámbito rural dentro del instrumento de ordenamiento. Lo propio sucede con los planes de ordenación y manejo de cuencas

⁹ Con corte a marzo de 2015, de 3.293.219 predios rurales reportados en el catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, solo el 46% encontraron su pareja en el registro, es decir, lograron asociar la ficha catastral con el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Para las zonas urbanas, de una muestra de 5.167.222 predios reportados en catastro, solo en el 68,2% de los casos fue posible encontrar el mismo predio en el registro. Ver Documento CONPES 3859 *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*.

¹⁰ Incluidos los esquemas de ordenamiento territorial (EOT) y los planes básicos de ordenamiento territorial (PBOT).

(POMCA). Según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) de 2015, tan solo 1% de las 309 subzonas hidrográficas del país cuentan con planes aprobados¹¹. Lo mismo sucede con los planes de manejo y los regímenes especiales de manejo de los parques nacionales que a la fecha se encuentran desactualizados, o de los instrumentos de manejo de otros regímenes especiales de manejo ambiental.

Asimismo, en la actualidad las zonas de reserva forestal, las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y sus respectivas zonas amortiguadoras, los páramos, humedales, territorios colectivos y resguardos indígenas, entre otros, no se encuentran bien delimitados o se encuentran en proceso de delimitación más precisa, como es el caso de los parques nacionales naturales (PNN). Esto conlleva una presión inadecuada y conflictos por su uso, al tiempo que se dificulta la planificación integral del territorio y su aprovechamiento sostenible. Esta situación es particularmente preocupante en municipios afectados por el conflicto, ya que allí se encuentra el 42% de los bosques y el 50% de los PNN del país, como se explica en el Documento CONPES 3850 *Fondo Colombia en paz*.

El deficiente ordenamiento ambiental está igualmente asociado a las bajas capacidades de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como autoridades ambientales. Esta debilidad institucional es inquietante en la medida que sus territorios enfrentan grandes amenazas para el capital natural del país. Por ejemplo, el 85% de las alertas tempranas de deforestación reportadas en el último semestre de 2015, se dieron en jurisdicción de las CAR en zonas de conflicto¹² (IDEAM, 2016).

Asimismo, en las zonas más afectadas por el conflicto armado, la falta de un ordenamiento territorial integral participativo, sumado a las debilidades institucionales de las autoridades ambientales, han incidido en dinámicas de inadecuado uso y ocupación del suelo. En general, en las regiones de conflicto, cerca del 25% del territorio tiene conflicto de uso del suelo por sobre o subutilización. Este porcentaje es aún mayor en departamentos como Meta, Antioquia y Caquetá, en donde se concentra cerca del 50% del suelo con conflicto de uso.

Lo descrito anteriormente tiene un profundo impacto sobre el capital natural del país. De 1990 a 2013 se deforestaron 5,2 millones de hectáreas, de las cuales 3 millones ocurrieron en municipios con incidencia de conflicto alta y muy alta, es decir el 58% de la deforestación del país (Mapa 2). Así mismo, la deforestación en los municipios de conflicto

¹¹ Sesenta subzonas más se encuentran en formulación del POMCA con recursos del Fondo de Adaptación.

¹² Las mayores alertas se reportan en Corpoamazonía, 24% del total del país. El segundo y tercer lugar corresponden a Cormacarena (16,2%) y CDA (14,4%), seguidos de Corponor, Corporinoquia, Corantioquia y Corponariño que concentran entre el 4,5 y 5,6% de las alertas tempranas para este periodo.

junto con otros factores que hacen presión en el suelo, ha generado degradación en cerca de 430.000 hectáreas (IDEAM-UDCA 2010-2011).

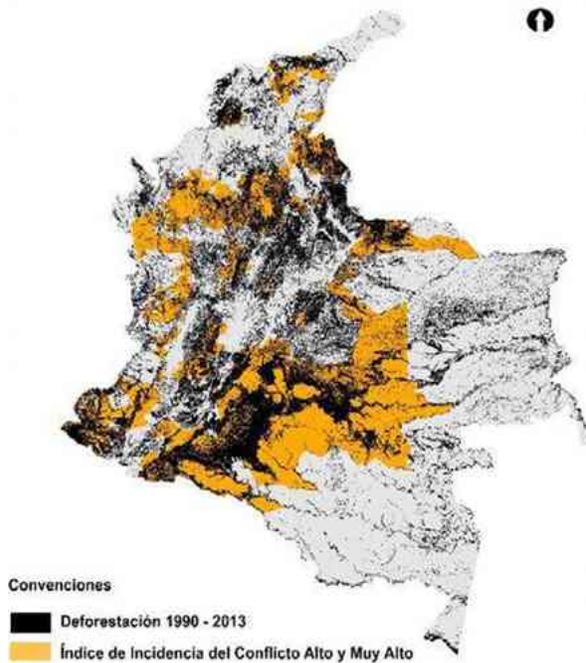
Sumado a lo anterior, en algunas regiones se están generando conflictos en el uso del agua para consumo humano, priorizado por la ley, frente a otros como el agropecuario. También por la ampliación de la frontera y la explotación ilícita de minerales, y por procesos de deforestación de cuencas abastecedoras que reducen la oferta hídrica de agua superficial y subterránea y hacen más complejo y costoso el desarrollo de proyectos para suministrar agua potable a la población.

La deforestación y la degradación ambiental en los PNN en zonas de conflicto están asociadas también a economías ilícitas como los cultivos de uso ilícito. Por ejemplo, el 42% de los PNN se ha visto afectado por cultivos de coca. De la siembra y procesamiento de la coca se derivan otras actividades ilícitas que afectan considerablemente los ecosistemas estratégicos conservados en las áreas protegidas. Por ejemplo, la tala rasa del bosque natural, la tala selectiva para comercialización, quemas, establecimiento de cultivos de uso ilícito, y potrerización para ganadería extensiva. Estas actividades afectan gravemente la composición y estructura de los suelos en el 25% de los PNN.

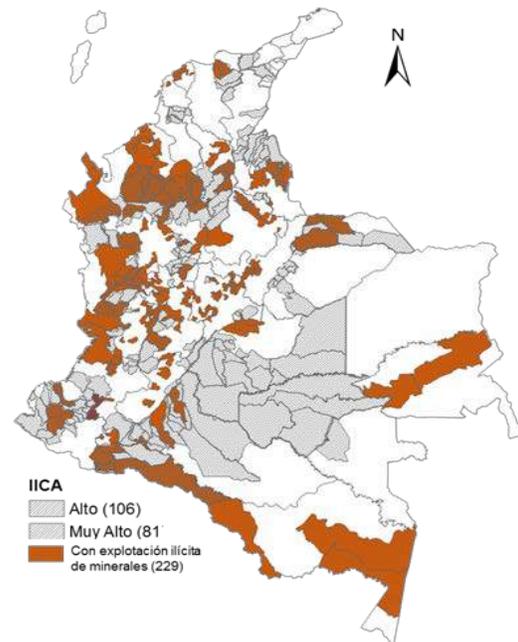
El 28% de los PNN están afectados por explotación ilícita de minerales como columbita, tantalita, oro, carbón y esmeraldas. La explotación ilícita de minerales se ha desarrollado al interior y en zonas de amortiguación de los parques, generando deslizamientos, erosión del suelo, acumulación de residuos y vertimiento de químicos a las fuentes hídricas.

Con la evolución del conflicto armado, la explotación ilícita de minerales, en particular del oro, se ha convertido en uno de los mayores desafíos en materia ambiental y de salud pública para el país. En 2010, aproximadamente el 86% del oro producido provino de la explotación ilícita de minerales, generando contaminación en el suelo, el aire y el agua. Se estima que cada año en Colombia se liberan 75 toneladas de mercurio a los ríos, lo que posiciona al país como el tercero con más liberaciones de este metal en el mundo, después de China e Indonesia. (Mapa 3).

Mapa 2. IICA^(a) y deforestación entre 1990 y 2013



Mapa 3. IICA^(a) y explotación ilícita de minerales, 2016



Fuente: IDEAM (1990-2013) y DNP (2016) para el Mapa 2. DNP y DIPOL 2016 para el Mapa 3.

Nota: ^(a) El IICA se calculó para el periodo 2002-2013.

Los problemas anteriormente descritos se evidencian de forma diferente en las regiones donde ha estado presente el conflicto. Por ejemplo, los municipios con presencia de conflicto armado de la región Centro Sur-Amazonia aportan el 77% de la deforestación de la región y, así mismo, evidencian usos inadecuados del suelo en el 35% del territorio. Los municipios con presencia de conflicto de la región de los Llanos, se caracterizan por la subutilización del suelo agrícola y por la sobreutilización en ganadería. En el Pacífico, la explotación ilícita de minerales y los cultivos ilícitos son la mayor amenaza contra la biodiversidad. En Antioquia y el Eje Cafetero, los municipios con presencia de conflicto se caracterizan por actividad minera ilícita y por la deforestación de 13.000 hectáreas anuales, además de conflictos en el uso del suelo en cerca del 25% del área. En el Caribe y Centro-Oriente, se evidencia alta presencia de cultivos ilícitos en zonas afectadas por el conflicto.

Las brechas entre las zonas rural y urbana y los altos índices de pobreza también se explican por el desorden que persiste en el uso, ocupación y propiedad sobre la tierra. Este se traduce en tres problemas centrales: (i) la falta de acceso a tierra por parte de los hogares rurales que se dedican a actividades agropecuarias y tienen la condición de sujetos de

reforma agraria; (ii) la inseguridad jurídica sobre la tierra; y (iii) el uso inadecuado y el incumplimiento a la función social y ecológica de la propiedad.

Se estima que aproximadamente 806.622 hogares rurales, equivalentes al 53% de los que se dedican a actividades agropecuarias, jamás han tenido tierra ni siquiera a título de tenencia, y que como mínimo 59,5% de los que ejercen relaciones con la tierra, lo hacen de manera informal sin poder acreditar dominio pleno¹³. Así mismo, 69,9% de las unidades de producción agropecuaria (UPA) en Colombia tiene menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 5% del área censada. Apenas existe producción agropecuaria en UPA de más de 100 hectáreas, que representan el 2,8 % del total¹⁴.

Por su parte, en la actualidad existen alrededor de mil solicitudes en trámite de adquisición de tierras por parte de comunidades étnicas¹⁵, lo que pone de presente la necesidad de reforzar la institucionalidad para sanear y depurar los territorios ancestrales reclamados y cumplir los compromisos adquiridos con dichas comunidades, que mientras no sean resueltos seguirán agravando las tensiones por la tierra y alimentando focos de conflicto.

4.3. Retos de seguridad y oportunidades para mejorar el acceso a la justicia y el goce efectivo de los derechos de las víctimas

La seguridad y un adecuado acceso a la justicia, en condiciones de calidad y oportunidad, lo mismo que la protección de los derechos humanos y la reparación a las víctimas, son elementos centrales para garantizar la prevalencia del Estado de derecho en un escenario de paz y posconflicto. En efecto, profundizar el sistema democrático y consolidar una paz estable y duradera exige romper estos obstáculos y avanzar hacia la construcción de un Estado más efectivo.

4.3.1. Retos para incrementar la seguridad

En la actualidad, el país enfrenta una dinámica cambiante en materia de seguridad, caracterizada por una recomposición de las acciones violentas: al tiempo que las acciones relacionadas con el conflicto armado han disminuido sistemáticamente, los fenómenos criminales y delincuenciales, así como la violencia relacionada con la convivencia ciudadana muestran una tendencia creciente.

Por ejemplo, mientras que la tasa de homicidios y el número de acciones subversivas han disminuido de manera importante (Gráfico 2, paneles A y B), los indicadores de

¹³ Información producida por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP, basada en información obtenida de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2011 del DANE.

¹⁴ Censo Nacional Agropecuario 2015.

¹⁵ Dirección de Asuntos Étnicos, Agencia Nacional de Tierras, 2016.

seguridad ciudadana muestran deterioro. En este sentido, la tasa de hurto común ha aumentado de 163 hurtos por cada 100 mil habitantes en 2005 a 300 en 2015 (Gráfico 2, panel C). La tasa de extorsión ha aumentado incluso a niveles por encima de los alcanzados en 2003 para todas las desagregaciones geográficas (Gráfico 2, panel D).

Por su parte, el descenso del número de secuestros ha sido generalizado a nivel nacional, aunque persisten brechas entre los municipios de acuerdo al nivel de ruralidad. Los casos más críticos están en los municipios de las categorías de rural y rural disperso, que presentan tasas de 0,8 y 1,1 secuestros frente al 0,3 del promedio nacional.

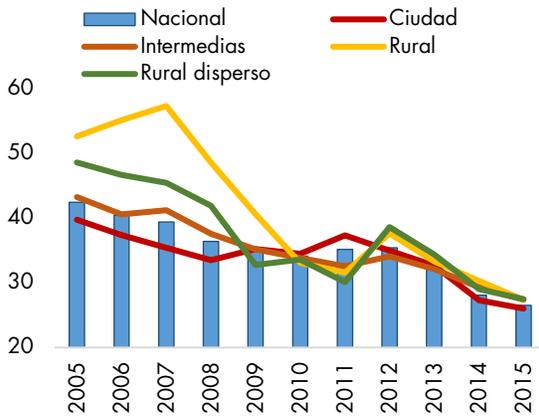
Asimismo, aunque es evidente que el hurto es mucho mayor en las aglomeraciones urbanas y en las ciudades intermedias, no se puede perder de vista que en los municipios rurales y rurales dispersos estas cifras crecieron más del 200%. En el caso de los municipios rurales dispersos, en 2005 se registraban 24 hurtos por cada 100 mil habitantes, mientras en 2015 se presentaron 58. En los municipios rurales, esta cifra pasó de 36 a 88 hurtos.

En suma, se aprecia la transición del país de dinámicas ligadas a la seguridad pública, representadas en las acciones subversivas, el terrorismo y otros flagelos, hacia problemáticas crecientes de hurtos, lesiones personales, extorsión, delitos contra el medio ambiente y otros fenómenos más cercanos a la seguridad ciudadana. En este contexto, uno de los mayores retos ha sido el de garantizar la presencia y fortaleza institucional para prevenir y combatir estos fenómenos de violencia y criminalidad. Sobre este punto, se puede afirmar que el pie de fuerza aumentó en los últimos años en todo el país, pasando de 135 uniformados por cada 100 mil habitantes a 212 entre 2005 y 2014.

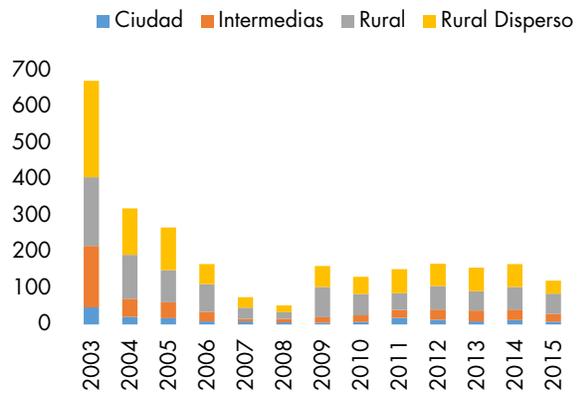
Este aumento se ha materializado principalmente en las aglomeraciones urbanas, que tienen tasas más altas de policías por habitante, llegando a 255 por cada 100 mil en 2014. El caso contrario ocurre en los municipios rurales y rurales dispersos, donde la relación de policías por habitante se redujo de 198 policías por cada cien mil habitantes a 170 entre 2005 y 2014. Las ciudades intermedias y los municipios rurales tienen una proporción inferior de policías por habitante que los municipios rurales dispersos y las aglomeraciones urbanas. Sin embargo, es importante precisar que la presencia de la Policía en el territorio obedece fundamentalmente a la evolución de las condiciones de seguridad y a la concentración de los fenómenos criminales en determinadas zonas del país.

Gráfico 2. Evolución de las variables de seguridad por tipo de ruralidad

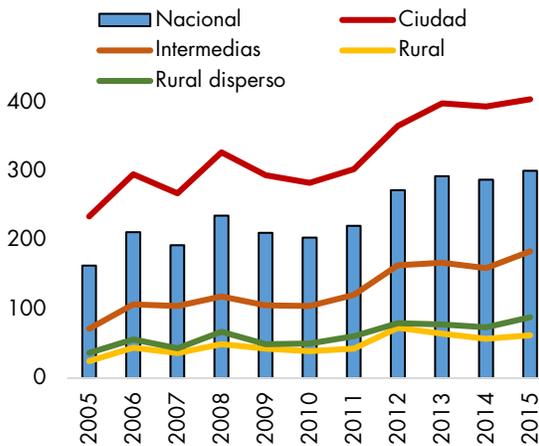
A. Tasa de homicidio, 2005-2015



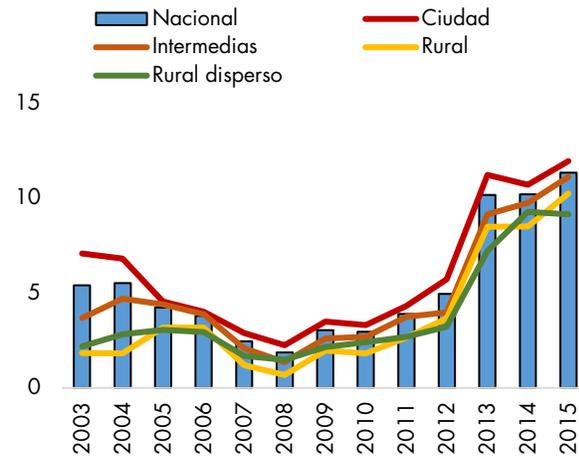
B. Acciones subversivas, 2003-2015



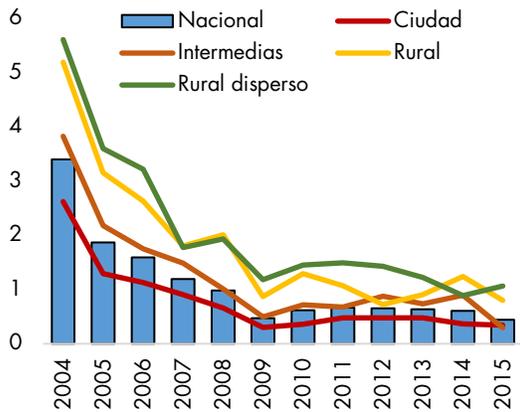
C. Tasa de hurto común, 2005-2015



D. Tasa de extorsión, 2003-2015



E. Tasas de secuestro, 2005-2015



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional, 2016.

4.3.2. Oportunidades de mejora en acceso a la justicia, especialmente en zonas rurales

El acceso a la justicia en Colombia está afectado por la falta de articulación de los operadores de justicia y por la asimetría en la presencia y eficiencia de los mismos. La existencia de barreras de acceso a la justicia para grupos poblacionales específicos, y la alta congestión y mora judicial son los principales factores que limitan la eficacia y la confianza en la justicia estatal.

En la actualidad, en Colombia existe una brecha tanto en la oferta de instituciones de justicia formal (jueces, Fiscalía General de la Nación e Instituto Nacional de Medicina Legal) como de justicia no formal¹⁶ (Casas de Justicia y Centros de Conciliación) entre los municipios con alta incidencia de conflicto armado y la media nacional. Las brechas más amplias se presentan en materia de justicia formal ya que los municipios con alta incidencia de conflicto registran una tasa promedio de 7,3 jueces por cada cien mil habitantes, 5 puntos porcentuales por debajo de la media nacional; y una tasa promedio de 3,3 fiscales por cada cien mil habitantes, 6 puntos porcentuales por debajo de la media nacional.

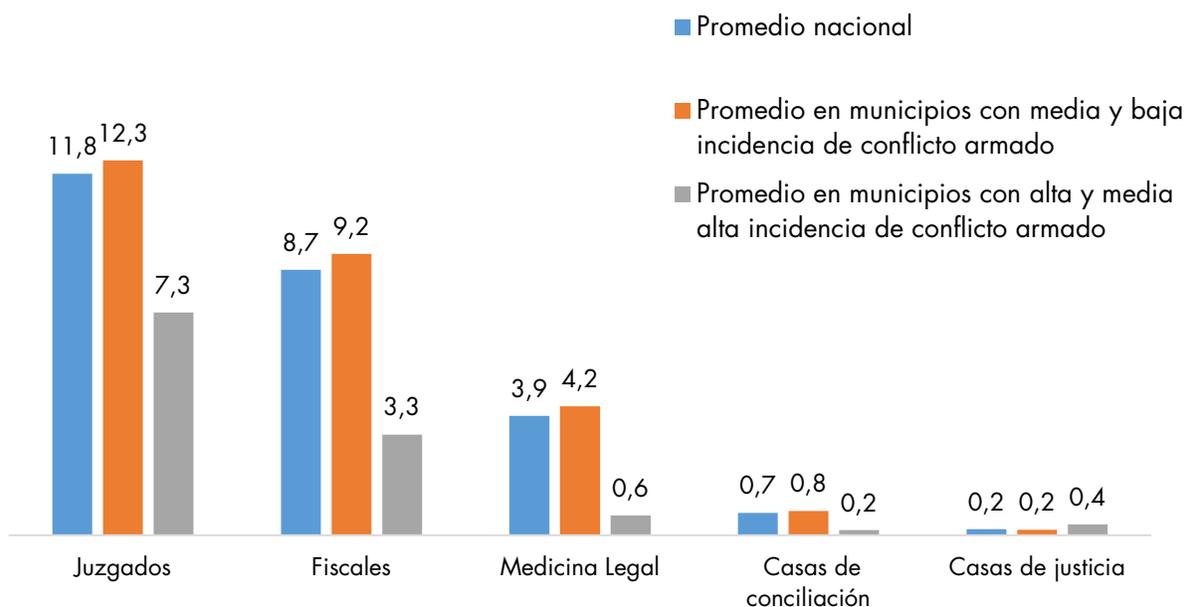
El Instituto Nacional de Medicina Legal tiene en promedio 0,6 sedes en los municipios con alta afectación por conflicto, 3,6 puntos porcentuales por debajo de la media nacional. Esto significa que este Instituto tan solo tiene presencia directa en 123 de los 1,102 municipios del país, lo que dificulta el acceso a sus servicios (clínica, patología, psiquiatría y psicología, genética, entre otras especialidades) dada la distancia entre sus sedes y los lugares de ocurrencia de los delitos.

Los servicios de justicia no formal tienen una menor presencia municipal que la justicia formal, y vale la pena señalar que, a pesar de su baja presencia, los municipios de alta incidencia de conflicto armado registran una tasa promedio de casas de justicia superior a la media nacional (Gráfico 3).

¹⁶ Según el Ministerio de Justicia y el Derecho, la justicia no formal es aquella aplicación de la justicia por parte de diferentes actores voluntarios de convivencia que han sido capacitados para intervenir en la tramitación de los conflictos ciudadanos.

<http://www.minjusticia.gov.co/ServicioalCiudadano/PreguntasYRespuestasFrecuentes/tabid/359/Default.aspx?QuestionID=232&AFMID=1980>

Gráfico 3. Tasa promedio de justicia formal y no formal e IICA



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y el Derecho, y DNP.

Nota: ^(a) El IICA se calculó para el periodo 2002-2013.

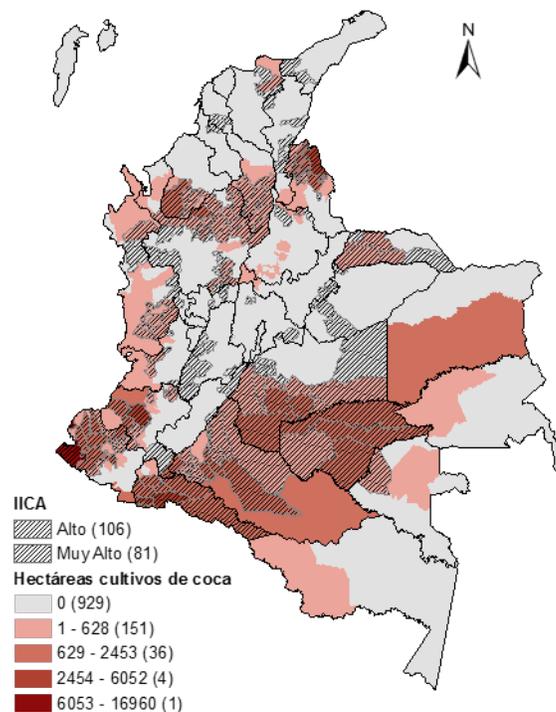
Además de lo anterior, la oferta de justicia evidencia debilidades para cumplir con sus funciones debido a la falta de coordinación y articulación de sus operadores en las regiones. Se requiere de la puesta en funcionamiento de sedes de justicia que brinden el soporte necesario para todo el sistema judicial, tanto para el ente acusador como para los otros intervinientes de los procesos.

De igual forma, es evidente el limitado acceso a la justicia por parte de determinados grupos poblacionales. Las barreras de acceso se expresan en: (i) barreras culturales y desconocimiento de derechos y enfoques diferenciales, que se expresan en falta de orientación jurídica, complejidad normativa y ausencia de asistencia legal gratuita; (ii) barreras geográficas derivadas de la asimetría en la oferta institucional y uso limitado de las tecnologías de información y comunicaciones; (iii) barreras económicas por el limitado uso del amparo de pobreza, percepción de alto costo y deshonestidad de los abogados; (iv) déficit de aceptación y ausencia de reglas en la calidad del servicio; (v) barreras operativas debido al desorden y complejidad del sistema; y (vi) déficit de atención a víctimas y protección a testigos (Corporación Excelencia en la Justicia, 2016; La Rota, Lalinde, Santa, & Uprimny, 2014).

4.3.3. Economías ilícitas: cultivos de uso ilícito y explotación ilícita de minerales

En Colombia han existido diferentes cultivos de uso ilícito (ej. coca, amapola, marihuana), todos en zonas de alta afectación por conflicto armado. Según el censo de cultivos de coca 2015 (Gobierno de Colombia & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2016), la tendencia al incremento de estos cultivos se ha consolidado desde 2013. En este sentido, en 2015 se presentó un aumento de 39% en comparación con los registros del año anterior, al pasar de 69.000 hectáreas (ha) en 2014 a 96.000 ha en 2015. De los 192 municipios con presencia de cultivos ilícitos en 2015, el 58,85% (113) han tenido alta y muy alta incidencia de conflicto armado.

Mapa 4. IICA^(a) y hectáreas de cultivos de coca en 2015



Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2015; Grupo de Proyectos Especiales del DNP, 2015.

Nota: ^(a) El IICA se calculó para el periodo 2002-2013.

De las 96 mil hectáreas reportadas, el 64% se encuentran en los departamentos de Nariño (31%), Putumayo (21%) y Norte de Santander (12%), dando cuenta de la concentración de los cultivos en departamentos con alta afectación por conflicto armado. Con respecto a lo anterior, es importante señalar que, si bien se ha incrementado el número de hectáreas con presencia de cultivos de coca, también hay menor área afectada por estos, lo que devela la concentración de cultivos en menos territorio. En ese mismo año, los cinco

municipios con mayor número de hectáreas cultivadas a nivel nacional fueron Tumaco (18%), Puerto Asís (6%), Tibú (5%), Valle del Guamuez (4%) y El Tambo (4%). (Mapa 4).

Por otra parte, en el 2015 la Policía Nacional, detectó 595 hectáreas de amapola, un aumento de 54% frente al año anterior (387 ha), siendo Nariño (54%) y Cauca (43%) los departamentos con mayor presencia de este cultivo de uso ilícito. Por último, la Policía Nacional reportó la erradicación manual de 208 hectáreas de marihuana (Gobierno de Colombia & UNODC, 2016).

Con respecto a la explotación ilícita de minerales, la Policía Nacional ha identificado siete zonas de mayor afectación a nivel nacional, en las cuales, a pesar de los esfuerzos hechos por el Estado, se mantiene esta actividad ilícita. Según esa misma fuente, la explotación ilícita de minerales se concentra principalmente en oro, carbón, columbita y tantalita (coltán), esmeraldas y materiales de construcción. De acuerdo con esta información, la explotación ilícita de oro se presenta especialmente en departamentos como Cauca, Chocó, Valle del Cauca, Antioquia, Bolívar (sur), Córdoba y Nariño; mientras que la explotación de columbita y tantalita (coltán), por su parte, se presenta principalmente en Guainía, Vichada y Vaupés.

4.3.4. Territorios afectados por minas antipersonales

Si bien la magnitud de la problemática de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados continúa siendo desconocida en el país, las acciones de desminado han avanzado. En particular, de los municipios afectados por estos artefactos, el Gobierno nacional ha reportado cinco municipios libres de sospecha de minas antipersonales y municiones sin explotar (San Carlos y San Francisco en Antioquia, el Dorado en Meta, Zambrano en Bolívar y San Vicente de Chucurí en Santander). En total, estos municipios representan 826.548,15 metros cuadrados de áreas despejadas entre 2004 y mayo de 2016. Por otra parte, en la actualidad se están adelantando operaciones de desminado humanitario en 25 municipios del país¹⁷. Adicionalmente, al cierre de 2010 se cumplió con el compromiso internacional inicial relativo al proceso de despeje de los campos minados defensivos, sembrados alrededor de 35 bases militares.

Desde 1990 hasta el 31 de mayo de 2016, los registros indican que el uso indiscriminado de estas armas ha dejado un total de 11.426 víctimas de minas

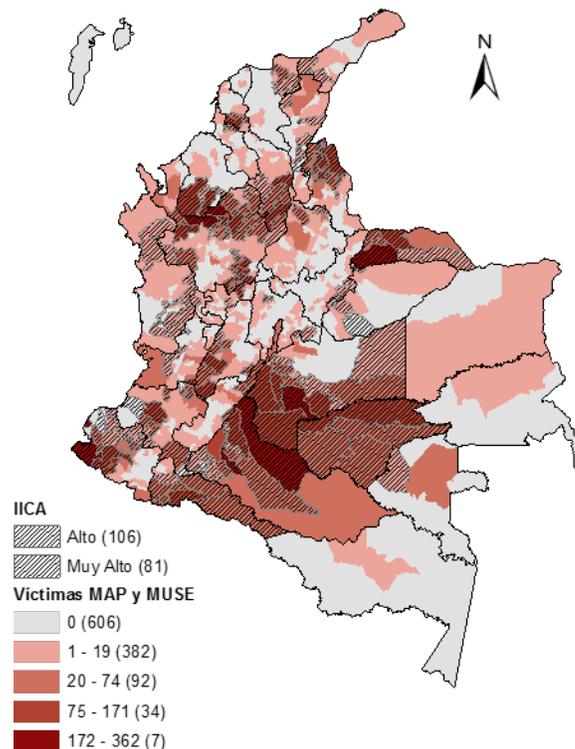
¹⁷ Las labores de desminado en Colombia son realizadas por el Batallón de Desminado Humanitario (BIDES) de las Fuerzas Militares, la Agrupación de Explosivos y Desminado de la Infantería de Marina (AEDIM) y las organizaciones civiles de desminado humanitario acreditadas en el país (*The Halo Trust*, Handicap International, Ayuda Popular Noruega [APN] y próximamente Campaña Colombiana contra Minas). Los municipios que están siendo intervenidos pueden consultarse en la página web www.accioncontraminas.gov.co.

antipersonales, de las cuales 61,2% (7.003) son miembros de la fuerza pública y 38,7% (4.423) son civiles.

Entre los departamentos que registran la mayor afectación se encuentran Antioquia, Meta, Caquetá, Nariño y Norte de Santander. Por su parte, los municipios más afectados corresponden en su orden a Vistahermosa (Meta) con 362 víctimas, Tame (Arauca) con 344 víctimas, San Vicente del Caguán (Caquetá) con 260 víctimas, Montañita (Caquetá) con 256 víctimas y Tarazá e Ituango (Antioquia) con 239 y 237 víctimas respectivamente. Todos estos municipios tienen un índice de incidencia del conflicto armado alto o muy alto (Mapa 5).

Áreas de especial importancia ecológica, como los PNN, no son ajenas a esta problemática, y actualmente treinta y cuatro PNN están en riesgo por minas antipersonales, entre ellos catorce en los que la contaminación por minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados posiblemente sobrepasa el 60% del total de su territorio.

Mapa 5. IICA^(a) y víctimas de minas antipersonales y municiones sin explotar, 1990-2016^(b)



Fuente: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales, 2016; Grupo de Proyectos Especiales del DNP, 2015.

Nota: ^(a) El IICA se calculó para el periodo 2002-2013. ^(b) A 31 de mayo de 2016.

4.3.5. Tareas pendientes en la reparación integral a las víctimas del conflicto armado

La prevención, protección, atención, asistencia, verdad, justicia y reparación integral de los cerca de 8 millones de colombianos¹⁸ que han sido víctimas del conflicto armado debe avanzar de forma más ágil y oportuna en el posconflicto, ya que es un prerrequisito de la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera. Es fundamental seguir avanzando en la reparación integral iniciada con la Ley 1448 de 2011¹⁹ y los Decretos Ley 4633²⁰, 4634²¹ y 4635²² de 2011, además de los ajustes que permitan fortalecer la política existente de cara a los nuevos retos que representará la firma de un acuerdo final entre el Gobierno y las FARC-EP.

El reto de garantizar los derechos de las víctimas en un escenario de posconflicto, dada la magnitud de la afectación del conflicto armado y de los hechos victimizantes, requiere de la concurrencia de esfuerzos de todos los sectores del Estado. El desplazamiento forzado ha sido el delito que ha generado un mayor número de víctimas en el país, constituyendo el 86% del total de víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas²³ (Tabla 2).

Tabla 2. Número de víctimas por hecho victimizante^(a)

Hecho	Personas
Abandono o despojo forzado de tierras	10.371
Acto terrorista, atentados, combates, hostigamientos	90.364
Amenaza	306.641
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	14.847
Desaparición forzada (directas)	46.013
Desaparición forzada (indirectas)	116.618
Desplazamiento	6.827.447
Homicidio (directas)	265.708
Homicidio (Indirectas)	70.659

¹⁸ Información proveniente del Registro Único de Víctimas, corte de 1 de julio de 2016.

¹⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

²¹ Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo rom o gitano.

²² Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

²³ Ley 1448 de 2011, artículo 3.

Hecho	Personas
Minas antipersonales, munición sin explotar, artefacto explosivo improvisado	10.964
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	105.291
Secuestro (directas)	28.184
Secuestro (indirectas)	377
Tortura	9.873
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	7.964

Fuente: Red Nacional de Información, 2016.

Nota: ^(a) Información proveniente del Registro Único de Víctimas, corte 1 de julio de 2016.

El Estado ha buscado garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población para contribuir a la superación de la situación de vulnerabilidad en la que se han visto inmersos a causa de este delito. Se evidencian avances en derechos como identificación (92%), salud (93%), educación (90%) y alimentación (96%); y persisten retos en la garantía de derechos tales como acceso a vivienda digna (17%), reunificación familiar (47%), subsistencia mínima (43%) y generación de ingresos (35%)²⁴.

Lo anterior es un tema prioritario frente al establecimiento de condiciones dignas en un escenario de paz, pues se estima que uno de cada siete colombianos ha sido víctima de desplazamiento forzado, lo que equivale al 14% de la población total del país. Más aún, según la encuesta de goce efectivo de derechos de víctimas de desplazamiento realizada por el DANE en 2014, el 64% de esta población se encuentra en situación de pobreza (monetaria).

Frente a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado, de acuerdo con la UARIV, a nivel individual se han entregado 622.107 indemnizaciones²⁵ y se han acompañado 84.913 víctimas a nivel psicosocial²⁶. Este último aspecto tiene una importancia alta pues se ha identificado que la población víctima tiene mayores probabilidades de sufrir trastornos en su salud mental. Según la Encuesta Nacional de Salud Mental de 2015, los trastornos de afecto (depresión y trastorno bipolar) se presentan en un 6,7% en la población general y en un 11,3% en la población desplazada. Asimismo, la Encuesta señala que los trastornos de ansiedad tienen una prevalencia 2,5 veces mayor en la población desplazada que en la población general, con una relación similar en la conducta suicida.

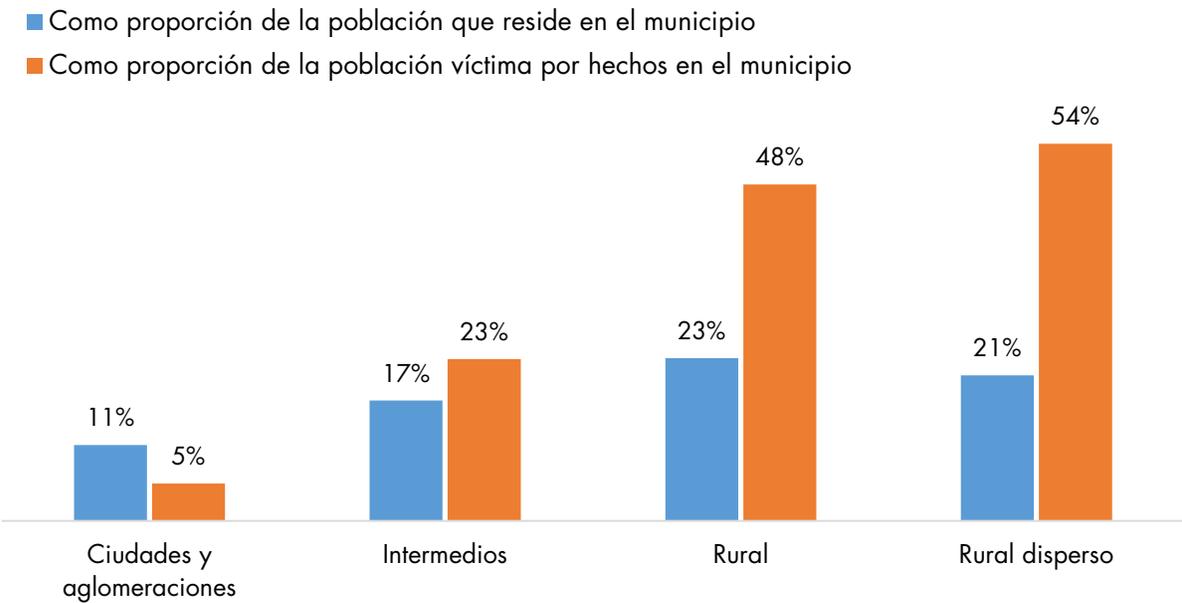
²⁴ Los porcentajes corresponden a población víctima del desplazamiento forzado que gozan efectivamente de los derechos descritos, de conformidad a los resultados de la encuesta de goce efectivo de derechos 2014 realizada por el Gobierno nacional.

²⁵ Según información reportada en Sinergia. Corte de junio 2016.

²⁶ Según información reportada en Sinergia. Corte de diciembre 2015.

En total, 45.943 hogares víctimas han sido acompañados con esquemas especiales de acompañamiento en retornos y reubicación a través del programa Familias en su tierra y de los esquemas especiales de acompañamiento realizado por la UARIV. Complementariamente, 98.066 hogares en procesos de retorno y reubicación cuentan con acta de voluntariedad firmada y han recibido oferta de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas nacionales o territoriales²⁷. Asimismo, a nivel colectivo, se tienen 340 individuos, de los cuales 81 se encuentran en fase de identificación, 91 en alistamiento, 45 en caracterización o diagnóstico del daño, 28 en formulación de planes de reparación y 95 en implementación de dichos planes. En el marco de esta ruta, ya 146 individuos han recibido intervenciones relacionadas con reconstrucción del tejido social, pero ningún plan ha sido completamente implementado²⁸.

Gráfico 4. Ubicación de la población víctima y lugar de ocurrencia de los hechos victimizantes según niveles de ruralidad^(a)



Fuente: DNP con base en datos de población víctima entre 1985 y 2016, Red Nacional de Información, 2016.
 Nota: ^(a) Porcentajes calculados con estimaciones de población a 2016 del DANE.

Por otro lado, el Gráfico 4 expresa de manera aproximada la forma en la que el conflicto armado ha afectado a los municipios de forma diferenciada de acuerdo a sus niveles

²⁷ Según información reportada en Sinergia. Corte de junio 2016.

²⁸ Cifras de acuerdo con la información reportada por la Oficina Asesora de Planeación de la UARIV. Corte junio 2016.

de ruralidad. La relación entre el número de personas que fueron víctimas en los municipios con respecto a la población que estos tendrían actualmente, pone de manifiesto que, en proporción a la población, el impacto fue casi 10 veces mayor en los municipios clasificados como rural disperso que en las grandes ciudades.

A su vez, cuando se analiza la ubicación aproximada de las víctimas en relación con los niveles de ruralidad, se observa que hay una importante concentración de víctimas en municipios rurales (cerca del 29% de las víctimas) y que, en estos municipios, en promedio, entre 21% y 23% de la población ha sido víctima del conflicto. Es importante señalar que la mayoría de las victimizaciones (principalmente desplazamiento forzado) ocurrieron en municipios rurales. Sin embargo, en la actualidad, el 71% de la población víctima del conflicto armado vive en ciudades grandes e intermedias.

Finalmente, dado que el desplazamiento forzado se ha materializado en el despojo, la pérdida o el abandono forzado de las tierras, el Estado ha implementado la política de restitución de tierras, que incluye un marco legal e institucional especial. Aunque los avances en la implementación de esta política son importantes (Tabla 3), estos se han visto limitados por debilidades en los instrumentos de catastro y registro disponibles. Estas configuran una situación en la que cerca de un 59% de la propiedad evidencia inseguridad jurídica debido a la precariedad de las formas de tenencia (poseedores o tenedores sin títulos), así como por la demora en el proceso judicial, el proceso de microfocalización, las estrategias procesales de los afectados, las dificultades con los segundos ocupantes, entre otros.

Tabla 3. Avances en la restitución de tierras

Acción	Cantidad
Departamentos con sentencias de restitución	19
Municipios con sentencias de restitución	184
Hectáreas con orden de restitución de tierras (ha)	187.315
Familias beneficiadas de órdenes judiciales de restitución de tierras	4.772
Solicitudes de restitución de tierras (clasificadas con y sin fallo)	12.001
Sentencias	1.812
Solicitudes con sentencia	3.670

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras, 2016.

4.4. Limitaciones de capacidad, presencia institucional, y debilidad para garantizar la participación ciudadana

El conflicto armado, la pobreza rural y las brechas territoriales no se podrán abordar de manera efectiva en territorios con bajas capacidades para gestionar su desarrollo, débil presencia institucional y con falta de garantías para el ejercicio de una participación efectiva en las decisiones públicas que este nuevo escenario de posconflicto impone. Esta sección describe entonces dos problemáticas: (i) la relación entre conflicto armado, entornos tempranos de desarrollo y baja capacidad institucional; y (ii) las limitaciones para el efectivo ejercicio de la participación ciudadana.

4.4.1. Conflicto armado, entornos tempranos de desarrollo, baja capacidad y presencia institucional

Una característica de los municipios con mayor incidencia de conflicto es que se encuentran en entornos menos favorables de desarrollo. Otra es su distancia de los principales centros urbanos, y su dispersión y baja densidad poblacional. Esto significa que la presencia del conflicto armado ha estado asociada con condiciones adversas para la implementación de planes y programas estatales, lo mismo que con una presencia institucional inadecuada para la provisión de bienes públicos.

En efecto, al relacionar el IICA con las tipologías municipales que miden la existencia de un entorno propicio para el desarrollo, se encuentra que, de los 187 municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto, 43% se encuentran en entornos de desarrollo temprano. Estos se caracterizan por ser municipios muy rurales, desconectados de los mercados, con baja participación en el PIB nacional y con economías no especializadas (DNP, 2015)²⁹. Este porcentaje es considerablemente mayor al porcentaje de municipios con incidencia media y baja de conflicto, de los cuales solo 26% se encuentra en situación de desarrollo temprano.

Otra característica de los municipios con mayor incidencia del conflicto armado, es la menor capacidad institucional de los gobiernos locales y una menor presencia de las instituciones estatales del nivel central. En promedio, del total de municipios con incidencia en conflicto alta y muy alta, el 6,1% tienen un desempeño integral crítico³⁰, es decir, tienen

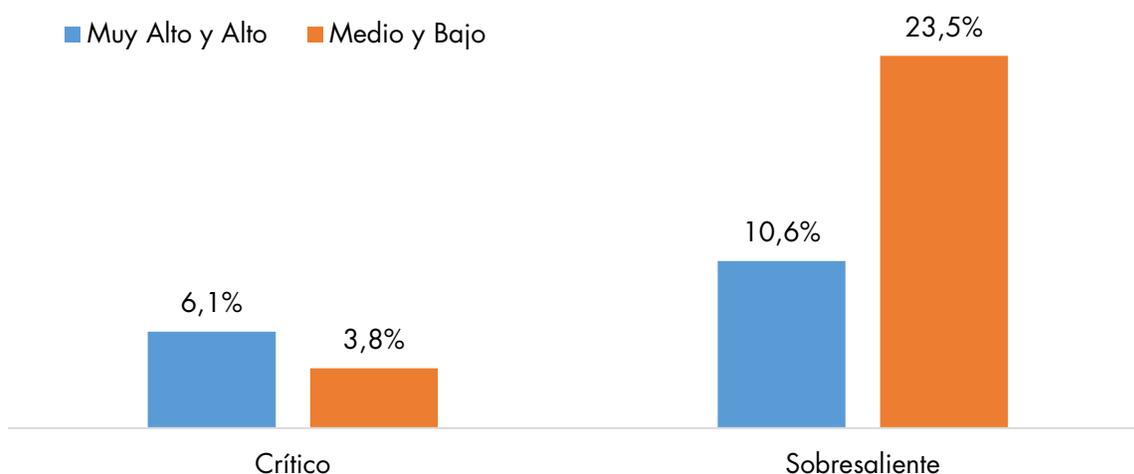
²⁹ Para mayor información consultar: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Estudios-y-Ejercicios/Paginas/Tipologias.aspx>

³⁰ El Índice de Desempeño Integral evalúa las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley, y la gestión administrativa y fiscal.

bajos niveles de capacidad administrativa y desempeño fiscal, al tiempo que evidencian incumplimiento de requisitos legales y bajo logro de metas en sus planes de desarrollo.

Por su parte, en los municipios con incidencia media y baja de conflicto, solo 3,8% tiene una calificación crítica en el índice de desempeño integral. Asimismo, solo 10,6% de los municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto tienen un desempeño sobresaliente comparado con el 23,5% de los municipios con incidencia media y baja (Gráfico 5).

Gráfico 5. IICA e índice de desempeño integral



Fuente: DNP, 2015.

El desempeño fiscal³¹, otro de los indicadores de debilidad institucional relevantes, presenta resultados similares. Por ejemplo, 51% de los municipios con incidencia de conflicto alta y muy alta, están en la categoría más baja de desempeño fiscal, lo que refleja una precaria capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias, y menores posibilidades de inversión. Este porcentaje es mayor que el de los municipios de incidencia baja y media.

Finalmente, con base en el Indicador de Problemática en la Estructuración de Proyectos³² del DNP, 47% de los municipios con alta y muy alta incidencia del conflicto se ubican en los grupos con mayores problemáticas para la estructuración de proyectos.

³¹ Este indicador sintético evalúa el desempeño fiscal de las entidades territoriales en: (i) autofinanciación de los gastos de funcionamiento; (ii) respaldo del servicio de la deuda; (iii) dependencia de las transferencias de la nación y las regalías; (iv) generación de recursos propios; (v) magnitud de la inversión; y (vi) capacidad de ahorro. La metodología establece cinco rangos de clasificación: solvente, sostenible, vulnerable, en riesgo y deterioro.

³² El índice está construido con base en: (i) número de proyectos sin contratar en el municipio; (ii) porcentaje de ejecución de recursos; y (iii) inconvenientes en las fases de planeación, contratación, ejecución y reporte.

4.4.2. Retos para garantizar el ejercicio efectivo de la participación ciudadana

La participación ciudadana es fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, la promoción y defensa de los derechos y la gestión y transformación de los conflictos sociales. A su vez, es un instrumento poderoso para validar el quehacer público, aportando elementos para una gestión transparente.

Actualmente, la participación en Colombia enfrenta retos importantes. La Encuesta de Cultura Política (DANE, 2015) muestra que el 52,9% de los colombianos considera muy difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común, y alrededor del 60% no considera que la participación ciudadana sea efectiva para la solución de problemas (Tabla 4).

Tabla 4. Participación ciudadana: Encuesta de Cultura Política, 2015

Variable	2015
Ciudadanos y ciudadanas que consideran "muy difícil" organizarse con otros para trabajar en una causa común.	52,9%
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la participación es efectiva para la solución de problemas.	39,1%
Conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana.	68,4%
Conocimiento sobre espacios de participación ciudadana.	53,3%
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la comunidad conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación.	14,5%
Ciudadanos y ciudadanas que no consideran que el conteo de votos es transparente.	68,8%
Ciudadanos y ciudadanas que no confían en los partidos y movimientos políticos	56,0%

Fuente: Encuesta Cultura Política, 2015, del DANE.

Así mismo, los más recientes resultados (segundo semestre de 2015) de la Encuesta de Participación Ciudadana realizada por el DNP, muestran que la participación en alguna organización social (sindicato, movimiento político, organización religiosa, Junta de Acción Comunal, entre otras) es apenas de 11% tanto en áreas rurales como urbanas. Este porcentaje es menor para las subregiones Pacífico, Eje Cafetero, Centro-Oriental y Bogotá. La participación también es menor para los jóvenes (entre 18 y 25 años) y para las mujeres que para los hombres. Respecto a la participación en las pasadas elecciones para alcaldías, cerca de un 29% de las personas afirman no haber votado, porcentaje que fue menor en las áreas rurales (25%) que en las urbanas (29%). Las subregiones en donde los encuestados afirmaron tener menores participaciones en las elecciones para alcaldías fueron: Bogotá, Eje Cafetero y Centro-Oriental.

Bajo este marco, los retos para el fomento de la participación en el Estado se sintetizan en tres aspectos principales. En primer lugar, a pesar de contar con un amplio marco normativo y de política pública, los resultados de los procesos de participación presentan debilidades y falencias en su eficiencia, con obstáculos para el acceso y con una baja flexibilidad para atender los distintos entornos sociales. Esto ha producido una crisis y falta de aceptación de las instancias y mecanismos que ha llevado a la burocratización y al alejamiento de los intereses ciudadanos.

En segundo lugar, la sociedad civil se ha convertido en un receptor pasivo de las decisiones públicas y no en un protagonista activo en el desarrollo del país, particularmente en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto armado. Así, la débil incidencia de la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dificulta que las instituciones logren responder, gestionar y tramitar las necesidades y exigencias de los ciudadanos de un modo efectivo. Las acciones de cultura ciudadana, cátedra de paz y convivencia escolar, aunque se consideran claves, no tienen la escala suficiente ni cuentan con un enfoque que garantice resultados.

En tercer lugar, la proliferación de espacios reglamentados y no reglamentados de participación ciudadana dificulta la articulación con el Estado y facilita la desconfianza en los canales institucionales, profundizando la brecha entre los representantes y los representados, la justificación de la violación de la ley y la disminución de la percepción de favorabilidad frente al sistema político.

Además de estos retos, la inexistencia de un sistema claro de registro, identificación y comunicación de las expresiones asociativas de la sociedad civil genera dificultades para el diseño de estrategias diferenciadas de fortalecimiento de las organizaciones sociales, según sus características y los contextos en que se desenvuelven. Igualmente, incide en la baja capacidad para la planeación de estrategias que permitan una mejor territorialización de la oferta nacional para generar resultados sostenibles, puesto que no se tiene un buen conocimiento de los procesos territoriales.

4.5. Fortalecimiento de los procesos de desmovilización y reincorporación de combatientes

Entre 2002 y mayo de 2016 se registraron 57.923 desmovilizaciones de combatientes de grupos armados al margen de la ley en el país, de los cuales 49.022 (85%) ingresaron al Programa de Reintegración del Gobierno nacional liderado por la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016). De los participantes del Programa, 13.360 han culminado todas las etapas y 16.747 están próximos a culminar sus procesos en el corto y mediano plazo.

De los participantes del Programa, 27.572 personas (56%) se desmovilizaron de forma colectiva, mientras que el 44% restante lo hicieron de forma individual. Del total, 29.745 pertenecían a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 15.868 a las FARC-EP, 3.056 al Ejército de Liberación Nacional (ELN), 160 al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), 120 al Ejército Revolucionario Guevarista, y 68 al Ejército Popular de Liberación (EPL) (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2016).

A pesar de estos esfuerzos, el proceso de desmovilización y reincorporación colectiva de combatientes de las FARC-EP, plantea retos adicionales en esta materia que demandan el fortalecimiento de la actual política de reintegración individual que actualmente adelanta la ACR. Esto, en concordancia con los principios y protocolos que para estos efectos defina el acuerdo final al que lleguen las partes y lo que se defina en el respectivo plan de implementación.

5. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA

5.1. Objetivo general

Definir la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, estableciendo el alcance programático de las intervenciones, el marco institucional, los vehículos de implementación y la naturaleza de los principales mecanismos financieros y de operación, asegurando la transparencia y eficiencia de los mismos.

5.2. Objetivos específicos

La estrategia de preparación para la paz y el posconflicto propone lineamientos y arreglos generales dirigidos a facilitar la consolidación de la paz en todo el territorio nacional en un escenario a veinte años, lo cual incluye el cumplimiento de los acuerdos que se alcancen en un periodo inicial, según corresponda. Para lograrlo se proponen los siguientes objetivos específicos:

OE1: Establecer la estructura programática general para la formulación, ajustes e implementación de intervenciones públicas sectoriales que contribuyan a la paz y el posconflicto, incluyendo las dimensiones establecidas en los acuerdos que corresponda.

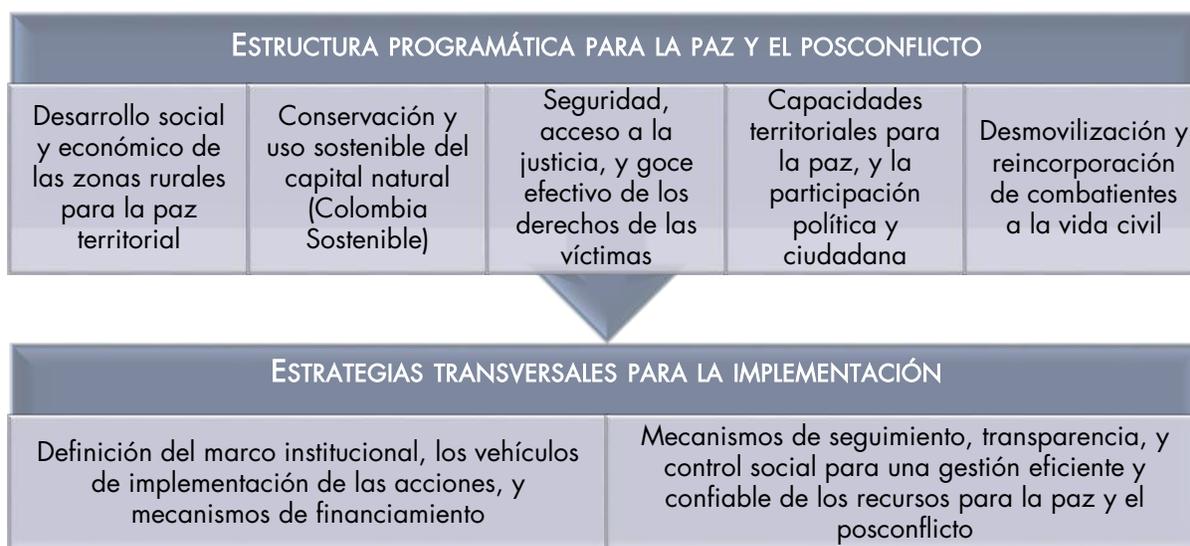
OE2: Definir el marco institucional de la estrategia, los vehículos de implementación y la naturaleza de los instrumentos de financiamiento de las acciones para la paz y el posconflicto, y su articulación con lo establecido en los acuerdos que se alcancen.

OE3: Precisar los mecanismos de seguimiento, transparencia, y control social que garanticen una efectiva y confiable implementación de las intervenciones de paz y posconflicto, promoviendo su sostenibilidad.

En atención a estos objetivos específicos, la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto define cinco grandes componentes programáticos: (i) desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial; (ii) conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible); (iii) seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas; (iv) capacidades territoriales para la paz, y participación política y ciudadana; y (v) desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil. Dentro de cada uno de estos componentes se integrarán subprogramas, proyectos y acciones dirigidas a asegurar la integralidad de las intervenciones que posibilitarán la consolidación de la paz.

Bajo este marco programático, la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto define como estrategias transversales dos aspectos necesarios para garantizar la efectiva implementación de las acciones que se definan. De un lado, (i) el marco institucional, los vehículos de implementación, y los mecanismos de financiamiento; y de otro lado, (ii) los mecanismos de seguimiento, transparencia y control social para una gestión eficiente y confiable de los recursos del posconflicto.

Figura 1. Estrategia de preparación para la paz y el posconflicto en Colombia



Fuente: DNP, 2016.

El marco programático y las estrategias transversales orientarán las intervenciones para la paz y el posconflicto y buscarán garantizar la integralidad de las acciones, bajo un

enfoque territorial que articule los esfuerzos de los diferentes sectores, los gobiernos sub nacionales, las comunidades, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, y las empresas.

5.3. Estructura programática de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto y la implementación de los eventuales acuerdos

La generación de condiciones propicias para hacer sostenible la paz requiere intervenciones en diferentes ámbitos y sectores, las cuales deberán articularse y complementarse apropiadamente en el territorio para asegurar los impactos esperados. Ninguna de las intervenciones previstas, por si sola, está en condiciones de generar las transformaciones esperadas en los tiempos previstos, y es claro que será necesario establecer unos mínimos de respuesta institucional y acompañamiento integral para algunas de las regiones que se prioricen, particularmente aquellas en donde podrían darse procesos de dejación de armas y reincorporación de excombatientes a la vida civil. Se requiere copar institucionalmente por parte del Estado aquellas áreas donde la ilegalidad ha tenido históricamente una presencia preponderante, en particular para evitar que dichos espacios, al ser liberados por los actores armados, sean llenados por la criminalidad.

Por esta razón una estrategia para la paz y el posconflicto, en un escenario a veinte años, debe ser entendida como mucho más que la simple suma de sus diferentes partes. En respuesta a esto, la estructura programática prevista identifica cinco grandes áreas temáticas generales, y una serie de sub programas al interior de cada una de estas, los cuales, en conjunto, definen un marco integral de intervenciones que cubre todos los frentes necesarios para reducir las principales disparidades existentes y generar condiciones para el desarrollo integral y la paz de las regiones.

En este sentido, el marco programático está concebido para ser lo suficientemente amplio y flexible de manera que se garantice que todas aquellas acciones que contribuyan de forma efectiva a la construcción de la paz en los territorios puedan ser desarrolladas en el marco de la estrategia aquí prevista. Lo anterior, sin perjuicio de las especificidades que se establezcan en los eventuales acuerdos.

La Tabla 5 sintetiza la estructura programática completa de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto.

Tabla 5. Estructura programática de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto

Programa	Subprograma
Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial	Generación de ingresos y proyectos productivos
	Derechos sociales con enfoque territorial (salud, cultura, educación, seguridad social, protección a la vejez, vivienda, seguridad alimentaria)
	Vías regionales y bienes públicos para la paz
	Ordenamiento territorial y de la propiedad rural (catastro, POT y POD)
Conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible)	Ordenamiento ambiental del territorio
	Fortalecimiento de la gobernanza ambiental
	Alternativas económicas ambientalmente sostenibles
	Recuperación y conservación de ecosistemas estratégicos
Seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas	Promoción de la convivencia y la seguridad ciudadana
	Seguridad pública y seguridad nacional en el posconflicto
	Acceso a la justicia y la resolución de conflictos
	Combate a las economías ilícitas: cultivos de uso ilícito y explotación ilícita de minerales.
	Reparación integral de las víctimas del conflicto armado
	Acción integral contra minas antipersonales
Capacidades territoriales para la paz y la participación política y ciudadana	Desarrollo de capacidades territoriales para la paz y el posconflicto
	Cultura de paz
	Garantías para el ejercicio de la política
	Fortalecimiento de la participación ciudadana y garantías para su ejercicio
Desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil	Reincorporación social (acceso a servicios)
	Reincorporación económica (capacidades productivas, laborales y emprendimiento)
	Reincorporación comunitaria

Fuente: DNP, 2016.

5.3.1. Desarrollo social y económico de las zonas rurales para la paz territorial

La paz tiene, en el centro de sus prioridades, lograr transformaciones significativas desde y para los territorios del país, y en especial aquellos que deben realizar mayores

esfuerzos para avanzar hacia un desarrollo rural más equitativo, el cierre de brechas socioeconómicas y la garantía de derechos de toda su población. Para que dichas transformaciones lleven a una verdadera inclusión social y productiva, la construcción y ejecución de iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial, la definición de políticas y necesidades, y el seguimiento y monitoreo de políticas orientadas a resultados, deberán realizarse con base en procesos participativos y de diálogo social.

Alcanzar estos propósitos implica necesariamente impulsar y fortalecer políticas relacionadas con: (i) la generación de ingresos y proyectos productivos agropecuarios, no agropecuarios, turísticos y culturales; (ii) la garantía de derechos sociales con enfoque territorial y diferencial para la igualdad de oportunidades (seguridad alimentaria, cultura, salud, educación, seguridad social, mecanismos de protección a la vejez, vivienda, agua potable y saneamiento); (iii) vías regionales, conectividad y bienes públicos para la paz; y (iv) ordenamiento del suelo y de la propiedad rural (catastro multipropósito y POT modernos).

Asimismo, estas políticas tienen una estrecha relación con los elementos contemplados en la agenda de negociaciones entre el Gobierno y las FARC-EP, específicamente el primer punto sobre la reforma rural integral, que propende por la transformación estructural de la realidad rural, el bienestar y buen vivir, y la garantía de la presencia del Estado en todo el territorio.

En particular, lo establecido en este primer punto de la agenda involucra la implementación de políticas sectoriales identificadas en este componente de la estrategia, relacionadas con: (i) democratización del acceso y uso de la tierra, entendida como el acceso y formalización de la propiedad, incluyendo la formación y actualización del catastro; su asociación al registro y adecuado ordenamiento territorial; (ii) Plan Nacional de Infraestructura y Adecuación de Tierras; (iii) Plan Nacional de Desarrollo Social: educación, vivienda, cultura, erradicación de la pobreza; y (iv). Plan Nacional de Estímulos a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa el cual incluye asistencia técnica, subsidios, crédito, generación de ingresos, mercadeo, el reconocimiento de las prácticas productivas, tradicionales y formalización laboral rural.

Las políticas relacionadas con los temas mencionados anteriormente serán priorizadas en el presupuesto de las diferentes entidades responsables a partir de 2017, dentro de sus techos de gasto establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. También adoptarán entre sus criterios de focalización y priorización los territorios con mayor afectación por el conflicto armado, así como las necesidades particulares de la población víctima del mismo, cuando sea pertinente. Adicionalmente, todas estas políticas reportarán la información a los sistemas nacionales que corresponda a fin de garantizar su seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

5.3.2. Conservación y uso sostenible del capital natural (Colombia Sostenible)

Con el fin de asegurar la conservación y el uso sostenible del capital natural en zonas de conflicto como estrategia efectiva para evitar futuros problemas asociados a los recursos naturales, se deberá asegurar un ordenamiento ambiental integral del territorio, fortalecer la gobernanza ambiental, promover alternativas económicas sostenibles, bajas en carbono y resilientes al clima, así como restaurar y conservar los ecosistemas estratégicos. Todo lo anterior de forma articulada con las políticas y estrategias lideradas por el Gobierno nacional como Visión Amazonía, Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación y los lineamientos del Documento CONPES 3850, entre otras.

Para lograr este objetivo se desarrollarán programas orientados a: (i) avanzar hacia un ordenamiento ambiental e integral del territorio para disminuir las causas que afectan su integridad y conservación; (ii) fortalecer la gobernanza ambiental bajo la dirección del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (iii) promover alternativas económicas sostenibles que involucren el aprovechamiento de la biodiversidad; y (iv) recuperar y conservar los ecosistemas estratégicos, mediante la formulación de lineamientos orientados a la implementación del esquema de Pago por Servicios Ambientales .

Estos programas se relacionan con el primer punto de la agenda de negociaciones, sobre reforma rural integral. Específicamente, con la necesidad de una concepción ordenada del territorio planteada bajo los principios de participación de las comunidades rurales y desarrollo sostenible. Las políticas y programas que desarrollen estos aspectos definirán las intervenciones específicas en lo relacionado, en primer lugar, con el acceso y uso de la tierra, particularmente con el cierre de la frontera agrícola, el uso de acuerdo a su vocación y zonificación ambiental y la protección de las zonas de reserva. Estas políticas y programas deberán también desarrollar el componente de sostenibilidad y recuperación ambiental planteado en el cuarto punto de la agenda de negociaciones sobre la solución al problema de las drogas ilícitas.

5.3.3. Seguridad, acceso a la justicia, y goce efectivo de los derechos de las víctimas

Establecer unas condiciones adecuadas de seguridad, acceso a la justicia y garantías de no repetición de violaciones a los derechos humanos son prerequisites de la paz y en el periodo del posconflicto. Lo mismo ocurre con la extensión de la autoridad estatal y el fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Lograr estos propósitos permitirá generar confianza entre ciudadanos y entre estos y el Estado, y reconstruir el tejido social necesario para emprender procesos de desarrollo territorial y proyectos económicos y sociales que conduzcan al desarrollo en todo el territorio nacional.

Alcanzar lo anterior implica el fortalecimiento de los sectores competentes y avanzar en la consolidación de políticas relacionadas con: (i) el incremento de las garantías de seguridad y convivencia ciudadana en zonas urbanas y rurales; (ii) el fortalecimiento de la seguridad pública y la seguridad nacional en el posconflicto; (iii) la adecuación de los mecanismos para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de conflictos; (iv) la lucha efectiva contra las economías ilícitas como los cultivos de uso ilícito y la explotación ilícita de minerales; (v) el desarrollo de la política de reparación integral a las víctimas; y (vi) la acción integral contra las minas antipersonales. Estas políticas tienen una estrecha relación con los puntos de la agenda de negociaciones, pero no se circunscriben a esta.

Los contenidos programáticos identificados en este componente incluyen: (i) garantías de seguridad; (ii) investigación y desmantelamiento de las organizaciones criminales; (iii) creación y mejoramiento de los instrumentos de prevención de acciones y monitoreo de las organizaciones criminales; (iv) fortalecimiento de la Policía Nacional con enfoque multidimensional; y (v) seguridad y protección para las comunidades y organizaciones sociales en los territorios. Asimismo, se contemplan acciones de limpieza y descontaminación del territorio de la presencia de minas antipersonales, artefactos explosivos improvisados, y municiones sin explotar o restos explosivos de guerra en general.

En lo relacionado con la solución al problema de las drogas, se articularán y fortalecerán las políticas existentes, dando prioridad y urgencia a la formulación de una nueva política de sustitución de cultivos de uso ilícito en cuanto a: (i) la lucha contra las economías ilícitas, específicamente a través de planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos; (ii) sostenibilidad y recuperación ambiental de los territorios afectados por cultivos de uso ilícito; y (iii) el diseño e implementación de programas de prevención del consumo y de salud pública.

Finalmente, en los aspectos relacionados con el quinto punto sobre las víctimas, la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto contempla la articulación o ajuste, según se requiera, de la actual política de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado contenida en la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y otros instrumentos de política existentes. Particular énfasis se otorgará a los aspectos relativos a (i) la reparación colectiva en el fin del conflicto, (ii) la rehabilitación psicosocial de las víctimas, y (iii) el apoyo a los procesos colectivos de retornos de personas en situación de desplazamiento.

5.3.4. Capacidades territoriales para la paz, la participación política y ciudadana

El fortalecimiento de capacidades institucionales y de la sociedad civil consiste en generar los instrumentos y desarrollar las competencias, y mecanismos necesarios para que

la población pueda ejercer plenamente los derechos consignados en la Constitución Política, y aprovechar las oportunidades derivadas de un escenario de construcción de paz (Nussbaum, 2012). Para fortalecer las capacidades territoriales y el ejercicio efectivo de la participación ciudadana, el Gobierno nacional avanzará en el desarrollo de las políticas relacionadas con (i) el fortalecimiento de las capacidades territoriales para la paz y el posconflicto; (ii) la ampliación de las garantías para la participación política; y (iii) el fortalecimiento de la participación ciudadana y su ejercicio en todos los niveles.

Estas políticas tienen una estrecha relación con los principios que inspiran el enfoque de paz territorial; específicamente lo contenido en el segundo punto de la agenda de negociaciones sobre participación política.

En particular, en este frente se incluyen aspectos relacionados con (i) la formación y actualización del catastro multipropósito, ya mencionado en el primer componente de la estrategia (aspectos específicos sobre la reforma rural integral); (ii) la construcción y fortalecimiento de sistemas y mecanismos democráticos de participación ciudadana, en lo relacionado con la promoción de una cultura política democrática y participativa; (iii) control y veeduría ciudadana; y (iv) el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

Por otra parte, el Gobierno nacional avanzará además en el desarrollo de medidas para (i) promover la igualdad de condiciones en la competencia política; (ii) incrementar la transparencia en los procesos electorales; (iii) impulsar la reforma del régimen y la organización electoral; y (iv) mejorar las garantías para el ejercicio de la participación política.

5.3.5. Desmovilización y reincorporación de combatientes a la vida civil

Como se mencionó en el numeral 4.4 del presente documento, en materia de reincorporación de excombatientes, Colombia ya cuenta con una institucionalidad con amplia experiencia y capacidad, orientada por un enfoque que prioriza la dignidad del ser humano, la reconciliación, las garantías de no repetición y el fortalecimiento institucional para la inclusión integral de los excombatientes.

Sin embargo, las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, en el marco de un posible acuerdo sobre el fin del conflicto, establecen nuevos retos en cuanto al manejo de los procesos de dejación de armas de los grupos guerrilleros, su reincorporación social, económica y política a la vida civil, la revisión de la situación de las personas privadas de la libertad, y la generación de garantías de seguridad. Esto exige fortalecer la política nacional de reintegración social y económica para personas y grupos armados al margen de la ley a través de medidas que se aplicarán bajo criterios de integralidad, buscando la consolidación de una paz incluyente y sostenible.

5.4. Vehículos de implementación, instrumentos financieros, y arquitectura institucional

El desarrollo de una estrategia nacional y territorial de preparación para la paz y el posconflicto con acciones para garantizar la adecuada implementación de los compromisos asumidos en el marco de un posible acuerdo, implica contar con vehículos de implementación más ágiles y efectivos que los convencionales, con instrumentos de financiamiento más flexibles y, en general, con una institucionalidad que garantice la necesaria coordinación, articulación y complementariedad de fuentes de recursos y esfuerzos de las entidades del Gobierno nacional, y entre este y los gobiernos territoriales, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional.

Se trata, en cualquier caso, de la definición de un marco institucional excepcional, transitorio y específico para la administración de las acciones de paz y posconflicto, sin desconocer la concurrencia de todos los sectores y su contribución con la estrategia general. Teniendo en cuenta que algunos de estos elementos ya se encuentran en operación, y que otros están en proceso de definición para su entrada en funcionamiento, es necesario integrar todas las piezas y establecer un único marco institucional, armónico, robusto, e integrado, haciendo uso, entre otros instrumentos de mecanismos ordinarios, o de las facultades extraordinarias del Presidente de la República que se puedan establecer.

5.4.1. Vehículos de implementación de las intervenciones para la paz y el posconflicto

Entre los vehículos contemplados para la implementación de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, dada la aproximación netamente territorial de la paz, se contemplan, de un lado, los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz) y, de otro lado, los programas de desarrollo con enfoque territorial contemplados en el primer punto de la agenda de negociaciones sobre la reforma rural integral u otros instrumentos de intervención en las regiones afectadas por el conflicto. Estos dos instrumentos y su articulación, buscan mejorar la planeación, la priorización y la concurrencia de las intervenciones e inversiones para la paz, y hacer más efectivas y funcionales las instancias de coordinación, participación y gestión local, a fin de asegurar una más eficiente y efectiva implementación de las políticas y programas para la paz y el posconflicto en el territorio.

Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz)

Los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto, denominados Contratos Paz, serán un instrumento para la planeación, priorización, y articulación de las intervenciones e inversiones para la paz y en posconflicto en el territorio. Como instrumento de gobernanza multinivel, tendrán como precedente el modelo de los Contratos Plan, implementados con

éxito en el país desde 2012. Tal como lo demuestra la experiencia de siete pilotos en nueve departamentos³³, este instrumento permite una efectiva alineación de objetivos entre los distintos niveles de gobierno, actores privados y no gubernamentales, multiplicando el impacto de las intervenciones al facilitar la articulación de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de recursos disponibles bajo un propósito común de desarrollo territorial³⁴.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, los objetivos de los Contratos Paz son (i) atender de manera prioritaria las necesidades de aquellos territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto y favorecer la rápida implementación de los posibles acuerdos de paz; (ii) mejorar la colaboración y gobernanza multinivel en el posconflicto; (iii) alinear objetivos de desarrollo y construcción de paz entre la nación, los departamentos y los municipios; (iv) promover la concurrencia de esfuerzos, gestiones, capacidades y fuentes de inversión de la nación, las entidades territoriales, la cooperación internacional y el sector privado; y (v) fortalecer la participación de las comunidades en los procesos de planeación, priorización, ejecución y seguimiento de proyectos para el desarrollo y la consolidación de la paz en el territorio.

Con lo anterior, se espera incrementar el impacto de las inversiones regionales enmarcadas en la estructura programática para la paz y el posconflicto desarrollada en la sección 5.3. Esto incluye fortalecer la coordinación con el sector privado y la cooperación internacional para promover un desarrollo territorial centrado en el cierre de brechas, la profundización de la descentralización y el respeto a la autonomía territorial.

En consistencia con su propósito, los Contratos Paz se regirán bajo la normatividad que regula esta figura en el país³⁵, considerando sus particularidades como instrumento de articulación de las intervenciones e inversiones para la paz y el posconflicto. Para su ejecución, se articularán recursos de todas las fuentes de inversión, incluyendo el Presupuesto General de la Nación (PGN), las empresas estatales, el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios de las entidades territoriales, el sector privado, y la cooperación internacional, entre otras. Asimismo, con el propósito de agilizar la implementación de las

³³ Entre 2012 y 2013, se suscribieron siete pilotos de contratos plan, con cobertura en nueve departamentos del país. Los pilotos se firmaron con las regiones de Atrato Gran Darién (Chocó, Antioquia y Córdoba), Sur del Tolima, Norte del Cauca y los departamentos de Boyacá, Nariño, Arauca y Santander.

³⁴ La Ley 1454 de 2011 de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos* (Ley 1450 de 2011) y el Documento CONPES 3822 *Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión 2014 -2018*, establecen el marco jurídico y los criterios técnicos para la implementación de los Contratos Plan como herramienta de buen gobierno dirigida a impulsar el desarrollo territorial, mejorar la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre la nación y los gobiernos territoriales.

³⁵ *Cfr.* Ley 1450 de 2011, Ley 1753 de 2015, y Decreto 740 de 2016.

estrategias e intervenciones para la construcción de la paz, la preparación de las condiciones del posconflicto, lo mismo que el cumplimiento de los acuerdos pactados con aquellos territorios que históricamente han sido afectados por el conflicto, contribuir al cierre de brechas sociales e impulsar su desarrollo, las entidades que concurren a la financiación de iniciativas, proyectos o programas de alistamiento y de ejecución rápida para el cumplimiento de cualquiera de estos propósitos, podrán comprometer y ejecutar recursos financieros para su implementación, previa a la adopción del documento CONPES respectivo de cada Contrato Paz. Esto siempre y cuando tales inversiones se contemplen dentro del acuerdo estratégico y posteriormente dentro del documento CONPES del Contrato Paz, como parte de los aportes del Gobierno nacional o de las entidades que los realicen³⁶. Una vez el documento CONPES sea adoptado, el Contrato Paz se revisará y actualizará para armonizar su contenido con los lineamientos que este imparta.

Adicionalmente, para lograr una cofinanciación y articulación de fuentes más efectiva y eficiente, los recursos podrán ser canalizados a través de diferentes mecanismos financieros. Entre estos tendrá preeminencia el Fondo Colombia en Paz, definido en el Documento CONPES 3850 en los términos que defina la ley³⁷, además del Fondo Regional para los Contratos Plan, según lo establecido en el artículo 199 de la Ley 1753 de 2015³⁸ y el Decreto 1082 de 2015³⁹, adicionado por el Decreto 740 de 2016⁴⁰.

Los Contratos Paz fortalecerán la figura de los Contratos Plan mediante seis elementos fundamentales que orientan su ejecución: (i) focalización en zonas de incidencia del conflicto, priorización y ejecución orientada a resultados a partir de la definición de metas vinculadas a las necesidades y reales capacidades de ejecución en los periodos previstos; ii) definición de una oferta institucional básica (mínimo vital institucional) con la que deben contar los

³⁶ En este sentido, se amplía el alcance del Documento CONPES 3822 en el numeral 5.b Formulación y negociación que establece que "Como hito de esta etapa se produce un documento CONPES de Contrato Plan y el acuerdo respectivo. El CONPES incluirá los componentes programáticos, el cronograma de ejecución de proyectos y la programación financiera de recursos. Una vez aprobado el CONPES se protocolizará el acuerdo con la firma del Gobierno nacional, el Gobernador y el Director del Departamento Nacional de Planeación".

³⁷ En igual medida, los contratos plan vigentes, o que se formulen en el marco de la normatividad vigente, podrán financiar su ejecución con cargo al Fondo Colombia en Paz en los términos que lo establezca la ley que se cree para estos efectos.

³⁸ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

³⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Título 13, sección 2, libro 2.

⁴⁰ Por el cual se adiciona el Título 13 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar parcialmente la Ley 1454 de 2011 y los artículos 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015 sobre los Contratos Plan y el Fondo Regional para los Contratos Plan.

municipios que se prioricen, en términos de garantías de seguridad y acceso a la justicia, derechos sociales básicos (salud, educación y saneamiento), acceso a la información y la cultura, capacidades institucionales, y asistencia técnica y productiva, entre otros⁴¹; (iii) ampliación del enfoque territorial de la estrategia, permitiendo que todos los departamentos puedan llegar a tener un Contrato Paz, si así lo deciden; (iv) fortalecimiento de la participación comunitaria para, por un lado, validar los proyectos técnicamente viables en instancias de participación local y, por otro lado, facilitar que las organizaciones sociales presenten proyectos a ser incluidos en los Contratos Paz, previa recopilación y validación mediante procesos participativos; (v) la incorporación de acciones de coordinación y gestión, y no solamente proyectos de inversión, otorgando un mayor énfasis a la construcción de capacidades locales, según las competencias de los diferentes niveles y los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad; y (vi) la inclusión de otros sectores, actores y proyectos relevantes a la paz y el posconflicto, más allá de los definidos en el alcance tradicional del instrumento.

Dentro de los actores que participarán en la construcción de los Contratos Paz, están los siguientes: (i) la Presidencia de la República, a través de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad (Alta Consejería para el Posconflicto), como instancia de coordinación y seguimiento de las acciones para el posconflicto; (ii) el DNP como instancia técnica de formulación, negociación, coordinación, seguimiento y evaluación de los Contratos Paz; (iii) los sectores (ministerios y entidades) que priorizan y ejecutan proyectos acordes con las líneas estratégicas del posconflicto y la focalización territorial definidos, a través del CONPES, por el Presidente de la República; (iv) las gobernaciones que ejercen liderazgo en la definición de las prioridades regionales, la negociación y la ejecución del Contrato Paz; (v) las alcaldías que participan en la definición de las prioridades que benefician a sus municipios y promueven la participación de los actores locales; y (vi) otros actores como el sector privado, la banca multilateral, los cooperantes, etc., que aportan recursos técnicos y económicos.

Programas de desarrollo con enfoque territorial

Los programas de desarrollo con enfoque territorial son un modelo de intervención que se enmarca en el PND 2014-2018, relacionado en el primer punto de la agenda de negociaciones entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Su propósito es llegar a los territorios que se prioricen de forma articulada y de manera integral, dando espacio a las

⁴¹ De esta manera se incluirá en la sección 1.b Focalización temática del Documento CONPES 3822, como temáticas e inversiones a focalizar, la priorización de las inversiones definidas por el DNP, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, como “mínimas necesarias para la implementación de las estrategias del posconflicto”.

propuestas formuladas por los distintos actores del territorio y dando celeridad a la implementación de los planes nacionales.

Estos programas establecen una oferta institucional dirigida a mejorar el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales. La definición de dicha oferta estará articulada con aquella que se defina en los Contratos Paz donde ambos vehículos concurren. Con este propósito, en el marco de estos programas se propiciará la coordinación de las acciones de entidades nacionales y territoriales, con particular énfasis en la participación de las organizaciones comunitarias, sobre ámbitos territoriales muy concretos en los cuales se desarrollarán procesos subregionales de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y control participativos, incorporando a las autoridades municipales y departamentales. Los programas de desarrollo con enfoque territorial se acompañarán de un financiamiento especial para la articulación de la oferta institucional, los proyectos locales que se identifiquen y ejecuten bajo la movilización de la ciudadanía, y la construcción colectiva de visiones del territorio.

A través de los programas de desarrollo con enfoque territorial, u otros instrumentos de intervención focalizada en las regiones afectadas por el conflicto⁴², se implementarán, con enfoque territorial y amplia participación de las comunidades de los territorios, los componentes de la reforma rural integral (planes nacionales) y otras medidas tales como: (i) el Plan de Formalización Masiva de Tierras; (ii) el Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito; (iii) los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos Ilícitos; y (iv) los Planes de Reparación Colectiva con enfoque territorial y Retornos Colectivos.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART), en coordinación con el DNP, será la encargada de diseñar e implementar los programas de desarrollo con enfoque territorial, y de articular la oferta sectorial (nacional, departamental y municipal) junto con las demás iniciativas dentro de las zonas que se prioricen. Para ello, contará con recursos del PGN y el Fondo Colombia en Paz, a fin de apalancar las intervenciones acordadas y ejecutar proyectos según las necesidades priorizadas y viabilidades técnicas.

La definición y ubicación geográfica de los programas de desarrollo con enfoque territorial tendrá como base los siguientes criterios: (i) niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y necesidades insatisfechas; (ii) grado de afectación derivado del conflicto; (iii) debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y (iv) presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

⁴² En adelante, la referencia a programas de desarrollo con enfoque territorial incluye también otros instrumentos de intervención en las regiones afectadas por el conflicto que se consideren.

En ese sentido, cada programa de desarrollo con enfoque territorial estará constituido por un conjunto de municipios que pueden encontrarse en jurisdicción de uno o más departamentos, pero que podrán ser agrupados teniendo en cuenta características homogéneas y relaciones históricas, geográficas, poblacionales, y de ordenamiento territorial, además del contexto socioeconómico, ambiental y cultural, junto a la presencia de cultivos ilícitos y otras conflictividades comunes, entre otros aspectos.

Para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial, se elaborarán planes de acción para la transformación regional (PATR). Estos planes serán el instrumento a través del cual se formula y ejecuta de manera participativa la visión integral del territorio y el conjunto de iniciativas y proyectos que se identifiquen colectivamente en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial, teniendo en cuenta los siguientes componentes:

- Diagnóstico territorial que identifique de forma participativa las características sociales, culturales, ambientales y productivas del territorio, así como las principales problemáticas, necesidades y priorización de proyectos a implementar.
- Visión de paz y desarrollo del territorio sobre líneas estratégicas, programas, proyectos y actividades de desarrollo rural integral del territorio.
- Clasificación de iniciativas de proyectos priorizados según los tipos de bienes y servicios a proveer, mecanismos de financiación, tiempos de implementación y actores involucrados en su ejecución y seguimiento.
- Definición de una ruta para la estructuración de proyectos y articulación con entidades nacionales y territoriales, así como con actores privados y de la cooperación para este fin.
- Definición de indicadores y metas por resultados.
- Definición de tipos de participación de la comunidad en los proyectos según priorización, ejecución y seguimiento.
- Cronograma de implementación y de criterios para la culminación de las tareas.
- En los casos requeridos, los PATR deberán articular capítulos para sustitución de cultivos ilícitos, para la reparación colectiva y planes de retorno y reubicación.

De acuerdo con la clasificación de las acciones priorizadas en el PATR para cada programa de desarrollo con enfoque territorial, la ART gestionará y armonizará con los demás mecanismos e instituciones la implementación de los proyectos, así: (i) los proyectos de ejecución local y comunitaria, cuya prioridad sea alta según definiciones del territorio,

podrán ser financiados directamente por la ART, con cargo a la subcuenta de los programas de desarrollo con enfoque territorial del Fondo Colombia en Paz que se explica más adelante; (ii) los proyectos asociados a los planes nacionales deberán ser priorizados y ejecutados con cada sector, y podrán realizarse con concurrencia con los recursos de la ART; (iii) las demandas de impacto regional, asociadas por ejemplo a proyectos de infraestructura de transporte y vial, o prestación de servicios públicos (agua, energía, etc.), deberán articularse en el marco de los Contratos Paz que concurren en el territorio.

La ART identificará y coordinará la puesta en marcha de los mecanismos y espacios de participación para la priorización, ejecución, seguimiento y monitoreo de bienes y servicios en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial. En todo caso, los procesos participativos serán informados, tendrán puntos específicos a tratar y unos límites según viabilidades técnicas y presupuestales.

Teniendo en cuenta que los procesos de planeación participativa para la formulación y ejecución de los programas de desarrollo con enfoque territorial van a requerir de unos plazos para su puesta en marcha, su implementación incorporará la Estrategia de Respuesta Rápida, en cabeza de la Alta Consejería para el Posconflicto, la cual deberá incluir los planes de acción inmediata que correspondan.

Cada uno de estos niveles de participación ciudadana tendrá un fin, unos roles y alcances específicos que dependerán de los tipos de bienes y servicios identificados de forma participativa, para la elaboración del PATR. Para estos propósitos, los niveles son: (i) Asambleas Comunitarias, que constituyen el nivel básico de deliberación y participación en el nivel comunitario, que agrega comunidades de núcleos de veredas que comparten dinámicas similares; (ii) Comisiones Municipales de Planeación Participativa, que reúnen a los representantes de las diferentes asambleas comunitarias, en representación de las veredas, y otros actores que tienen incidencia en ese nivel, tales como el gobierno municipal o las instancias formales de participación existentes en el municipio; y (iii) las Comisiones Subregionales de Planeación Participativa, que agrupan varios municipios de la subregión de programas de desarrollo con enfoque territorial.⁴³

Finalmente, complementando lo propuesto en el Documento CONPES 3850, en el Fondo Colombia en Paz se creará una subcuenta para los programas de desarrollo con enfoque territorial asociada a la implementación de los PATR. A través de esta subcuenta se financiarán: (i) la puesta en marcha de los procesos participativos territoriales para la elaboración de los PATR de cada programa de desarrollo con enfoque territorial, y todas

⁴³ En estas comisiones deben participar los gobiernos departamentales y otros actores con incidencia en el nivel subregional y del orden nacional como las CAR, el Consejo Regional de Competitividad, entre otros.

aquellas acciones necesarias para el fortalecimiento de los actores comunitarios y de gobiernos territoriales para el ejercicio participativo; (ii) la estructuración de aquellos proyectos incluidos en los PATR de cada programa de desarrollo con enfoque territorial que no hayan sido estructurados previamente; iii) la ejecución de aquellos proyectos que no estén contemplados en los planes nacionales o la cofinanciación de proyectos contemplados en planes nacionales que no tengan cierre financiero; y iv) la ejecución de proyectos de la Estrategia de Respuesta Rápida y de los planes de acción inmediata.

La subcuenta deberá permitir gestionar, estructurar, financiar o cofinanciar de manera ágil proyectos priorizados por la comunidad en el marco del PATR, con la participación permanente de los principales actores de la entidad territorial durante los diferentes momentos de la política pública, fomentando así el fortalecimiento de capacidades locales. Para garantizar la coordinación con los sectores y asegurar una respuesta rápida con inversiones de alto y rápido impacto se tendrá en cuenta la estrategia de proyectos tipo liderada por el DNP. La ART coordinará, con los respectivos sectores, la implementación de estos proyectos en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial.

La articulación entre los dos vehículos de implementación de las acciones para la paz y el posconflicto (Contrato Paz y programas de desarrollo con enfoque territorial), dependerá de las características, necesidades y capacidades de cada territorio. El Gobierno nacional definirá los mecanismos de articulación entre ambos vehículos, según sus funciones e inversiones priorizadas. En todo caso, dicha articulación se guiará a partir de los siguientes principios básicos:

- Todos los programas de desarrollo con enfoque territorial concurrirán con un Contrato Paz, pero no todos los Contratos Paz necesariamente contarán con un programa de desarrollo con enfoque territorial. Lo anterior debido a que los Contratos Paz tienen un mayor alcance geográfico que los programas de desarrollo con enfoque territorial, que incluye a todos los niveles de gobierno con apuestas de amplio impacto geográfico, social y económico.
- Todas las inversiones priorizadas de impacto regional en las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial, deberán ser revisadas y articuladas entre la ART y la gerencia de los Contratos Paz, en el marco de los Consejos Directivos de los Contratos Paz.
- Si existen intervenciones duplicadas entre las necesidades identificadas en los programas de desarrollo con enfoque territorial y en los Contratos Paz, la ART revisará la posibilidad de ajustar e incluir esos proyectos teniendo como referente la priorización de acciones acordada en el marco de los PATR.

- La Presidencia de la República, mediante la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, tendrá asiento en los Consejos Directivos de los Contratos Paz, establecidos en el Documento CONPES 3822.
- La ART podrá coordinar, articular y gestionar la oferta sectorial o incluso implementar proyectos según la característica del proyecto priorizado.
- Los Contratos Paz y los programas de desarrollo con enfoque territorial son instrumentos complementarios, no son sustitutos, y en ningún caso duplicarán los esfuerzos institucionales ni de participación que los orientan.
- Tanto los programas de desarrollo con enfoque territorial como los Contratos Paz deberán incorporar de forma armónica las acciones a desarrollar por la Agencia de Desarrollo Rural, creada por el Decreto 2364 de 2015⁴⁴. Esta última deberá alinearse a las prioridades definidas por esta estrategia.

5.4.2. Instrumentos de financiamiento para la paz y el posconflicto

El conflicto en Colombia ha afectado diversos ámbitos de la sociedad. La violencia ha impactado no solo la seguridad de los ciudadanos, sino también ha resquebrajado el tejido social, ha debilitado las instituciones territoriales y ha disminuido el nivel de inversiones del país. Como se explicó en la sección de antecedentes, se espera que la paz revierta esta situación y traiga beneficios para toda la sociedad⁴⁵.

Dados los potenciales efectos positivos de la paz sobre toda la nación, sus regiones y poblaciones, la responsabilidad de realizar los esfuerzos financieros para implementar los contenidos programáticos que la paz y el posconflicto conllevan recae, igualmente, sobre todos los actores, es decir, el Gobierno nacional, los gobiernos subnacionales, el sector privado y las organizaciones sociales. La cooperación internacional jugará un rol complementario muy importante, particularmente en zonas que se prioricen. Por esta razón, se hace indispensable contar con instrumentos financieros que permitan la articulación de las diversas fuentes de financiamiento como el PGN, el SGR, el Sistema General de Participaciones (SGP), y los recursos provenientes de los entes territoriales en sus dos niveles (departamentos y municipios).

Sin una articulación y concurrencia adecuadas en torno al objetivo común de construir una paz estable y duradera, ninguna estrategia será efectiva. Esto incluye los recursos del

⁴⁴ Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica

⁴⁵ De acuerdo con el estudio "Dividendos Económicos de la Paz" (DNP, 2016) en el corto plazo el crecimiento económico del país podría aumentar cerca de dos puntos porcentuales si se materializa el proceso de paz.

sector privado y la cooperación internacional, los cuales deberán articularse con las estrategias y los territorios priorizados para cada una de las intervenciones.

En desarrollo de estos propósitos, el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, establecerán un plan plurianual de inversiones para la paz y el posconflicto. Este deberá contemplar, como mínimo la estimación oficial de las necesidades de inversión (usos) y su costo, y la identificación de las fuentes potenciales de financiación. Las estimaciones realizadas servirán de insumo para que, durante los próximos veinte años, para cada periodo de gobierno, el DNP incluya dentro de los planes plurianuales de inversiones de los diferentes planes de desarrollo, un componente específico de posconflicto para cumplir con las definiciones legales y los términos de los acuerdos a los que se llegue. En cualquier caso, dicho plan plurianual de inversiones deberá ser consistente y parte integral del Marco Fiscal y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, para los periodos que corresponda.

Como se explicó anteriormente, el Fondo Colombia en Paz será el principal instrumento para la articulación y aplicación de las diferentes fuentes de financiamiento hacia las acciones priorizadas para la paz y el posconflicto. Como tal, es el instrumento diseñado para materializar los dividendos económicos, sociales y ambientales de la paz. Este fondo busca articular la cooperación internacional y el financiamiento privado y público, que actualmente se canaliza de forma desarticulada y dispersa a través de diferentes fondos y presupuestos nacionales e internacionales que apoyan el posconflicto, la paz, y el desarrollo sostenible del país.

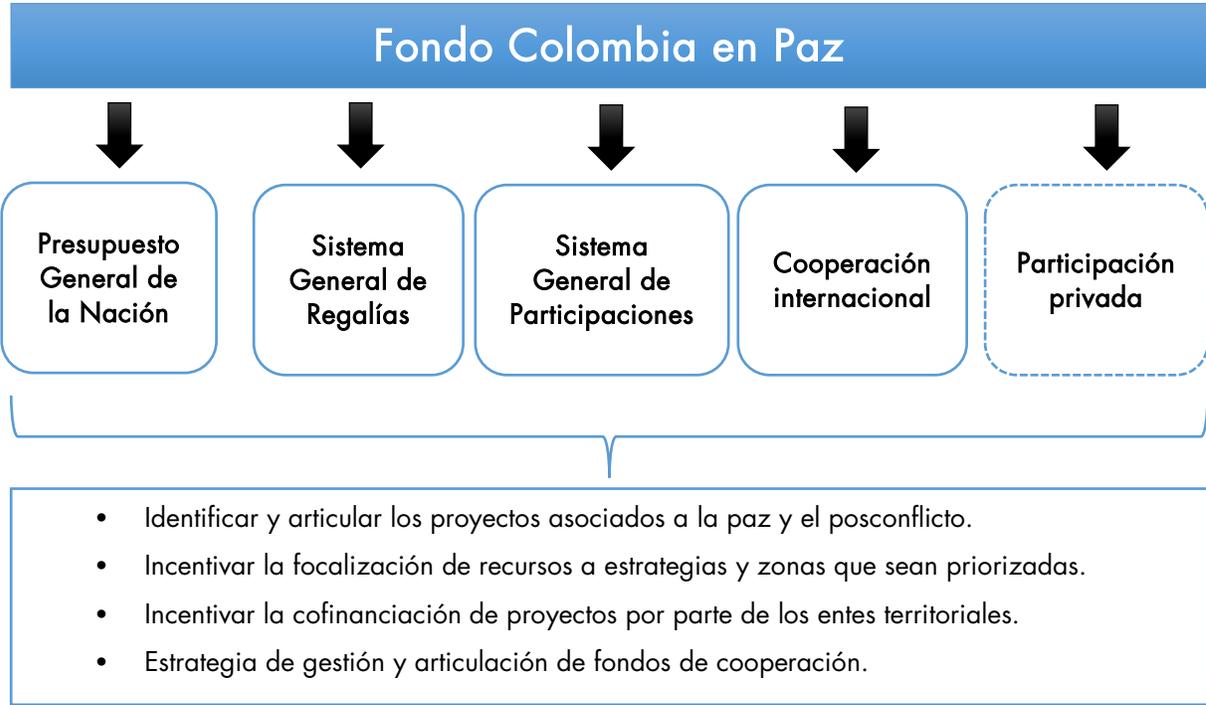
De acuerdo con lo anterior, el Fondo Colombia en Paz busca: i) articular el financiamiento para el posconflicto y mejorar la operación y financiación de las iniciativas de construcción de paz en un marco de fortalecimiento del Estado de derecho; ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las intervenciones públicas, privadas y de la cooperación internacional (construcción de un portafolio de inversiones priorizadas siguiendo la estructura programática del posconflicto); y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propósitos.

El Fondo Colombia en Paz será creado mediante ley, operará como un patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República⁴⁶, en los términos

⁴⁶ Si bien el Documento CONPES 3850 establecía que el Fondo Colombia en Paz “es una cuenta que será creada por ley, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, en desarrollo y para todos los propósitos de la estrategia de preparación para el posconflicto, el presente CONPES modifica dicho alcance y se determina la creación del fondo como un patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la

en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su acto de creación y decreto que lo reglamente. Para efectos fiscales tendrá una clasificación individual dentro del Gobierno nacional central. Este Fondo actuará como un fondo de fondos. Articulará los demás fondos creados o que se creen con el propósito de financiar los usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz, y se alimentará de las fuentes de financiación que se presentan en la Figura 2.

Figura 2. Articulación de fuentes Fondo Colombia en Paz



Fuente: DNP, 2016.

En consecuencia, el fondo tendrá dos vehículos de actuación. En primer lugar, podrá administrar y aplicar, a través de fondos específicos ya existentes o que se creen para los fines del posconflicto, las contrapartidas nacionales que se necesiten para las inversiones de paz priorizadas por el Gobierno nacional y apoyadas por la cooperación internacional o el sector privado. En segundo lugar, estará en capacidad de gestionar los recursos de cooperación internacional u otras fuentes privadas o de la banca multilateral para el financiamiento de las intervenciones priorizadas para la paz y el posconflicto, bajo los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad necesarios. En estas actuaciones,

República, en los términos en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su acto de creación y decreto que lo reglamente. Para efectos fiscales tendrá una clasificación individual dentro del Gobierno nacional central.

el fondo trabajará en estricta coordinación con el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Además de fuentes presupuestales como el PGN, el SGR, el SGP, y las propias de departamentos y municipios, con las cuales los recursos del Fondo Colombia en Paz podrán concurrir, los principales fondos de cooperación que el fondo articulará, son: i) el Fondo Multidonante para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial; ii) el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID; iii) el Fondo y los mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas; iv) el Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea; y v) los instrumentos no gubernamentales, gestores o implementadores, ya existentes como el Fondo para la Acción Ambiental o el Fondo Patrimonio Natural, entre otros.

Dadas las características de los recursos de inversión, para facilitar la identificación, articulación y seguimiento, dentro del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP) se creará una codificación especial para los rubros de inversión asociados a la estrategia de paz y posconflicto (bajo la estructura programática). Lo mismo será efectuado para los recursos del SGR, el SGP, y los recursos propios de las entidades territoriales.

El propósito es etiquetar las partidas asociadas a los usos de la paz y el posconflicto (estructura programática) con el fin de poder definir los montos de inversión que se destinen anualmente a ese propósito, evitar duplicidades, armonizar y complementar fuentes, identificar y cuantificar los beneficiarios, y regionalizar las inversiones, entre otros aspectos que aseguren una adecuada planeación, gestión, y articulación de las fuentes y recursos, además de un más eficaz y transparente control de los recursos. Con este último propósito, todos los rubros asociados a la paz y al posconflicto contarán con indicadores de producto y resultado, a partir de los cuales se adelantará el seguimiento y control y se prepararán informes semestrales de rendición de cuentas. Toda la información presupuestal y de ejecución física y financiera sobre las inversiones será dispuesta por el DNP, en tiempo real y con libre acceso, a través de la herramienta Mapa Inversiones Paz y Posconflicto.

Para la presupuestación anual de inversiones, previo a la revisión técnica del DNP, la Alta Consejería para el Posconflicto certificará las partidas diligenciadas en el SUIFP que siguen los lineamientos de la estrategia de paz y posconflicto definida por el gobierno nacional en el presente documento CONPES.

Con el fin de estimular las inversiones para la paz y el posconflicto, en particular aquellas con mayor impacto en el cierre de brechas y la generación de condiciones para la sostenibilidad de la paz, se dará puntuación en los sistemas de puntajes del PGN y el SGR a los programas de inversión que focalicen recursos en las regiones priorizadas. Asimismo, el Fondo Colombia en Paz, a través del DNP, y de acuerdo con la normatividad

correspondiente, podrá presentar a consideración de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión los proyectos que permitan la implementación de las estrategias aquí citadas.

Por otra parte, en el marco de las disposiciones constitucionales, los recursos del SGP cubrirán las necesidades para la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico que se identifiquen para la implementación de los programas y proyectos para la paz y el posconflicto, dando prioridad a las zonas que presenten las mayores necesidades de acceso y adecuada prestación de estos servicios. Los entes territoriales, como ejecutores de los recursos del SGP, buscarán concurrir con sus propios recursos cuando sea necesario.

En el caso de los recursos de cooperación internacional, de acuerdo con los lineamientos del Documento CONPES 3850, a través del Fondo Colombia en Paz se buscará que estos concurren y se focalicen tanto en las áreas de mayor déficit como en las líneas de intervención definidas por la estrategia para la paz y el posconflicto. En cualquier caso, se impulsará el rol catalizador de la cooperación internacional como facilitador del cierre financiero de proyectos estratégicos.

Para lograr esta complementariedad, el Gobierno nacional, en cabeza del DNP, identificará portafolios de inversiones públicas que se adelantan o que están programadas en los diferentes niveles de gobierno que tengan relación con los objetivos del Fondo Colombia en Paz, y que permitan desarrollar la estrategia de gestión de recursos de cooperación no reembolsable diseñada por la Agencia Presidencial de Cooperación (APC) en el marco del Documento CONPES 3850. Con base en dichos portafolios, la APC desarrollará una estrategia de gestión de recursos de cooperación, para el cual se contará con un plan de recaudación, que tendrá (i) un análisis sobre los vacíos de financiamiento frente a las prioridades de la estrategia; (ii) un calendario de recaudación y cronograma de rendición de cuentas de cara a los donantes; (iii) la identificación de los espacios en los que se presentará la estrategia a socios y donantes; y (iv) un plan de giras para recaudar fondos para obtener compromisos concretos de posibles donantes.

Dichas intervenciones integrales estarán articuladas con la hoja de ruta de cooperación internacional definida por el Gobierno nacional y con las diversas iniciativas de programas y proyectos de solicitud de apoyo a la cooperación internacional para la paz y el posconflicto en las cuales han venido trabajando el DNP, APC y la Alta Consejería para el Posconflicto.

Por último, para incentivar la participación del sector privado en la financiación del posconflicto, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Alta Consejería para el Posconflicto y el DNP, explorará otros instrumentos para crear

nuevas fuentes de financiación o incentivos para que las personas naturales y jurídicas inviertan en las zonas afectadas por el conflicto.

5.4.3. Marco institucional para la coordinación de las acciones de paz y posconflicto

En Colombia se ha venido desarrollando un marco institucional del orden nacional a través del cual se busca orientar, coordinar, viabilizar y hacer el respectivo seguimiento a las intervenciones para el posconflicto. Estos arreglos se orientan bajo la premisa de que la construcción de paz requiere de una nueva lógica de inclusión e integración territorial, y de una nueva alianza entre el Estado y las comunidades (Jaramillo, 2012).

En el nivel nacional, estos arreglos establecen al Presidente de la República como la máxima instancia política de decisión quien, a su vez, cuenta con el Consejo Interinstitucional del Posconflicto como principal cuerpo consultivo e instancia de orientación de las políticas para la paz y el posconflicto. De otro lado, el Presidente cuenta con la Alta Consejería para el Posconflicto, la cual se encarga de coordinar, articular, dirigir y hacer seguimiento a todos los esfuerzos del Gobierno nacional y los entes territoriales encaminados a materializar los acuerdos de paz que se alcancen y el posconflicto. Adicionalmente la Presidencia tiene en la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) la instancia encargada de liderar y llevar a feliz término las negociaciones de paz con las organizaciones armadas, y de verificar el cumplimiento los acuerdos de paz que se pacten, incluyendo las acciones de dejación de armas y reincorporación a la vida civil de los excombatientes.

En el nivel técnico, el DNP es la entidad responsable de apoyar a la Presidencia de la República en la formulación de los lineamientos de política y las estrategias e instrumentos de intervención, incluyendo la estructuración de proyectos de inversión a ser financiados con las distintas fuentes nacionales e internacionales. El DNP se encarga también de la estimación oficial de las inversiones que serán necesarias para llevar a la práctica las acciones para la paz y el posconflicto, teniendo en cuenta las fuentes que, en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Alta Consejería para el Posconflicto, se definan.

Al interior de la Presidencia de la República, además de la Alta Consejería para el Posconflicto, este marco contempla, de un lado, la ART como instancia técnico-operativa y de llegada a las regiones priorizadas. De otro lado, la iniciativa Colombia Sostenible como estrategia para articular las intervenciones de desarrollo ambiental y paz dirigidas a promover y garantizar la conservación y el manejo sostenible del capital natural como parte central de la estrategia del posconflicto y el Fondo Colombia en Paz, en los términos señalados en este documento y en el Documento CONPES 3850.

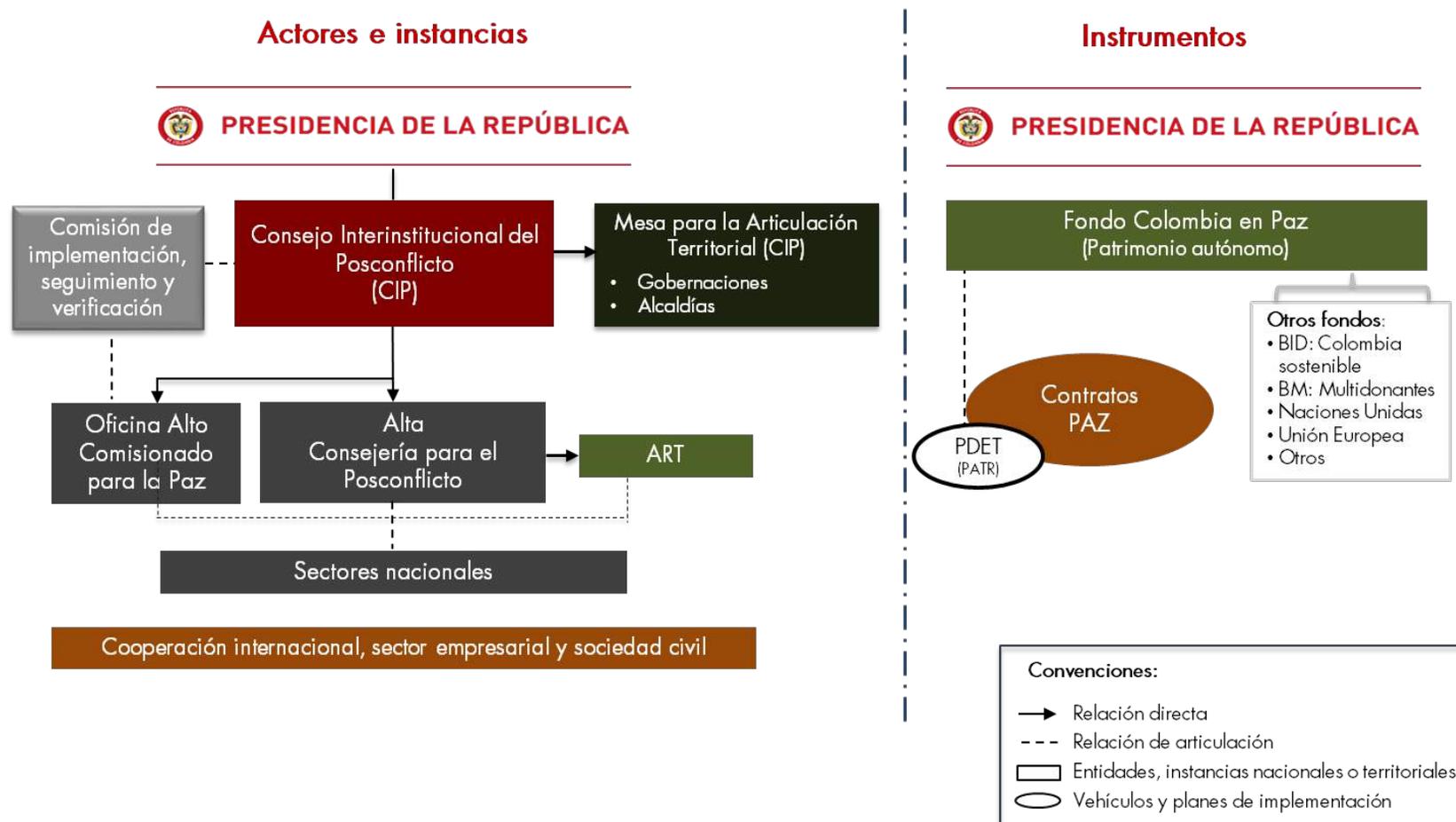
Como se explicó anteriormente, la ART será responsable, entre otras acciones, de coordinar con las entidades nacionales y territoriales del caso, la estructuración e

implementación de los proyectos a ser financiados con las distintas fuentes de inversión disponibles, en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial. Esto incluye la gestión y articulación de esfuerzos de los diferentes actores en las mismas zonas; en particular de aquellos que deban concurrir con sus intervenciones y recursos en los territorios priorizados. Por su parte, mediante la iniciativa Colombia Sostenible, la Presidencia de la República a través de la Alta Consejería para el Posconflicto, con el apoyo técnico del DNP y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, buscará armonizar las diferentes intervenciones y fuentes de recursos que, en el marco de programas nacionales e internacionales, puedan canalizarse para apoyar los propósitos de paz y sostenibilidad ambiental del país, particularmente en las zonas de mayor fragilidad y deterioro ambiental como consecuencia del conflicto armado.

Sin perjuicio de la nueva institucionalidad que se establezca en los posibles acuerdos de paz, todos los sectores del Gobierno y demás ramas del poder público, bajo el principio constitucional de colaboración armónica, deberán orientar sus esfuerzos técnicos y financieros hacia el desarrollo de la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, así como, hacia las acciones que se definan para el cumplimiento de los acuerdos a que se llegue.

La Figura 3 sintetiza el marco institucional para la paz y el posconflicto, sus principales instancias y arreglos de coordinación, instrumentos de financiamiento, y vehículos de implementación.

Figura 3. Esquema de coordinación institucional para la paz y el posconflicto



Fuente: DNP, 2016.

El alcance y los roles de las distintas instancias que hacen parte de este arreglo institucional para la paz y el posconflicto se desarrollan en mayor detalle a continuación:

Consejo Interinstitucional del Posconflicto

Mediante el artículo 127 de la Ley 1753 de 2015 se creó el Consejo Interinstitucional del Posconflicto (CIP), como organismo consultivo y coordinador de las acciones para la paz y el posconflicto, a cargo de la Presidencia de la República. El funcionamiento de este Consejo fue reglamentado por el Decreto 2176 de 2015⁴⁷ en el cual también se creó la Mesa para la Articulación Territorial. Lo anterior, con el fin de mantener un diálogo oportuno con autoridades locales sobre los planes de implementación de los acuerdos de paz que se alcancen y otros programas del posconflicto en el territorio.

Bajo este marco, y en virtud de la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto que define este documento CONPES, el CIP se constituye como la máxima instancia decisoria de planeación y de seguimiento y verificación de las acciones y recomendaciones definidas. En su capacidad, el CIP tendrá la responsabilidad de (i) definir criterios y efectuar recomendaciones al Presidente la República respecto de la priorización geográfica y la ejecución de los programas y proyectos para la paz y el posconflicto y (ii) orientar y emitir recomendaciones al Presidente de la República sobre la creación de la estructura institucional, provisional o permanente, que se requiera para la implementación de los acuerdos pactados. Sobre esta última responsabilidad, según corresponda, el CIP se coordinará con una eventual comisión de implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos de paz y de resolución de diferencias, o quien haga sus veces.

Comisión de implementación, seguimiento y verificación los acuerdos de paz y de resolución de diferencias con las FARC-EP

En los términos establecidos en el acuerdo que se llegue con las FARC-EP, se creará, luego de su firma, una comisión de implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos de paz y de resolución de diferencias. Esta comisión estará 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. La existencia de la comisión podrá ser de aproximadamente diez años, acordándose un primer periodo de funcionamiento hasta enero de 2019, fecha a partir de la cual los integrantes de la comisión decidirán sobre su prorroga.

La comisión de implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos de paz y de resolución de diferencias estará integrada por representantes de alto nivel del Gobierno designados por el Presidente de la República y por plenipotenciarios de las FARC-EP en la

⁴⁷ Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Interinstitucional del Posconflicto creado por el artículo 127 de la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Todos por un nuevo país*.

Mesa Conversaciones de La Habana. Sus principales objetivos serán: (i) la resolución de diferencias; (ii) el seguimiento a los componentes del Acuerdo Final y verificar su cumplimiento; (iii) el impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; (iv) los informes de seguimiento a la implementación; y (v) recibir los insumos de instancias encargadas de la implementación.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz

De conformidad con lo establecido en la Ley 434 de 1998⁴⁸ y el Decreto 1649 de 2014⁴⁹, la OACP tiene como principal función asesorar al Presidente de la República en la estructuración y desarrollo de la política de paz del país.

En este marco, la OACP tiene bajo su responsabilidad, entre otras: (i) verificar la voluntad de paz y reinserción a la vida civil de excombatientes y determinar la formalización de diálogos y celebración de acuerdos de paz bajo el mandato presidencial; (ii) convocar a la sociedad civil alrededor de la reconciliación nacional; (iii) facilitar la participación de la sociedad civil en el desarrollo y consolidación de procesos de paz; (iv) dirigir los diálogos y firmar acuerdos con los representantes de grupos al margen de la ley con el fin de buscar la reinserción de sus integrantes a la vida civil; (v) servir de vocero del Gobierno nacional respecto del desarrollo de la política de paz; (vi) ejercer la secretaría técnica del Consejo Nacional de Paz; (vii) preparar, conjuntamente con los altos consejeros y las entidades competentes, el alistamiento para la implementación de los acuerdos que se suscriban con los miembros de grupos armados al margen de la ley, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto; (viii) orientar el proceso de reinserción de los alzados en armas a la vida civil y convocar a la sociedad en torno al propósito de reconciliación; y (ix) hacer seguimiento a la ejecución de los eventuales acuerdos de paz para garantizar que se ajusten a la visión y contenido de los mismos.

Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos

La actual estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, definida por el Decreto 724 de 2016⁵⁰, señala que el despacho del Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos, cumplirá las funciones señaladas en el Decreto 1649 de 2014 y en el Decreto 2145 de 2015⁵¹.

⁴⁸ Por la cual se crea el Consejo Nacional de Paz, se otorgan funciones y se dictan otras disposiciones.

⁴⁹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

⁵⁰ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

⁵¹ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Según dicha normatividad, la Alta Consejería para el Posconflicto⁵² tiene como una de sus principales funciones la articulación de la visión del Gobierno nacional frente al posconflicto, con el apoyo de la OACP y el Consejo Interinstitucional para el Posconflicto. En virtud de ello, tiene la función de asesorar al Presidente de la República en la formulación, estructuración y desarrollo de las políticas y programas relacionados con la paz y el posconflicto, incluyendo los temas de seguridad, minas antipersonales, derechos humanos, y lucha contra las drogas, en coordinación con las demás entidades competentes en estas materias.

La Alta Consejería debe también verificar el cumplimiento de los programas relacionados con la paz y el posconflicto y su alineación con el Plan de Gobierno, y ejercer la coordinación entre el nivel nacional y territorial en estas materias. Su propósito es facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la implementación de la estrategia de posconflicto junto con la implementación de los eventuales acuerdos.

Agencia de Renovación del Territorio (ART)

Mediante el Decreto 2366 de 2015⁵³ se creó la ART con el objeto de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto armado que sean priorizadas por el Gobierno nacional. Lo anterior, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país. Adicionalmente, la ART tendrá unas funciones específicas en el marco de programas regionales focalizados, a saber:

- A través de sus Direcciones Territoriales, asumirá la gerencia de los programas de desarrollo con enfoque territorial u otro tipo de instrumentos de intervención en cada una de las zonas priorizadas. Esta gerencia tendrá la responsabilidad de articularse con la gerencia de los Contratos Paz para las inversiones que en el marco de estos le sean aplicables a las zonas priorizadas.
- Desarrollar e implementar los mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, de la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales para la construcción de los planes, programas y proyectos de intervención territorial que serán incluidos en los PATR.

⁵² Dentro de su estructura cuenta con: Consejería Presidencial para los Derechos Humanos; Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales; Dirección de Seguridad; Dirección para el Posconflicto; y Dirección para la Atención Integral de la Lucha Contra las Drogas.

⁵³ Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.

- Coordinar, junto con el Fondo Colombia en Paz, la creación de una subcuenta para programas regionales focalizados y la disposición de los recursos de la misma para los territorios priorizados.
- Desarrollar e implementar los mecanismos de participación, seguimiento y evaluación local, regional, y nacional para los programas y proyectos definidos en los PATR.

Para el ejercicio de sus funciones, en el ámbito de la estrategia de productividad y competitividad para el desarrollo rural de las zonas de conflicto priorizadas, la ART coordinará además sus intervenciones en estas materias, a través de los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, definidos en el artículo 100 de la Ley 1753 de 2015.

Gerencia y coordinación territorial de las intervenciones.

La articulación e integralidad de las intervenciones a nivel territorial estará a cargo de las gerencias territoriales de los Contratos Paz y los programas de desarrollo con enfoque territorial definidos, las cuales serán responsables de la gestión y la coordinación de la oferta, actuando como “principal puerta de entrada” de las intervenciones sectoriales y los esfuerzos multinivel. Estas gerencias tendrán como objetivo principal garantizar la articulación e integralidad de las intervenciones en el territorio y vincular los esfuerzos de los tres niveles de gobierno en torno a unas metas conjuntas.

Las gerencias deben propender por organizar y dar respuesta oportuna y pertinente a las demandas de los diferentes grupos poblacionales (indígenas, afrodescendientes y otras minorías, población desplazada y población en pobreza extrema), quienes a su vez cuentan con agencias específicas para la gestión de la oferta dirigida a su atención (UARIV, Prosperidad Social, Ministerio del Interior, etc.). En todo caso, las gerencias deberán evitar la competencia por los recursos y la duplicidad de acciones sectoriales.

Teniendo en cuenta que los Contratos Paz incluyen la participación de los tres niveles de gobierno, los esfuerzos sectoriales se articularán en torno a objetivos específicos canalizados o agenciados por las gerencias y los Consejos Directivos de los mismos. En el caso de las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial, la ART liderará la articulación de las intervenciones, sectores y recursos. Para los demás municipios, la entidad encargada será la Agencia de Desarrollo Rural en coordinación con la ART en lo que corresponda.

Asimismo, para garantizar la adecuada articulación, complementariedad y concurrencia de las intervenciones, es necesaria la definición de unos criterios que permitan la definición geográfica y focalización de las acciones en municipios y poblaciones según el

objetivo de cada intervención, garantizando su simultaneidad e integralidad. Sin perjuicio de las disposiciones que resulten de un acuerdo final de paz y que fije el Gobierno nacional, se desarrollará para todos los propósitos de la presente estrategia, una focalización en dos niveles:

- (i) Focalización territorial: la Alta Consejería para el Posconflicto, en coordinación con la OACP, Prosperidad Social y el DNP, identificarán, según los objetivos de cada programa prioritario para la estrategia de paz y posconflicto, los territorios más apropiados para su implementación (tomando en cuenta criterios como desempeño municipal, pertenencia al sistema de ciudades, categorías de ruralidad, presencia de zonas de reserva, entre otros). Este nivel orientará la focalización de todos los programas de ordenamiento social y productivo de la propiedad, catastro multipropósito, fomento de capacidades y estructuración de proyectos de desarrollo local, entre otros; y las decisiones correspondientes se adoptarán en el marco del Consejo Interinstitucional del Posconflicto.
- (ii) Focalización poblacional: con el fin de orientar los programas sociales al interior de los territorios focalizados, Prosperidad Social y el DNP, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, definirán los criterios de focalización poblacional a partir de la identificación de necesidades de la población y las características específicas de cada territorio.

Estos niveles de focalización contarán con un sistema de información que permita realizar los cruces requeridos y la interoperabilidad entre ellos, y servirá a su vez como insumo para el seguimiento de beneficiarios y el cumplimiento de los objetivos de paz y posconflicto establecidos.

Fondo Colombia en Paz

Como ya se señaló, el Fondo Colombia en Paz, como instrumento articulador de la cooperación internacional y de los diferentes fondos y fuentes de recursos nacionales públicos y privados e internacionales, es el instrumento diseñado para materializar los dividendos económicos, sociales y ambientales de la paz (Documento CONPES 3850). El Fondo Colombia en Paz será creado mediante Ley, operará como un patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República, en los términos en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su acto de

creación y decreto que lo reglamente⁵⁴. Para efectos fiscales tendrá una clasificación individual dentro del Gobierno nacional central.

La Alta Consejería para el Posconflicto, con el apoyo del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, identificará las fuentes de recursos, así como los programas y los proyectos de inversión a ser a ser ejecutados por el Fondo Colombia en Paz.

Iniciativa Colombia Sostenible

La iniciativa Colombia Sostenible es un mecanismo de coordinación institucional, diseñado para articular las intervenciones financiadas con recursos propios y de cooperación internacional que promueven el desarrollo rural sostenible, la conservación, el uso sostenible de la biodiversidad y la mitigación y adaptación al cambio climático en zonas afectadas por el conflicto armado. Esto con el fin de promover modelos territoriales de crecimiento verde compatibles con el clima, que minimicen nuevas conflictividades asociadas a los recursos naturales y aseguren una paz sostenible desde la perspectiva ambiental, social y económica.

El principal mecanismo de gobernanza será el Consejo Directivo de la iniciativa, conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Presidencial para la Cooperación, la Alta Consejería para el Posconflicto, el gerente del Fondo Colombia en Paz y el DNP. El Consejo estará a cargo de dar lineamientos sobre la priorización geográfica y temática de las intervenciones; de aprobar mecanismos y criterios de asignación, ejecución y seguimiento a los recursos de la iniciativa; y de hacer recomendaciones a las instancias directivas de los programas y proyectos a ejecutarse en el marco de la Iniciativa, entre otros.

La iniciativa cuenta con varios mecanismos financieros, entre ellos el fondo fiduciario Colombia Sostenible del BID, el cual recibirá contribuciones de cooperación internacional, y el Fondo Colombia en Paz, a cargo de programar las contrapartidas nacionales. El fondo fiduciario del BID contará con una unidad técnica coordinadora, la cuál será creada en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y estará adscrita a la Alta Consejería para el Posconflicto. La unidad estará a cargo de coordinar y facilitar la implementación de los objetivos del fondo, asegurando su concordancia con los lineamientos

⁵⁴ El Documento CONPES 3850 establece que “el Fondo Colombia en Paz (FCP) es una cuenta, creada por la Ley de Presupuesto, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Sin embargo, con el fin de ajustar este instrumento bajo el marco institucional definido en el presente documento CONPES, el Fondo Colombia en Paz será creado mediante Ley Ordinaria como un patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República, en los términos en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su acto de creación y decreto que lo reglamente. Para efectos fiscales tendrá una clasificación individual dentro del Gobierno nacional central.

definidos en el marco de la iniciativa a través de la coordinación con las entidades del sector ambiental y rural, el DNP y APC. Entre otros, apoyará a las entidades del Gobierno en la identificación y planeación de los proyectos y asegurará la articulación y coordinación de los recursos provistos por el Gobierno y los de cooperación.

Sectores y dependencias ejecutoras del Gobierno nacional

La institucionalidad para la paz y el posconflicto involucra también a los sectores y entidades del orden nacional cuya participación es indispensable para el desarrollo de la estructura programática de la estrategia. Esto incluye a todas las entidades cabeza de sector y las agencias y dependencias adscritas y vinculadas que adelanten funciones relacionadas con la estructura programática de la estrategia para la paz y el posconflicto y el cumplimiento de eventuales acuerdos.

La Alta Consejería para el Posconflicto, en su rol de coordinadora de la presente estrategia, promoverá en dichos sectores la articulación de las prioridades, planes de acción y proyectos definidos desde los territorios. Asimismo, en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), velarán por que en los manuales de funcionamiento de las entidades nacionales se identifiquen e incorporen sus obligaciones frente a la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto. Para lo anterior, se resaltará, en todo caso, el rol de los gobiernos municipales y departamentales, y la coordinación institucional para ejecutar las políticas públicas desde un enfoque territorial.

Gobiernos departamentales y municipales

Las entidades públicas departamentales y municipales tendrán un rol trascendental en la definición, articulación y ejecución de las agendas de paz y desarrollo en los territorios. Los alcaldes y gobernadores serán actores indispensables en la priorización e implementación de proyectos, así como en los ejercicios participativos que se desarrollen.

Su función será la articulación de la agenda de paz en el territorio, con las prioridades ya definidas en sus planes de desarrollo territorial y demás instrumentos de planeación. Con ese propósito, los gobiernos departamentales y municipales, junto con la ART, identificarán los bienes y servicios que desarrollan la estrategia para el posconflicto y que son requeridos por las regiones y la comunidad. También articularán las prioridades y fuentes de recursos a través de los vehículos de implementación definidos en el presente documento CONPES, en particular, los Contratos Paz y los programas de desarrollo con enfoque territorial.

De esta manera, tanto las alcaldías como las gobernaciones apoyarán los ejercicios de participación ciudadana y control social, y propenderán por hacer visible y accesible la información disponible a fin de facilitar la rendición pública de cuentas y el seguimiento a la

implementación de los proyectos priorizados en el marco de los programas de desarrollo con enfoque territorial y los Contratos Paz. Por su parte, las CAR, en cumplimiento de sus funciones, deberán priorizar, concurrir con recursos, y apoyar la ejecución de intervenciones en sus jurisdicciones, que desarrollen los propósitos de las estrategias del posconflicto en cuanto a sostenibilidad, ordenamiento y protección de las áreas de especial importancia ambiental.

5.5. Mecanismos de seguimiento, transparencia y control social

Durante los últimos cinco años, el Estado ha venido fortaleciendo su institucionalidad para promover la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Dentro de estos lineamientos se encuentran el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011⁵⁵); la Ley Anti-trámites (Decreto-Ley 019 de 2012⁵⁶); el Documento CONPES 167 *Estrategia Nacional de La Política Pública Integral Anticorrupción*; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014⁵⁷); la Reglamentación del Sistema de Compras y Contratación Pública (Decreto 1082 de 2015); y la Ley 1778 de 2016⁵⁸ de responsabilidad de personas jurídicas por soborno, entre otros.

En aplicación de las disposiciones legales mencionadas, y los compromisos del Presidente de la República en el combate contra la corrupción, las estrategias e intervenciones para la paz y el posconflicto contarán con mecanismos para⁵⁹ mitigar riesgos de corrupción que amenacen la sostenibilidad de la paz, y proveer garantías razonables a la comunidad internacional y a la ciudadanía sobre las medidas de control que el Gobierno utilizará para manejar eficiente y transparentemente los recursos.

Teniendo en consideración que estadísticamente la mitad de los países en posguerra reanudan la violencia dentro de los cinco años siguientes al eventual acuerdo de paz (Harvey, 2012), la lucha anti-corrupción será una prioridad del Gobierno nacional si se desea lograr la sostenibilidad de la paz en Colombia.

⁵⁵ Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

⁵⁶ Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

⁵⁷ Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

⁵⁸ Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción.

⁵⁹ Para mayor información ver página 8 de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comision-20-enero-2015.aspx> ; <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/informe-CNM-2012-2015.pdf>

Bajo el marco de la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto, además de fortalecerse los diferentes instrumentos ya desarrollados, se impulsarán nuevos instrumentos con el fin de: (i) generar transparencia y control en el manejo de las inversiones para la paz provenientes de diferentes fuentes; (ii) promover la cultura de la legalidad y la integridad en todos los niveles de gobierno; y (iii) asegurar la sostenibilidad y la generación de mecanismos para el control ciudadano y la reconstrucción de la confianza en la gestión pública territorial.

Con ese propósito, la Alta Consejería para el Posconflicto, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, y Colombia Compra Eficiente adelantarán acciones adicionales para desarrollar y coordinar la Estrategia de Transparencia para la Paz y el Posconflicto con enfoque territorial, para lo cual se implementarán las siguientes acciones:

- Generación de mecanismos preventivos, de investigación y de sanción contra eventuales hechos de corrupción que amenacen la sostenibilidad de la paz.
- Estandarización de pliegos y términos de referencia para las contrataciones públicas.
- Vinculación del proceso de subastas públicas a través de Colombia Compra Eficiente.
- Promoción de un observatorio nacional de paz y posconflicto y observatorios de transparencia ciudadana en las zonas del país que concentren mayores recursos de posconflicto.
- Implementación de herramientas de monitoreo, seguimiento, análisis y publicación de información relacionada con la licitación, ejecución y evaluación de proyectos para la paz y el posconflicto.
- Creación de un sistema de información y un portal web para el seguimiento y monitoreo continuo a la implementación de la estrategia para la paz y el posconflicto y que incluya el mapa interactivo de seguimiento a la implementación de eventuales acuerdos.
- Capacitación y fortalecimiento de los veedores del nivel territorial en los procesos, herramientas y dinámicas de la Ley de Veedurías⁶⁰ y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana⁶¹, con énfasis en la vigilancia y control de los recursos para la paz y el posconflicto, la Estrategia de Respuesta Rápida, y la implementación de los acuerdos.
- Creación en los departamentos de los Enlaces de Integridad para la Paz, que fortalezcan las capacidades de las entidades territoriales priorizadas en materia de

⁶⁰ Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

⁶¹ Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del Derecho a la Participación Democrática.

cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información, de contratación pública y de rendición de cuentas.

- Campañas y procesos de formación a ciudadanos y servidores públicos sobre los alcances del proceso de paz, los deberes y derechos ciudadanos, y los mecanismos de rendición de cuentas.
- Generación de mecanismos para que ciudadanos, funcionarios públicos y empresas involucrados con los recursos del posconflicto sean transparentes en sus obligaciones tributarias.
- Mecanismos de verificación de la idoneidad de los servidores públicos, de manera que se asegure que estos poseen las competencias, transparencia y compromiso para el cabal ejercicio de la función pública y la aplicación de la normatividad asociada a la paz y el posconflicto.
- Fortalecimiento de los mecanismos de cogestión entre la institucionalidad pública y la sociedad civil, para reforzar los espacios de rendición de cuentas.
- Fortalecimiento de las herramientas, capacidades y recursos para lograr la detección temprana, investigación y sanción de la corrupción por parte de los órganos de investigación y policía judicial, así como su capacidad de coordinación y respuesta oportuna
- Fortalecimiento del Comando Anticorrupción suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, y la Secretaría de Transparencia lo cual incluye dar herramientas de operación al C-4 conformado por la Dirección Nacional de Inteligencia, la Unidad de Análisis e Información Financiera, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) y la Secretaría de Transparencia para obtener y procesar información de inteligencia.
- Desarrollar un grupo de investigación y judicialización a servidores públicos encargados de la aplicación de la ley (Policía Nacional, Fuerzas Militares, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario) involucrados con crimen organizado (narcotráfico, explotación ilícita de minerales, lavado de activos, etc.).
- Diseñar y poner en marcha, con apoyo del Archivo General de la Nación, un sistema de gestión documental para el archivo, custodia y control de la información relacionada con el cumplimiento de eventuales acuerdos.

Estas acciones específicas se impulsarán en los diferentes departamentos y municipios del país, buscando socios territoriales que le aporten a la transparencia y sostenibilidad a los procesos.

Por su parte, el Sistema Integrado de Información y Medidas para la Transparencia para la Implementación, tendrá como objetivo contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y la verificación a la implementación, mediante la puesta en marcha de medidas como: (i) mapas interactivos de seguimiento a la implementación de las inversiones, abiertos a la ciudadanía por vía web; (ii) mecanismos de rendición periódica de cuentas como audiencias públicas y difusión masiva por medios de comunicación local; (iii) veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia, en especial en las zonas con programas de desarrollo con enfoque territorial; (iv) nuevas herramientas tecnológicas de información, por ejemplo vía telefonía móvil; (v) mecanismo especial para la denuncia ciudadana, mediante un mecanismo especial para la atención, trámite y seguimiento de denuncias y alertas de los ciudadanos; (vi) fortalecimiento de los mecanismos de control interno de las autoridades locales; y el (vii) acompañamiento especial de los órganos de control específicamente a la ejecución de los recursos.

En desarrollo de lo anterior, el Gobierno nacional, a través de la Alta Consejería para el Posconflicto y con el apoyo del DNP, avanzará en el diseño del Sistema de Información para el posconflicto, que contará con tableros de control que permitan monitorear las actividades, recursos y metas, con visualización georreferenciada de las intervenciones del posconflicto. Este sistema producirá los reportes que sean necesarios para la toma de decisiones en instancias como el Consejo Interinstitucional del posconflicto. Como complemento de esta estrategia, el DNP avanzará en la consolidación del Mapa Inversiones Paz y Posconflicto, a través del cual será posible visualizar de forma georreferenciada todas las inversiones asociadas, independientemente de sus fuentes de financiación con lo cual se facilitará el monitoreo y control de los presupuestos, su distribución y ejecución, en coordinación con los diferentes sistemas de información financiera existentes o que se definan por parte del Gobierno nacional, en plena articulación e interoperabilidad con el Sistema de Información de posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto.

5.5.1. Seguimiento al documento CONPES

El seguimiento a la ejecución física de las acciones de preparación para el posconflicto propuestas en este documento CONPES, se realizará a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS) que se encuentra en el Anexo A. En este se señalan las entidades responsables de cada acción, los periodos de ejecución de las mismas, y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de esta estrategia.

El reporte periódico al PAS lo realizarán todas las entidades concernidas en este documento CONPES, y será consolidado por el DNP, de acuerdo con lo estipulado en la Tabla 6.

Tabla 6. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primero	31 de diciembre de 2016
Segundo	30 de junio de 2017
Tercero	31 de diciembre de 2017
Cuarto	30 de junio de 2018
Quinto	31 de diciembre de 2018
Sexto	30 de junio de 2019
Séptimo	31 de diciembre de 2019
Octavo	30 de junio de 2020
Noveno	31 de diciembre de 2020
Décimo	30 de junio de 2021
Undécimo	31 de diciembre de 2021
Duodécimo	30 de junio de 2022
Décimo tercero	31 de diciembre de 2022
Décimo cuarto	30 de junio de 2023
Décimo quinto	31 de diciembre de 2023
Décimo sexto	30 de junio de 2024
Décimo séptimo	31 de diciembre de 2024
Décimo octavo	30 de junio de 2025
Décimo noveno	31 de diciembre de 2025
Vigésimo	30 de junio de 2026
Vigésimo primero	31 de diciembre de 2026

Fuente: DNP.

6. RECOMENDACIONES

La Presidencia de la República (Oficina del Alto Comisionado para la Paz y Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial para la Cooperación, y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar la estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto contenida en el presente documento, y solicitar a las entidades del Gobierno nacional involucradas orientar sus intervenciones de acuerdo con el marco aquí propuesto, además de asegurar la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones señaladas.
2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional mencionadas en este documento, coordinar con la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos y el Departamento Nacional de Planeación, la identificación y priorización de los programas y proyectos sectoriales y territoriales de su competencia, así como la focalización territorial y poblacional de los mismos, según corresponda, a través de los Contratos Paz y los programas de desarrollo con enfoque territorial que materializarán la planeación y ejecución de las intervenciones para la paz y el posconflicto.
3. Solicitar al Consejo Interinstitucional del Posconflicto, adoptar los lineamientos y estrategias planteadas en el presente documento y, en el marco de sus funciones:
 - a. Desarrollar un protocolo para la toma de decisiones oportuna, pertinente y permanente con respecto a las acciones definidas en la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto. Este protocolo contendrá los lineamientos para el funcionamiento de la Mesa para la Articulación Territorial y su articulación con la comisión de implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos de paz y de resolución de diferencias, entre otros.
 - b. Hacer seguimiento a la implementación de la estrategia en sus distintos componentes, bajo el esquema de seguimiento diseñado e implementado por la Alta Consejería para el Posconflicto, y verificar el cumplimiento de las metas, mediante el uso de un tablero de control con indicadores de producto y resultado.
 - c. Impulsar la conformación y puesta en marcha de la Agencia de Renovación del Territorio, como la entidad responsable de la formulación y ejecución de los programas de desarrollo con enfoque territorial y otras intervenciones focalizadas para la paz y el posconflicto.
 - d. Dar instrucciones a las entidades responsables para la adecuación institucional y puesta en funcionamiento del Fondo Colombia en Paz como patrimonio autónomo

- con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República, en los términos en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su acto de creación y decreto que lo reglamente, y como principal instrumento financiero y de articulación de recursos nacionales e internacionales públicos y privados para el financiamiento de las estrategias e intervenciones para la paz y el posconflicto. Para efectos fiscales tendrá una clasificación individual dentro del Gobierno nacional central.
- e. Impulsar la formulación de un plan marco de implementación de los eventuales acuerdos.
 - f. Impulsar a través del Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos, la puesta en marcha del sistema de información georreferenciado (Mapa Inversiones Paz y Posconflicto) y su articulación con otros sistemas de información financiera; así como el tablero de control establecido en este documento.
4. Solicitar a la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos:
- a. Diseñar e implementar, con apoyo de la ART, los mecanismos que garanticen la articulación de todos los actores en las zonas priorizadas para la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial y otros instrumentos de intervención.
 - b. Brindar asistencia a la comisión de implementación, seguimiento y verificación de los acuerdos de paz y de resolución de diferencias, u otros órganos que corresponda, para la formulación de un plan marco de implementación de los eventuales acuerdos, y coordinar con las demás instituciones del gobierno las acciones que se requieran para su definición y puesta en marcha.
 - c. Coordinar con la Oficina Jurídica de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la creación del Fondo Colombia en Paz como patrimonio autónomo con régimen privado adscrito a la Presidencia de la República, en los términos en que definan la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su acto de creación y decreto que lo reglamente.
 - d. Definir, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y las demás entidades que corresponda, el diseño y la reglamentación operativa del Fondo Colombia en Paz.

- e. Establecer una subcuenta del Fondo Colombia en Paz para la administración de los recursos de inversión para la puesta en marcha de los programas de desarrollo con enfoque territorial u otras intervenciones focalizadas.
 - f. Gestionar mediante el Fondo Colombia en Paz y ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, las entidades respectivas, y la cooperación Internacional, los recursos que aseguren el financiamiento de la presente estrategia de preparación para la paz y el posconflicto.
 - g. Establecer, como parte del Fondo Colombia en Paz, los siguientes elementos: (i) una subcuenta denominada Colombia Sostenible con el fin de recibir recursos de la iniciativa con el mismo nombre; (ii) la creación del Consejo Directivo de la iniciativa Colombia Sostenible como mecanismo de gobernanza de la subcuenta; (iii) la creación de la Unidad Técnica Coordinadora de la iniciativa, como mecanismo para coordinar y facilitar la implementación de sus objetivos.
 - h. Administrar los programas de desarrollo con enfoque territorial y los demás instrumentos focalizados de intervención territorial, a través de las direcciones territoriales de la Agencia de Renovación de Territorio, y articular sus intervenciones con las de los Contratos Paz, de conformidad con los principios contenidos en el presente documento CONPES.
 - i. Desarrollar el mecanismo para la articulación de los programas de desarrollo con enfoque territorial con los Planes de Reparación Colectiva con enfoque territorial y Retornos Colectivos, en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
 - j. Realizar el seguimiento y la evaluación local, regional, y nacional de los programas de desarrollo con enfoque territorial.
 - k. Diseñar, en coordinación con el DNP, los mecanismos de articulación de los Contratos Paz con los programas de desarrollo con enfoque territorial.
 - l. Poner en marcha, con el apoyo del DNP, el Sistema de Información de Posconflicto como instrumento de seguimiento, transparencia y control social de las intervenciones del posconflicto.
5. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con las entidades responsables:
- a. Adelantar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y bajo los lineamientos de la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la identificación y estimación de los costos y fuentes de financiación de las inversiones prioritarias

- para poner en marcha la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto y el cumplimiento de los acuerdos que se pacten.
- b. Formular un plan plurianual de inversiones para la paz, en los términos que se establezcan.
 - c. Facilitar, directamente o a través de terceros, la estructuración y estandarización de los proyectos de inversión a ser ejecutados en el marco de los Contratos Paz y presentarlos al Sistema General de Regalías o al Fondo Colombia en Paz, asegurando la concurrencia de esfuerzos de financiamiento entre la nación, los territorios, el sector privado y la cooperación internacional, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos.
 - d. Apoyar a las entidades territoriales en el fortalecimiento de sus capacidades mediante la asistencia técnica y la adopción de herramientas tecnológicas de gestión y orientación de sus ingresos y gastos a resultados
 - e. Avanzar en el diseño del Mapa Inversiones Paz y Posconflicto, que permita la visualización de forma georreferenciada todas las inversiones asociadas a los propósitos de paz del país.
 - f. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A). La información deberá ser proporcionada por las entidades involucradas en este documento de manera oportuna según lo establecido en la Tabla 6.
6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
- a. Incorporar en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo las previsiones de ingresos y gastos a veinte años que permitan llevar a la práctica la estrategia de paz y posconflicto. Lo anterior en los términos establecidos en el presente documento CONPES, y con criterios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad fiscal.
 - b. Participar, con el Departamento Nacional de Planeación, la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, en la identificación y estimación de los costos y fuentes de financiación de las inversiones prioritarias para poner en marcha la estrategia de preparación para la paz y el posconflicto.
 - c. Explorar y definir alternativas y mecanismos para la participación del sector privado en la financiación de las inversiones para la paz y el posconflicto.
 - d. Participar en el diseño y reglamentación del Fondo Colombia en Paz, en conjunto con la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos y el Departamento Nacional de Planeación.

7. Solicitar a la Agencia Presidencial para la Cooperación, con base en los portafolios de proyectos definidos por el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos, gestionar los recursos de la cooperación internacional para apoyar la financiación de la presente estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto, en los términos establecidos en el presente documento CONPES.
8. Solicitar a la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, en coordinación con la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollar la Estrategia de Transparencia para la Paz y el Posconflicto con enfoque territorial, en los términos definidos en el presente documento CONPES.
9. Sugerir a los gobiernos departamentales y municipales incorporar los lineamientos de este documento en sus planes de inversión, y bajo este marco, sugerirles iniciar procesos de acercamiento con el Departamento Nacional de Planeación y la Alta Consejería para el Posconflicto, la Seguridad y los Derechos Humanos para la concertación de Contratos Paz en sus jurisdicciones.

ANEXOS

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

Anexo B: Indicadores de brechas

Tabla 7. Indicadores de brechas en educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico y cobertura de electrificación

Sector	Indicador	Fuente	Año
Educación	Cobertura neta en educación media	Ministerio de Educación Nacional	2013
	Promedio de calificación Pruebas Saber 11 Matemáticas	ICFES	2013
	Tasa de deserción en educación	Ministerio de Educación Nacional	2014
	Tasa de repitencia en educación	Ministerio de Educación Nacional	2014
Salud	Cobertura vacunación DPT (contra difteria, tos ferina y tétanos)	Ministerio de Salud y Protección Social	2013
	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda	Ministerio de Salud y Protección Social	2012
	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años por infección respiratoria aguda	Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años por infección respiratoria aguda	2012
	Tasa de mortalidad infantil	Ministerio de Salud y Protección Social	2011
Servicios públicos (diferentes a APSB)	Cobertura de electrificación	Censo	2005
Vivienda	Déficit de vivienda cualitativa	Censo	2005
	Déficit de vivienda cuantitativa	Censo	2005
Agua potable y saneamiento básico (sin incluir proyectos de VIS)	Cobertura del servicio de acueducto	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2005
	Cobertura del servicio de alcantarillado	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2005
	Cobertura del servicio de aseo en la zona urbana	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2005

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Colombiana para la Reintegración. (2016). *Sistema de Información para la Reintegración*. Recuperado el 06 de Julio de 2016, de <http://www.reintegracion.gov.co/es/la-reintegracion/Paginas/cifras.aspx>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1992). *An Agenda for Peace*. NY: UN Documents A/47/277.
- Cárdenas, M., & Rodríguez, M. (2004). *Guerra, Sociedad y medio ambiente*. Bogotá: Foro Nacional Ambiental, Universidad de los Andes, Ecofondo, Tropenbos Internacional Colombia, GTZ, Fescol.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. Naciones Unidas. UN: Naciones Unidas.
- Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y Elementos para la Construcción de una Agenda Estratégica para su Mejoramiento*. Bogotá.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Recuperado el 2016, de www.dane.gov.co: <http://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (12 de 2015). *Dividendos ambientales de la paz*. Recuperado el 05 de 06 de 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Dividendo%20Ambiental%20de%20la%20Paz%20FINAL%202016-03-16.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Fondo Colombia en Paz (Documento CONPES 3850)*. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3850.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Índice de Incidencia del Conflicto Armado en Colombia (IIICA)*. Recuperado el 30 de 05 de 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Presentaci%C3%B3n%20IIICA%20%28DNP-GPE%29.pdf>
- Department of Economic and Social Affairs. (2010). *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned*. New York: United Nations.
- DNP. (2008). *Documento CONPES 3554 Política Nacional de Reintegración Social y Económica*. Bogotá.
- DNP. (Junio de 2016). *POT Modernos*. Recuperado el Julio de 2016, de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Presentaciones/Lanzamiento%20Territorios%20Modernos.pdf>
- DNP-SDAS. (2015c). *Dividendos Ambientales de la Paz (documento inédito)*. Bogotá.
- Documento CONPES 3822. (2014). *Contratos Plan: Lineamientos de Política y Plan de Expansión*. Bogotá.
- Documento CONPES 3850. (2015). *Fondo Colombia en Paz*. CONPES, Bogotá.
- Fisas, V. (. (2016). *Anuario de procesos de paz 2015*. (E. d. Pau, Ed.) Barcelona: Icaria Editorial.

- Fundación Ideas para la Paz. (2014). *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: FIP.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- García Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia*. Bogotá: International IDEA y Fescol.
- Gobierno de Colombia & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2016). *Monitoreo de cultivos de coca 2015*. Bogotá.
- GPAB/REGOPA Cluster. (2007). *Governance Strategies for Postconflict Reconstruction, Sustainable Peace and Development*. UN DESA. New York: UN DESA Discussion Paper - GPAB/REGOPA Cluster. Obtenido de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028332.pdf>
- Graham, B., Langer, A., & Stewart, F. (2008). *A typology of postconflict environments: An Overview*. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Harvey, K. (9 de Octubre de 2012). *What Makes Post-Conflict Situations Particularly Susceptible to Corruption?* Obtenido de E-International Relations Students: <http://www.e-ir.info/2012/10/09/what-makes-post-conflict-situations-particularly-susceptible-to-corruption/>
- ICTJ. (2009). *¿Qué es la Justicia Transicional?* (ICTJ, Productor) Recuperado el 2 de Junio de 2016, de <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf>
- IGAC. (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano 1: 100000*. Bogotá.
- Jaramillo, S. (2012). *La Paz Territorial (Mimeo)*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.
- La Rota, M., Lalinde, E., Santa, S., & Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia: Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Mesa, M. (2006). *La cooperación al desarrollo y a la construcción de paz. Documentación Social*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2012). *Sinopsis nacional de la minería aurífera artesanal y de pequeña escala*.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Diagnóstico económico del campo colombiano (Informe de la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Estrategia: "Derechos sociales para la inclusión social de la población rural en El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz"*. Bogotá: DNP.
- Morales, J. (2013). *Esbozo de una estrategia de posconflicto*. Centro de Estudios sobre Desarrollo (Cider- Universidad de los Andes. Bogota: INAFCON.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. (2014). *Información de variables de conflicto 1999 - 2013*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Ocampo, J. A. (2014). *Saldar la deuda histórica con el campo: marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá.
- OCDE-CAD. (1999). *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.
- Odendaal, A. (2010). *An architecture for building peace at the local level: A comparative study of local peace committees*. UNDP. New York: UNDP.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*.

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2014). *Colombia: Monitoreo de Cultivos de Coca 2013*.
- Parques Nacionales Naturales. (2015). Problemáticas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales generadas por el conflicto armado (documento de trabajo). Bogotá, Colombia.
- PNUD. (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Presidencia, d. l. (2015). *Presidencia de la República*. Recuperado el Marzo de 2016, de www.es.presidencia.gov.co: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/decretos/decretos-abril-2016>
- Ramírez, J. M., Angulo, R., Castañeda, A., Cavalli, G., & Vargas, C. (2016). *Modelo de gestión para la superación de la pobreza rural en las zonas priorizadas para el posconflicto*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.
- Rettberg, A. (2003). Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el posconflicto. *Revista de Estudios Sociales N°15*, 15-28.
- Revista Dinero. (31 de Enero de 2016). ¿Por qué son importantes las empresas en el postconflicto? *Revista Dinero*.
- RFS. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Unidad de Víctimas*. Recuperado el 17 de 11 de 2015, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/>
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (1 de Mayo de 2016). *Red Nacional de Información*. Recuperado el 5 de Junio de 2016, de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- United Nations Peace Building Fund. (2016). *What is Peace Building?* Recuperado el 2 de Junio de 2016, de <http://www.unpbf.org/application-guidelines/what-is-peacebuilding/>
- University of Notre Dame. (2015). *Kroc Institute for International Peace Studies*. Recuperado el 31 de Mayo de 2016, de <https://peaceaccords.nd.edu/research-practice>
- Watch International. (2016). *Peace Agreements*. Recuperado el 2016 de Junio de 2016, de <https://watchinternational.wordpress.com/peace-agreements/>