DOCUMENTO CONPES 3850 DNP DE 2015

(Bogotá, Noviembre 23 de 2015)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

FONDO COLOMBIA EN PAZ

Departamento Nacional de Planeación

Presidencia de la República

Ministerio de Hacienda y Crédito Púbico

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio de Minas y Energía

Ministerio de Justicia y del Derecho

Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia

Oficina del Alto Comisionado para la Paz

Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Juan Manuel Santos Calderón

Presidente de la República

Germán Vargas Lleras

Vicepresidente de la República

María Lorena Gutiérrez Botero

Ministra de la Presidencia

Juan Fernando Cristo Bustos
Ministro del Interior

María Ángela Holguín Cuéllar
Ministra de Relaciones Exteriores

Mauricio Cárdenas Santamaría
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Yesid Reyes Alvarado
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

Luis Eduardo Garzón
Ministro de Trabajo

Tomás González Estrada
Ministro de Minas y Energía

Cecilia Álvarez-Correa
Ministra de Comercio, Industria y Turismo

Gina Parody d'Echeona
Ministra de Educación Nacional

Gabriel Vallejo López
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Luis Felipe Henao Cardona
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

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

Natalia Abello Vives
Ministra de Transporte

Mariana Garcés Córdoba
Ministra de Cultura

Simón Gaviria Muñoz

Director General del Departamento Nacional de Planeación

Luis Fernando Mejía Alzate
Subdirector Sectorial

Manuel Fernando Castro Quiroz
Subdirector Territorial y de Inversión Pública

Resumen ejecutivo

Este documento CONPES define el marco general y los lineamientos para la puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, como el eje articulador e instancia de coordinación de los esfuerzos institucionales y financieros dirigidos a acometer las inversiones necesarias para la transición de Colombia hacia un escenario de paz estable y duradera. Esto supone la materialización de los dividendos ambientales, sociales y económicos que trae consigo la terminación efectiva del conflicto armado, en particular, a través de facilitar la superación de sus efectos sobre la degradación del medio ambiente, el fortalecimiento del Estado de derecho, la reinserción y transición democrática de los grupos armados ilegales, y la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas.

El conflicto armado está estrechamente ligado a problemáticas de degradación ambiental, pobreza rural y profundización de los rezagos sociales y económicos en el desarrollo de los territorios afectados. La falta de capacidades institucionales para gestionar el desarrollo local y la insuficiente articulación y coordinación de las intervenciones e inversiones financiadas con recursos nacionales, territoriales y de cooperación internacional, impiden generar mejores resultados en el abordaje de las problemáticas que afectan a los territorios.

Como resultado, aunque su incidencia ha venido disminuyendo en los últimos años, persiste un círculo vicioso de débil presencia estatal, economía ilegal, degradación del medio ambiente, y alta conflictividad y violencia en múltiples regiones del país, que se refleja en mayor medida en el espacio rural. Esta situación ha perpetuado e incluso ampliado las brechas entre las diferentes regiones del país; en especial, aquellas brechas relativas al goce efectivo de derechos, el acceso a bienes y servicios (p.ej. infraestructura, desarrollo social, fomento a la productividad y formalización laboral) y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

En este contexto, la construcción de la paz requerirá de esfuerzos de diversa naturaleza. Será necesaria la definición de prioridades de inversión para el Estado en el posconflicto, el fortalecimiento de las instituciones que garanticen el acceso y la prevalencia de la justicia, la resolución pacífica de los conflictos, la implementación adecuada de los eventuales acuerdos con los actores armados, y el manejo y uso sostenible de los recursos naturales. Asimismo, se hace necesaria la asignación, concurrencia y eficiente ejecución de los recursos financieros nacionales e internacionales que lo hagan posible.

Para cumplir con lo anterior, el Fondo Colombia en Paz busca contribuir al logro de tres objetivos: i) contar con un marco institucional de coordinación que mejore la operación y financiación de las iniciativas de construcción de paz, garantizando la adecuada articulación entre los esfuerzos para impulsar el desarrollo rural y la sostenibilidad ambiental 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); y iii) fortalecer los sistemas de monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones encaminadas a estos propósitos.

Este planteamiento se desarrolla en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 Todos por un Nuevo País, en particular, en las estrategias en materia de seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, el crecimiento verde y la transformación del campo. Igualmente, se enmarca en la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los compromisos de Colombia en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

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

Palabras clave: Fondo Colombia en Paz, construcción de paz, posconflicto, sostenibilidad ambiental, desarrollo rural sostenible, cooperación internacional, fondos multidonantes, Estado de derecho, imperio de la ley.

TABLA DE CONTENIDO.

1. INTRODUCCIÓN..... 9
2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN..... 10
3. DIAGNÓSTICO..... 13
3.1. Conflicto armado, degradación ambiental, pobreza rural y brechas territoriales..... 13
3.1.1. Conflicto armado y medio ambiente..... 15
3.1.2. Conflicto armado, pobreza rural y desarrollo territorial..... 20
3.2. Conflicto armado y Estado de derecho..... 22
3.2.1. Falencias en el acceso a la justicia, especialmente en la zona rural..... 23
3.2.2. Acción integral contra minas antipersonal..... 24
3.2.3. Desmovilización y reintegración de excombatientes..... 25
3.2.4. Situación de seguridad en municipios rurales..... 26
3.2.5. Víctimas del conflicto armado y retos para el posconflicto..... 26
3.3. Conflicto armado, baja capacidad institucional y cooperación internacional..... 28
3.3.1. Baja capacidad institucional de territorios afectados por el conflicto armado..... 28

3.3.2. Atomización y baja focalización de la cooperación internacional en las zonas más afectadas por el conflicto armado..... 29
3.3.3. Debilidad en el seguimiento y evaluación de proyectos y de variables ambientales..... 30
4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA..... 31
4.1. Objetivo general..... 31
4.2. Objetivos específicos..... 31
4.2.1. Definir un marco institucional de coordinación para mejorar la operación y financiación de iniciativas para la paz..... 31
4.2.2. Mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de inversiones públicas, privadas y de cooperación internacional..... 31
4.2.3. Fortalecer el monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones realizadas..... 31
4.3. Plan de acción..... 32
4.3.1. Lineamiento 1: Definición de un marco institucional de coordinación para la operación y financiación de la paz..... 33
4.3.2. Lineamiento 2: Mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de las inversiones públicas y de cooperación internacional..... 39
4.3.3. Lineamiento 3: Fortalecimiento del monitoreo, reporte y verificación del impacto de acciones e inversiones realizadas..... 48
4.4. Seguimiento..... 50
5. RECOMENDACIONES..... 52
ANEXOS..... 54
Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)..... 54
BIBLIOGRAFÍA..... 55

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 1. Oferta de justicia en el territorio nacional..... 24
Tabla 2. Lineamientos para focalizar geográficamente las intervenciones..... 41
Tabla 3. Portafolio temático de inversiones del FCP..... 44
Tabla 4. Cronograma de seguimiento..... 51

ÍNDICE DE GRÁFICOS.

Gráfico 1. Desempeño integral municipal para municipios con incidencia alta y muy alta del conflicto..... 28

ÍNDICE DE FIGURAS.

Figura 1. Lineamientos y estrategias para la implementación de la Iniciativa Colombia en Paz..... 32
Figura 2. Esquema operativo y financiero del FCP..... 34
Figura 3. Ejemplo: plataforma seguimiento y evaluación de los proyectos del FCP (modelo Mapa Regalías)..... 50

ÍNDICE DE MAPAS.

Mapa 1. Comparativo del Índice de Incidencia del Conflicto, 2002 y 2013..... 14
Mapa 2. Confluencia geográfica de las problemáticas analizadas..... 15
Mapa 3. Deforestación e incidencia del conflicto armado..... 16
Mapa 4. Sobreutilización del suelo e incidencia del conflicto armado..... 17
Mapa 5. Cultivos ilícitos y deforestación, promedio 1990-2013..... 18
Mapa 6. Parques nacionales naturales y cultivos ilícitos..... 19
Mapa 7. Incidencia del conflicto con las brechas socioeconómicas (izquierda) e Incidencia del conflicto con la pobreza rural (derecha)..... 21
Mapa 8. Presencia de proyectos de cooperación en Colombia..... 30

SIGLAS Y ABREVIACIONES.

AEI	Artefactos explosivos improvisados
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
CIP	Consejo Interinstitucional del Posconflicto
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FCP	Fondo Colombia en Paz
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INDC	Contribuciones determinadas y previstas a nivel nacional (INDC por sus siglas en inglés)
MAP	Minas antipersona
MUSE	Municiones sin explotar
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PIRC	Planes Integrales de Reparación Colectiva
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RUV	Registro Único de Víctimas
SDAS	Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible, DNP
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIAOD	Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SMByC	Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono
SMRV	Sistema de Medición, Reporte y Verificación de Cambio Climático
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPI	Seguimiento a proyectos de inversión
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

1. INTRODUCCIÓN.

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el marco general y los lineamientos para la puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz (FCP). Este fondo sirve como eje articulador e instancia principal de coordinación de los esfuerzos tanto de carácter institucional como financieros, que orientan las inversiones para la

transición de Colombia hacia una paz sostenible y duradera y para el fortalecimiento de la capacidad estatal y democrática de los territorios más afectados por el conflicto.

El FCP se concibe como un instrumento para contribuir a materializar los dividendos económicos, sociales y ambientales de la paz, asociados a las intervenciones en materia de desarrollo rural sostenible, conservación de la biodiversidad, lucha contra el cambio climático y consolidación del Estado de derecho en el posconflicto[(1)].

La iniciativa reconoce que el conflicto armado está estrechamente ligado a problemáticas de degradación ambiental, pobreza rural, baja capacidad institucional y rezagos en el desarrollo de los territorios más afectados por el conflicto armado. Además, identifica que las debilidades en la articulación institucional y la falta de capacidades territoriales para gestionar el desarrollo local han impedido abordar las problemáticas territoriales de manera integral y efectiva.

En este sentido, se plantea que el proceso de construcción de paz podrá maximizar los beneficios ambientales, económicos y sociales si se adopta un enfoque territorial participativo, centrado en el desarrollo de las capacidades de las regiones, con garantías para el imperio de la ley y enmarcado en un modelo de crecimiento verde.

La implementación de un enfoque de estas características será más efectiva en la medida en que las instituciones a nivel local, nacional e internacional puedan coordinar y articular mejor sus intervenciones en beneficio de estas regiones. En particular, que la inversión nacional pública y privada, incluyendo la cooperación internacional no reembolsable, se articule bajo una visión integral mejor focalizada geográfica y temáticamente. Con ese propósito, el FCP se estructura sobre la base de tres lineamientos y ocho estrategias para potenciar el impacto de las intervenciones en las zonas afectadas por el conflicto.

El presente documento cuenta con cinco secciones, incluida la introducción. La segunda sección presenta los antecedentes y justificación del FCP. La tercera sección incluye un diagnóstico que identifica los principales ejes problemáticos sobre los cuales se busca contribuir a atender a través del Fondo. La cuarta sección describe los objetivos, el plan de acción desarrollado en tres grandes lineamientos, el plan de seguimiento, y una estrategia y estimación de la cooperación internacional que se espera gestionar para la primera fase de operación del Fondo. La quinta sección presenta las recomendaciones.

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN.

El enfoque de construcción de paz[(2)] tiene como objetivo no solo el fin del conflicto sino también avanzar en la disminución de las desigualdades sociales, económicas, ambientales, de acceso a justicia, y territoriales que experimentan las regiones más afectadas por su incidencia. Colombia se encuentra en un momento determinante en este proceso y el Gobierno tiene el reto de dirigir sus esfuerzos para atender las necesidades de los territorios que han debido soportar la mayor incidencia del conflicto armado.

Desde esta perspectiva, se comprende que la paz será posible en toda su extensión cuando se haya conseguido consolidar el imperio de la ley y de la justicia, la equidad y el crecimiento y las oportunidades económicas. Asimismo, para cumplir este objetivo es necesario que se hayan afianzado los mecanismos dispuestos para la suscripción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos, y se hayan puesto en marcha procesos de transición soportados en el reconocimiento y reparación a las víctimas. De igual manera, es importante que se establezcan relaciones permanentes de convergencia entre los distintos niveles territoriales del país que

aumenten el impacto de las políticas públicas, sobre la base de la identificación de las características particulares de las regiones de Colombia. Finalmente, es necesario que se incorpore un ordenamiento integral del territorio y que se realice un trabajo coordinado del Gobierno nacional con las autoridades públicas y privadas territoriales, al igual que con la cooperación internacional.

Aproximarse a este horizonte supondrá reconocer que, aunque el país ha avanzado de manera decidida en el esfuerzo de consolidar el Estado social de derecho en todo el territorio nacional, buscando proveer bienes públicos y servicios sociales sustantivos para que los ciudadanos puedan desarrollar libremente sus proyectos de vida, aún existen en algunas regiones del país desafíos derivados de una suerte de circulo vicioso entre conflicto armado, degradación ambiental, bajos niveles de desarrollo y débil presencia institucional en lo relacionado con el desarrollo y la justicia.

Para lograr la paz, el Gobierno reconoce la necesidad de impulsar alternativas de desarrollo económico, social y ambiental dirigidas a estas poblaciones y de crear condiciones necesarias para una paz sostenible y duradera. Igualmente, reconoce la prioridad de que estas acciones promuevan una visión integral del territorio teniendo en cuenta la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad del país y sean compatibles con la protección y preservación del medio ambiente y la reducción de los efectos del cambio climático.

En este sentido, la paz adquiere una doble dimensión para Colombia. Por un lado, es una oportunidad para reducir y mitigar los efectos ambientales que ha traído consigo el conflicto armado y generar beneficios sociales y económicos para las regiones y poblaciones afectadas a partir de iniciativas de conservación, protección y manejo sostenible de los recursos naturales, así como de mitigación y adaptación al cambio climático. Por otro, es un instrumento para avanzar en la consolidación del imperio de la ley o del Estado de derecho en el territorio nacional, garantizando el goce efectivo de los derechos consagrados en la Constitución Política.

Aprovechar estas oportunidades implica, por ejemplo, repensar lo rural más allá de lo agropecuario y redefinir las relaciones campo y ciudad promoviendo una visión integral del territorio con base en un ordenamiento ambiental y productivo de acuerdo a su vocación. También implica reconocer el rol de los gobiernos locales y comunitarios, y promover una articulación integral y sistémica de los diferentes planes y proyectos en materia de seguridad, justicia, gobierno, aunados al fortalecimiento de la oferta económica y social en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Esto incluye considerar herramientas para la innovación en el aprovechamiento de los recursos naturales y la producción rural, dinamizar las economías regionales, fortalecer las culturas, validar los procesos asociativos locales y garantizar los servicios ecosistémicos fundamentales para las actividades productivas.

Por su parte, el desarrollo rural y territorial sostenible requiere la provisión de bienes públicos, siendo el principal de ellos las mejores condiciones de seguridad, y la atención y generación de ingresos para poblaciones afectadas por el conflicto, con enfoque de género y étnico. Lo anterior, en el marco de instituciones locales fuertes con capacidad para implementar proyectos e iniciativas que respondan a las necesidades específicas de las regiones y de la población local.

Para enfrentar los anteriores retos y aprovechar las oportunidades que ofrece la construcción de la paz, este proceso debe igualmente articularse en los territorios con mecanismos que permitan un ordenamiento territorial que orienten en el mediano y largo plazo un uso eficiente y sostenible de los suelos, el cierre de la frontera agropecuaria, y la conservación, restauración, manejo y uso

sostenible de ecosistemas estratégicos y áreas protegidas. Estos mecanismos deben estar provistos de procesos participativos y legítimos. Asimismo, esta visión integral debe también articularse con estrategias específicas en las áreas rurales en temas como acceso a la justicia e implementación de políticas sobre desminado humanitario, seguridad rural, reintegración y gestión de las conflictividades sociales.

En este sentido, el enfoque de construcción de paz y la estrategia de Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz adoptados por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un Nuevo País (PND 2014-2018) plantean una idea fundamental: el logro de una paz estable y duradera se encuentra ligado a la consolidación de capacidades nacionales y locales para garantizar, promover y proteger los derechos de todos los ciudadanos, así como para el trámite y resolución pacífica de múltiples tipos de conflictividades.

Por cuenta de lo anterior, el PND 2014-2018 señala que la presencia integral del Estado, especialmente pero no únicamente en las regiones más afectadas por la violencia, es una tarea central para establecer los fundamentos que conduzcan al fin sostenible del conflicto armado y a la garantía de no repetición de sus principales efectos.

Por otra parte, el PND también determina que la consolidación de la paz en el territorio requiere, entre otros, de una estrategia integral de transformación del campo y de un enfoque envolvente de crecimiento verde. Por un lado, la estrategia integral de transformación del campo reconoce lo rural como decisivo para el futuro del país, no solo por razones económicas, sino también por la necesidad de superar los factores históricos del conflicto en el ámbito rural. Se requiere una estrategia integral para atender y modernizar el campo, y para mejorar la calidad de vida y la participación de los habitantes rurales. Por su parte, el enfoque de crecimiento verde promueve modelos de desarrollo que generan bienestar social y económico, asegurando que los recursos naturales provean de manera sostenible los bienes y servicios que el país necesita. Estos modelos se logran a través de un crecimiento sostenible, bajo en carbono y resiliente al cambio climático, así como protegiendo y asegurando el uso sostenible del capital natural del país.

El PND plantea políticas que articulan de forma integral la dimensión social, económica y ambiental del desarrollo. Estas van de la mano de la Agenda 2030 y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[(3)], los cuales identifican a las personas, la prosperidad, el planeta, la paz y las alianzas como esferas de importancia crítica.

Adicionalmente, la estrategia de crecimiento verde, bajo en carbono y resiliente al clima se encuentra alineada con la Contribución prevista determinada a nivel nacional (INDC por su sigla en inglés) de 2015, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La cooperación internacional, como complemento a los esfuerzos que principalmente realizarán el Estado y la sociedad colombiana, juega un papel fundamental en la construcción de la paz[(4)]. Una articulación adecuada de sus aportes, tanto a nivel institucional como de financiamiento, permitiría potenciar el impacto de todos los recursos en el cierre de brechas, en la promoción de mercados y de inversión, y en la consolidación del Estado social de derecho. Con este fin, el país definió una hoja de ruta de la cooperación internacional para los próximos cuatro años, alrededor de tres ejes fundamentales para canalizar los recursos que recibe: i) construcción de paz, ii) desarrollo rural sostenible y iii) conservación y sostenibilidad ambiental.

3. DIAGNÓSTICO.

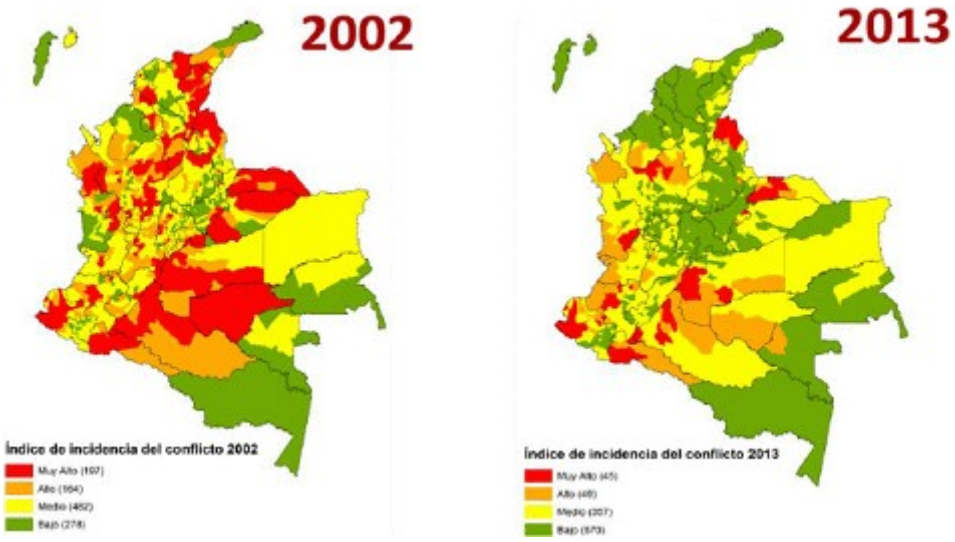
La superación de la incidencia del conflicto armado en el territorio, y su concurrencia con otras problemáticas que afectan el desarrollo como la degradación ambiental, la pobreza rural y las brechas socioeconómicas territoriales son fundamento de la construcción de la paz en el país. Esto también incluye superar las fallas en el acceso a la justicia, avanzar en las labores de desminado, lograr la desmovilización y reintegración de excombatientes, reparar integralmente a las víctimas y, en general, fortalecer las instituciones del Estado en las zonas de conflicto armado. En ese contexto, incrementar el impacto de las intervenciones e inversiones públicas y privadas, incluyendo el importante papel de la cooperación internacional, es un prerrequisito de ese propósito. En esta sección se presenta un diagnóstico sobre los principales problemas a resolver en estos aspectos.

3.1. CONFLICTO ARMADO, DEGRADACIÓN AMBIENTAL, POBREZA RURAL Y BRECHAS TERRITORIALES.

El conflicto armado ha dejado aproximadamente 6,1 millones de víctimas que son sujeto de atención de acuerdo con lo consignado en el Registro Único de Víctimas (RUV) (UARIV, 2015), y entre 1985 y 2013 causó la muerte de cerca de 220 mil colombianos, de los cuales el 80% eran civiles (CNMH, 2013).

A pesar de la relevancia nacional de estas cifras, el conflicto se ha concentrado en unas zonas específicas del país. En 2002, 361 municipios tenían incidencia alta y muy alta del conflicto armado[(5)]. En 2013 esta cifra disminuyó a 94 municipios. Sin embargo, departamentos como Arauca, Meta, Nariño, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander, y regiones como el Bajo Cauca Antioqueño y el Nudo de Paramillo, seguían siendo afectadas por el conflicto (Mapa 1).

Mapa 1. Comparativo del Índice de Incidencia del Conflicto, 2002 y 2013.



Fuente: DNP, 2015.

Nota: Cada color corresponde a una categoría. En paréntesis está el número de municipios correspondiente.

A pesar de los impactos diferenciados que el conflicto armado ha tenido en los territorios de mayor incidencia, existen unos factores comunes. Son territorios con gran riqueza natural y a la vez caracterizados por su degradación ambiental. También son territorios con bajo desarrollo

rural, baja capacidad institucional y grandes desafíos para cerrar sus brechas socioeconómicas. Además, tienen escaso acceso a los servicios básicos del Estado, donde los servicios de justicia no responden a sus necesidades y donde falla el imperio de la ley. El Mapa 2 muestra las regiones del país donde concurren estas problemáticas, las cuales comprenden al menos a 280 municipios.

Mapa 2. Confluencia geográfica de las problemáticas analizadas.

Fuente: DNP, 2015.

Nota: Distribución territorial por regiones del Sistema General de Regalías.

A continuación se describen en detalle cada una de las problemáticas analizadas, comenzando por la incidencia del conflicto armado en el medio ambiente y sus efectos en la degradación ambiental, y finalizando con una descripción de la concurrencia del conflicto armado, la pobreza rural y el bajo desarrollo territorial.

3.1.1. CONFLICTO ARMADO Y MEDIO AMBIENTE.

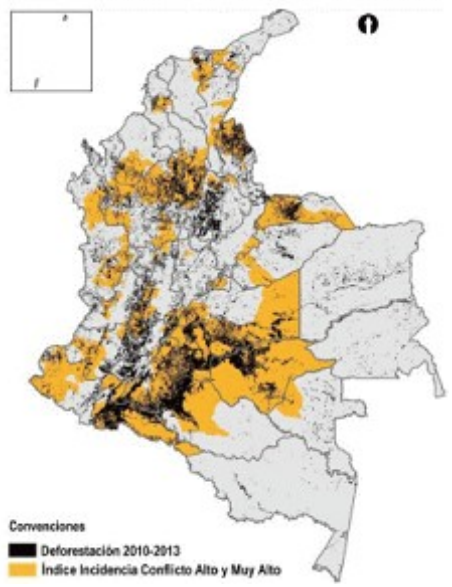
La incidencia territorial del conflicto armado está estrechamente relacionada con la degradación ambiental de estos territorios. Según el análisis de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible[(6)] del Departamento Nacional de Planeación (DNP), de 1990 a 2013 se deforestaron en el país cerca de 5,2 millones de hectáreas, de las cuales el 58% (3 millones de hectáreas) está en municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto[(7)]. Se ha observado también que pese a que la tasa de deforestación ha disminuido, se ha concentrado en municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto.

Entre 1990 y 2000, el 59% de la deforestación ocurría en estos municipios, mientras que al 2013 esta cifra alcanzaba el 75%. Los departamentos que presentaron mayor deforestación durante el periodo 1990-2013 fueron Meta, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Nariño, los cuales representan el 69% de la deforestación del país (DNP, 2015)[(8)] (Mapa 3).

En este contexto, es posible afirmar que el conflicto alrededor del uso de suelo genera impactos ambientales y sociales que exacerban el conflicto armado (Cárdenas & Rodriguez, 2004). El análisis realizado por el DNP (Mapa 4), muestra que de las 13,4 millones de hectáreas donde el uso del suelo es mayor a su vocación, es decir, donde hay sobreutilización del suelo por

actividades agropecuarias y forestales[9], el 46% (6,2 millones de hectáreas) está en municipios de incidencia alta y muy alta del conflicto. Por su parte los departamentos de Caquetá, Córdoba y Magdalena son los que presentan mayor sobreutilización del suelo asociado al conflicto armado (DNP-SDAS, 2015c).

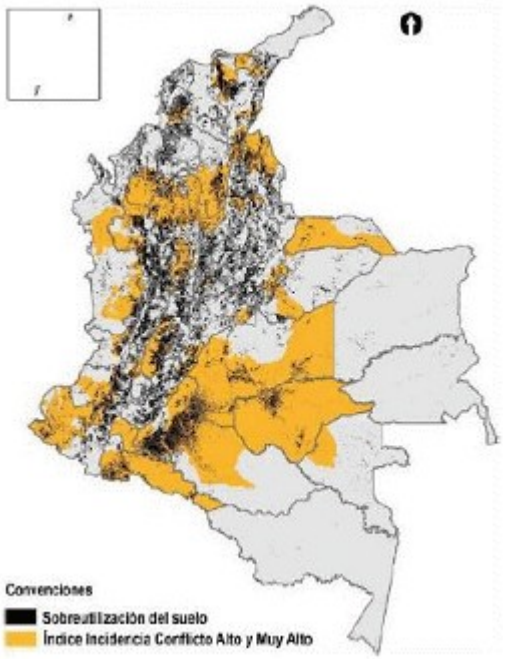
Mapa 3. Deforestación e incidencia del conflicto armado.



Fuente: DNP, 2015.

Nota: Mapa elaborado a partir de la información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), 2012, y del DNP, 2015.

Mapa 4. Sobreutilización del suelo e incidencia del conflicto armado.

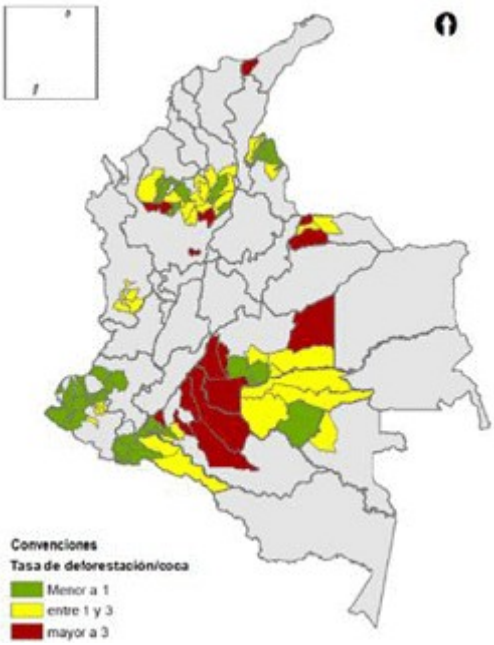


Fuente: DNP, 2015.

Nota: Mapa elaborado a partir de la información del IGAC, 2012, y del DNP, 2015.

Asimismo, un factor importante relacionado con el conflicto armado, y que tiene impacto directo sobre el medio ambiente, son los cultivos ilícitos, especialmente los cultivos de coca (Mapa 5). El análisis de la relación entre la deforestación y la presencia de cultivos de coca durante los años 2000 a 2013, muestra que por cada hectárea de coca sembrada en los municipios con incidencia alta y muy alta del conflicto, se deforestaron 1,7 hectáreas. En los municipios de San Vicente del Caguán, la Uribe, la Macarena, Remedios y Mesetas es donde concurren con mayor magnitud estas dos problemáticas (DNP-SDAS, 2015c).

Mapa 5. Cultivos ilícitos y deforestación, promedio 1990-2013.

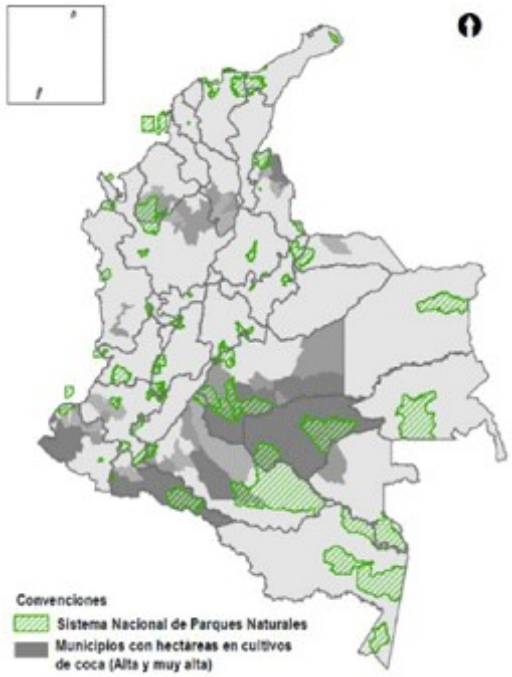


Fuente: DNP, 2015.

Nota: Mapa elaborado a partir de información del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), del DNP y del Ministerio de Justicia. Las categorías según los colores se refieren a los municipios en los que la relación entre las hectáreas deforestadas y las hectáreas con presencia de cultivos de coca es menor a 1 ha, entre 1 y 2 ha y mayor a 3 ha.

La anterior problemática es particularmente alarmante en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). El área cultivada con coca en los parques ha oscilado entre el 4% y el 8% del área total cultivada en el país en los últimos 10 años (Parques Nacionales Naturales, 2015). En el 2013 se identificaron 3.791 hectáreas sembradas de coca en el SINAP (UNODC, 2014). En el Mapa 6 se observa que de estas, el 42% de su área se ha visto afectado por cultivos de coca, especialmente las zonas de Paramillo, Nukak y La Macarena (UNODC, 2012).

Mapa 6. Parques nacionales naturales y cultivos ilícitos.



Fuente: DNP, 2015.

Nota: Mapa elaborado a partir de información del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y del DNP, con base en datos de los años 1999-2013.

La explotación ilícita de minerales es otro problema que se asocia con el conflicto armado y genera impactos relevantes en los ecosistemas y en sus recursos naturales. De 2010 a 2014, el DNP (2015) encontró que cerca de la mitad de los municipios del país habían sido afectados por esta problemática, comprometiendo aproximadamente dos mil fuentes hídricas. Guaviare, Caquetá, Arauca, Putumayo y Meta son los departamentos con mayor porcentaje de municipios con presencia de minería ilegal.

Son de particular consideración los impactos ambientales generados por la minería de oro, mayoritariamente ilegal. En 2010, el 86% del oro producido en el país provino de la minería ilegal, la cual utiliza mercurio y devasta las rondas hídricas de los territorios (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y UNEP, 2012) y para el año 2013, aproximadamente 58,7 toneladas de oro se produjeron en minas sin título en etapa de explotación (Agencia Nacional de Minería).

El 28% de las áreas protegidas presentan extracción ilícita de minerales como columbita, tantalita, oro, carbón y esmeraldas. Además, la minería se está desarrollando en las zonas amortiguadoras lo que genera deslizamientos, erosión del suelo, acumulación de residuos y vertimiento de químicos a las fuentes hídricas. Incluso, para el caso del río Cauca, ya se han identificado cambios en su composición geomorfológica (Parques Nacionales Naturales, 2015).

Las fuentes hídricas del país también se han visto afectadas por las voladuras de oleoductos asociadas al conflicto armado. En los últimos 35 años la infraestructura de transporte de hidrocarburos operada por Ecopetrol ha sido atacada 2.575 veces, derramando 4,1 millones de barriles de petróleo. Esta cifra equivale a 16 veces la cantidad derramada en la catástrofe del buque ExxonValdez en 1989 y a lo derramado en el Golfo de México en 2010 (DNP-SDAS, 2015c). Adicionalmente, según datos de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, durante el periodo 2009-2015 se han derramado 756.700 barriles de petróleo. Estos problemas han

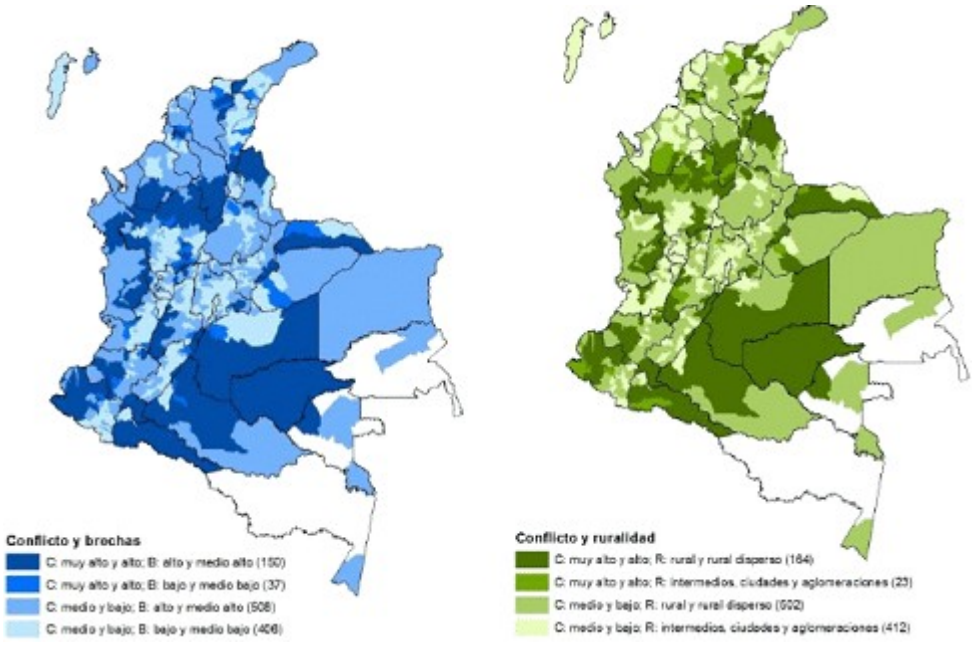
afectado a 129 municipios y al 30% de las cuencas hídricas del país, siendo Tibú, Orito, Yondó, Barrancabermeja y Puerto Caicedo los municipios con mayor número de eventos. El 63% de los derrames ocurrieron en la macrocuenca Magdalena y en el 93% de los eventos se registró afectación del suelo (DNP-SDAS, 2015c).

En general, el conflicto armado ha tenido grandes impactos ambientales en zonas recurrentes. Esto a su vez deriva en mayor pobreza rural y mayores brechas sociales y económicas, en la medida en que los ecosistemas degradados van perdiendo su capacidad de brindar servicios ecosistémicos fundamentales para el desarrollo territorial y rural sostenible.

3.1.2. CONFLICTO ARMADO, POBREZA RURAL Y DESARROLLO TERRITORIAL.

La presencia del conflicto armado en Colombia ha incidido con mayor intensidad en los territorios anteriormente señalados, en donde confluyen otros factores que limitan el desarrollo de los mismos. A través de diferentes herramientas construidas por el DNP y que orientaron la formulación del PND 2014-2018, se ha identificado que el 80% de los municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto deben realizar un esfuerzo alto y medio alto para el cierre de brechas socioeconómicas[(10)] (Mapa 7, panel izquierdo). Además, el 46%[(11)] de estos municipios tienen áreas protegidas[(12)] en sus territorios[(13)] y el 27% de ellos tienen más del 10% de su territorio deforestado[(14)].

Mapa 7. Incidencia del conflicto con las brechas socioeconómicas (izquierda) e Incidencia del conflicto con la pobreza rural (derecha).



Fuente: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, 2015.

Notas: C: Conflicto; B: Brechas; R: Ruralidad. Los números en paréntesis se refieren al número de municipios clasificados en cada categoría.

Por otro lado, las regiones con mayor incidencia del conflicto armado coinciden con zonas predominantemente rurales. De hecho, el 88% de los municipios con incidencia alta y muy alta del conflicto se caracterizan por ser rural y rural disperso (i.e. presentan bajas densidades poblacionales[(15)]).

Las bajas densidades poblacionales traen dificultades para incluir a la población rural desde la perspectiva social (acceso a bienes y servicios básicos) y productiva (adecuada generación de ingresos). En este sentido, la Misión para la Transformación del Campo indica que cerca del 26% de la población rural aún se encuentra en exclusión social y productiva, frente a un 8% urbano y que, en general, a pesar de los avances, la inclusión social ha sido mayor que la productiva. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta que el 80% de la población rural se caracteriza por ser pequeño productor (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

Sin embargo, otro factor poblacional que debe ser tenido en cuenta en este análisis es la presencia poblacional heterogénea en estos territorios. En efecto, a través del Índice de Incidencia del Conflicto del DNP se identificó que en 22 de los 187 municipios con una muy alta y alta incidencia histórica del conflicto armado, más del 50% de la población es afrocolombiana o indígena. De estos municipios, 8 pertenecen al departamento de Nariño, 5 al Cauca, 5 a Chocó, 1 a Cesar, 1 a Bolívar y 1 a Antioquia. En particular, en Toribío (95%), Barbacoas (91%), Istmina (89%), Olaya Herrera (86%) y Tumaco (85%) más del 85% de la población municipal pertenece a uno de estos grupos étnicos.

En este contexto, aprovechar las oportunidades que el desarrollo sostenible ofrece en la construcción de paz implica entonces repensar lo rural más allá de lo agropecuario (Misión para la Transformación del Campo, 2015). Esto incluye considerar el patrimonio natural y la innovación en el aprovechamiento de la biodiversidad y los servicios ambientales como un camino para diversificar la producción rural, generar oportunidades e ingresos, dinamizar la economía, atender a poblaciones vulnerables y lograr el desarrollo sostenible. Sin embargo, para esto se requieren capacidades institucionales para ser partícipes activos de su desarrollo, cuyas debilidades en la atención y prestación de bienes y servicios deben ser solventadas para atender contundentemente las necesidades de la población y generar capacidades en ellas.

3.2. CONFLICTO ARMADO Y ESTADO DE DERECHO.

La consolidación del imperio de la ley o del Estado de derecho en el territorio nacional pasa por el goce efectivo de los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia. Un requisito inexorable para que pueda garantizarse dicho goce a la población civil es poder promover condiciones de desarrollo y paz en todo el territorio nacional.

Lejos de depender de políticas sectoriales aisladas, la consolidación del imperio de la ley, especialmente en un escenario de posconflicto, exige la articulación integral y sistémica de los diferentes planes y proyectos en materia de seguridad, justicia y gobierno, los cuales deben estar aunados al fortalecimiento de la oferta económica y social en las zonas más afectadas por el conflicto armado.

En este orden de ideas, en esta sección se presenta la situación actual en los asuntos más relevantes para garantizar la consolidación del imperio de la ley en Colombia de cara a un escenario de posconflicto, y avanzar en el fortalecimiento del Estado social de derecho en todo el territorio nacional.

3.2.1. FALENCIAS EN EL ACCESO A LA JUSTICIA, ESPECIALMENTE EN LA ZONA RURAL.

Uno de los aspectos con mayor sub-registro, y asimismo, mayor impacto social, es la ausencia de un modelo de justicia territorial con énfasis en lo rural. A pesar de que en los últimos 25 años la inversión en el sistema de justicia ha aumentado en un 400% y que se ha logrado garantizar al

menos un operador de justicia en el 99% de los municipios del país, aún hace falta fortalecer de manera integral la oferta institucional para poder asegurar un acceso efectivo a los servicios de justicia.

Hasta ahora el problema de la justicia ha sido abordado a partir de la oferta institucional. El PND 2014-2018, por el contrario, llama a que se analice la justicia a partir de la demanda. Lo anterior se debe leer a la luz de que los problemas que aquejan a las zonas rurales del país distan enormemente de los conflictos jurídicos presentes en las ciudades y municipios intermedios. Solo por mencionar algunos de los problemas más frecuentes en las zonas rurales de Colombia, y atendiendo la naturaleza del presente documento CONPES, se puede mencionar la íntima relación entre el conflicto armado y la minería criminal[(16)]. Otra serie de problemáticas asociadas al conflicto y a la ruralidad en Colombia que requieren de un fortalecimiento de la oferta en justicia son la tala de bosques, la ocupación ilegal de tierras para fines no autorizados, la explotación ilícita de los recursos naturales, entre otros.

Por otra parte, el conflicto armado generó ofertas paralelas de justicia y resolución de conflictos comunitarios mediados por grupos armados ilegales. Estos grupos lograron, a través de su ejercicio de influencia en espacios alternos o en los espacios legalmente creados por la institucionalidad, imponer órdenes sociales no democráticos.

En ese mismo sentido, no solo es preciso fortalecer la oferta de justicia a partir de los fenómenos criminales. También se requiere poner en marcha una estrategia integral que permita garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas[(17)]. La Tabla 1 presenta información sobre la oferta de justicia en el territorio nacional con el ánimo de mostrar cómo, a pesar de los grandes esfuerzos presupuestales traducidos en la ampliación de la oferta, aún el país está lejos de entender la demanda y, consecuentemente, de satisfacerla.

Tabla 1. Oferta de justicia en el territorio nacional.

Institución	Porcentaje de municipios
Centros de Convivencia	2,9%
Policías judiciales del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI)	14,7%
Centros de Conciliación y Arbitraje	6,9%
Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)	17,2%
Defensoría del Pueblo	8,6%
Medicina Legal	11,3%
Unidad de Restitución de Tierras	2,3%
Casas de Justicia	7,3%
Unidad de Víctimas	8,9%

Fuente: DNP, 2015.

Una de las apuestas más ambiciosas en materia de justicia es lograr garantizar la ampliación del acceso a la justicia en zonas rurales a través de la identificación de la demanda para poder suplirla con la oferta disponible o con proyectos que promuevan nuevos tipos de oferta.

3.2.2. ACCIÓN INTEGRAL CONTRA MINAS ANTIPERSONAL.

Uno de los efectos más nefastos del conflicto armado son las víctimas de las minas antipersona (MAP), los artefactos explosivos improvisados (AEI), y las municiones sin explotar (MUSE). Estos artefactos se encuentran ocultos, son activados en gran proporción por la población civil y pueden durar activos más de veinte años, lo cual los convierte en uno de los principales retos a enfrentar en el posconflicto. En este sentido, las minas antipersona son un flagelo no solo para las víctimas que reciben los mayores efectos, sino para las comunidades y territorios que ven afectados el goce efectivo de sus derechos por efectos de la contaminación por estos artefactos.

En consecuencia, los territorios afectados por MAP, MUSE y AEI se enfrentan a tres problemáticas: (i) víctimas, que en su mayoría adquieren algún grado de discapacidad; (ii) limitaciones al desarrollo productivo, por imposibilidad de entrar o trabajar en las tierras o por barreras para el acceso a bienes públicos (carreteras, escuelas, entre otros); y (iii) problemas ambientales, siendo que por malas prácticas de las poblaciones afectadas para eliminar la problemática, algunas zonas sufren quemas y tratamientos inadecuados que atentan contra el medio ambiente.

La afectación del país por esta problemática se manifiesta en las cifras de la contaminación según las cuales 631 municipios han registrado a la fecha algún grado de afectación. Asimismo, entre 1990 y septiembre de 2015 se presentaron 32.405 eventos por MAP, MUSE y AEI. Estos produjeron más de 11.209 víctimas. En cuanto a la afectación territorial, durante este periodo, los cinco departamentos que han presentado más víctimas fueron: Antioquia (2.490), Meta (1.132), Caquetá (924), Nariño (804) y Norte de Santander (788).

De acuerdo con la distribución espacial por municipios, el mayor número de víctimas se registran en Vistahermosa (Meta) y Tame (Arauca) con un total de 362 y 334 víctimas, respectivamente. Adicionalmente, 259 incidentes ocurrieron en San Vicente del Caguán (Caquetá), 253 en La Montañita (Caquetá) y 232 en los municipios de Ituango y Tarazá (Antioquia)[(18)].

En cuanto a las características de los afectados, el 38% del total de las víctimas corresponden a población civil, mientras que el 62% a miembros de la fuerza pública. El 20% de las víctimas ha fallecido producto del accidente y el restante 80% ha resultado herido. El 89% corresponde a víctimas mayores de edad, mientras que el 11% restante son víctimas menores de edad, lo que agrava la situación.

3.2.3. DESMOVILIZACIÓN Y REINTEGRACIÓN DE EXCOMBATIENTES.

Una de las políticas que mayor atención merece es la de desmovilización y reintegración de ex combatientes a la sociedad civil. En efecto, el éxito de dichos programas reducirá los riesgos de reincidencia y de conformación de nuevos grupos al margen de la ley.

A 2015 en Colombia se han desmovilizado 57.378 personas de distintos grupos armados organizados al margen de la ley; solamente el 15,7% no se vinculó al proceso de reintegración. El 84,3% (48.358) restante ingresó voluntariamente[(19)], situación que ha favorecido la labor de la Agencia Colombiana para la Reintegración para impulsar el retorno a la legalidad de este grupo poblacional. Del total de personas que iniciaron el proceso de reintegración, el 43% está avanzando en su proceso y el 19% lo ha culminado. Apenas el 22% tiene procesos de investigación por pérdida de beneficios y el 16% decidió retirarse.

La política de reintegración ha garantizado igualmente la alfabetización de más de 39.000 ex

combatientes, así como la culminación de estudios secundarios a más de 8.000 reinsertados. Uno de los impactos más destacados de este programa tiene que ver con el proceso de reconciliación entre los ex combatientes y las comunidades afectadas por la violencia. En efecto, para finales del 2014, 24.049 personas habían sido vinculadas en diferentes escenarios de reconciliación y más de 21.600 recibieron capacitaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

3.2.4. SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN MUNICIPIOS RURALES.

Como se mencionó anteriormente, de acuerdo al Índice de Incidencia de Conflicto del DNP, durante el período 2002-2013, del total de 187 municipios identificados con incidencia muy alta y alta de conflicto armado, el 88% se caracterizan por estar en las categorías correspondientes a rural y rural disperso.

Frente a este contexto, el PND 2014-2018 propone el fortalecimiento del Sistema Integrado de Seguridad Rural con énfasis en el rol comunitario de la policía rural. Asimismo, propone la articulación de los Fuertes de Carabineros con las subestaciones de policía, y finalmente, la implementación de instrumentos de coordinación en materia de seguridad con autoridades locales.

Enfrentar de manera exitosa los retos de seguridad en lo rural también involucra la provisión de seguridad y protección de la infraestructura crítica. De igual manera, implica la contribución al control del tráfico fluvial para favorecer la navegabilidad y el desarrollo de las demás actividades económicas y sociales en los ríos del país. Esto último se realiza mediante la implementación del sistema fluvial integral a través de un servicio de transporte naviero nacional que contribuya al desarrollo económico y social de las regiones más apartadas del territorio nacional de la mano de la Armada Nacional.

En ese mismo sentido, y atendiendo el espíritu del presente documento, el PND 2014-2018 llama al fortalecimiento de las capacidades para proteger y preservar el medio ambiente, y prevenir, responder, controlar y mitigar los efectos de desastres naturales y ambientales en todo el territorio nacional como un componente inescindible del concepto de seguridad rural. Igualmente, se buscará garantizar el control en zonas de explotación y corredores de transporte de recursos naturales.

3.2.5. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y RETOS PARA EL POSCONFLICTO.

De acuerdo a lo consignado en el RUV, en Colombia se contabilizan 6,1 millones de víctimas de la violencia y del conflicto armado interno que son sujeto de atención por parte del Estado, las cuales representan aproximadamente el 13 % de la población del país. De estas, el 21% son menores de edad y el 48% son mujeres. De acuerdo con el RUV, el desplazamiento forzado, ya sea por causas asociadas a la violencia[(20)] o por el conflicto armado interno, es el delito que ha generado mayor número de víctimas. En consecuencia, el Estado colombiano asumió el compromiso de garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población para su estabilización socioeconómica a través de acciones intersectoriales contenidas en las políticas sociales de salud, educación, identificación y alimentación. No obstante lo anterior, los derechos asociados a vivienda digna, reunificación familiar, subsistencia mínima y generación de ingresos siguen siendo los retos principales.

Con la expedición de la Ley 1448 de 2011[(21)] se establecieron rutas y medidas específicas[(22)] que buscan la verdad, la justicia y la reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como

el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. La implementación de esta política ha obtenido logros en medidas de reparación integral como las indemnizaciones (se han efectuado 505.184 pagos), recuperación emocional (se han atendido 60.809 víctimas) y en restitución de tierras, donde 4.100 familias han sido restituidas[(23)].

Sin embargo, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas del desplazamiento forzado. Especialmente, existen retos en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, en restitución de tierras, rehabilitación, acceso a la justicia, y en la implementación de las medidas de reparación colectiva.

Sobre esto último, se ha avanzado en el reconocimiento de 303 sujetos que deben ser reparados a través de Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). Estos planes tienen por objetivo reconocer y dignificar a los sujetos, reconstruir sus proyectos colectivos, velar por la recuperación psicosocial de las poblaciones y los grupos, recuperar la institucionalidad del Estado, y promover la reconciliación y la convivencia pacífica (artículo 225 del Decreto 4800 de 2011). A la fecha, se han formulado 104 PIRC y se han aprobado 78. Igualmente, se ha acompañado a 142 de estos sujetos con intervenciones para la reconstrucción del tejido social con enfoque psicosocial.

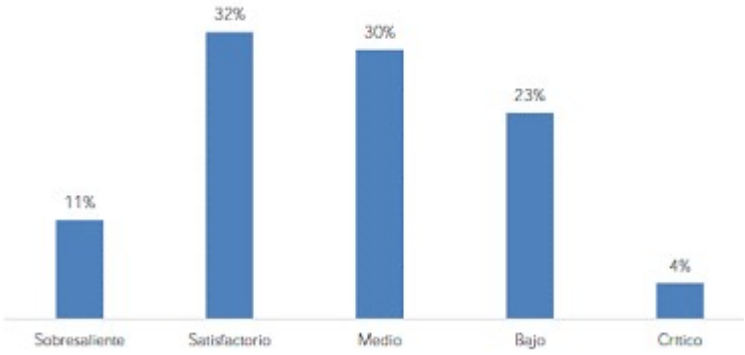
3.3. CONFLICTO ARMADO, BAJA CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

El conflicto armado, la degradación ambiental, la pobreza rural y las brechas territoriales no se podrán abordar de manera efectiva si los territorios tienen bajas capacidades para gestionar su desarrollo. Esta sección describe tres problemáticas relacionadas: i) la baja capacidad institucional de los territorios con incidencia del conflicto armado; ii) la atomización y los problemas de focalización de la cooperación internacional en el territorio; y iii) la debilidad para el monitoreo y la verificación de los efectos de las intervenciones ambientales.

3.3.1. BAJA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE TERRITORIOS AFECTADOS POR EL CONFLICTO ARMADO.

El Índice de Desempeño Integral desarrollado por el DNP evidencia que el 57% de los municipios que registran una incidencia alta y muy alta del conflicto armado tienen un desempeño integral medio, bajo o crítico[(24)], como lo muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1. Desempeño integral municipal para municipios con incidencia alta y muy alta del conflicto



Fuente: DNP, 2015.

El bajo desempeño integral está estrechamente relacionado con el nivel de ruralidad del municipio. De acuerdo al índice de ruralidad del Informe de Desarrollo Humano 2011, entre más rurales son los municipios, menor promedio de desempeño integral tienen (PNUD, 2011). Lo anterior implica que promover el desarrollo rural integral en zonas de conflicto requerirá no solo fortalecer las capacidades institucionales, sino asegurar que estas atiendan de manera efectiva servicios básicos ante la dificultad de acceso y movilidad en el territorio.

Por último, la baja capacidad institucional de las regiones más afectadas por el conflicto también está ligada a la cooptación por parte de grupos ilegales de las debilitadas instituciones territoriales y a la proliferación de una cultura de la ilegalidad que ha erosionado las bases de dichas instituciones.

3.3.2. ATOMIZACIÓN Y BAJA FOCALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LAS ZONAS MÁS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO.

El país recibe recursos de cooperación internacional principalmente por la persistencia del conflicto armado, las brechas entre sus territorios y su condición de país megadiverso. Según el Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), entre agosto de 2010 y agosto de 2015, se registraron USD 2.700 millones de por concepto de ayuda oficial para el desarrollo, siendo uno de los principales receptores en la región[(25)].

En este mismo periodo se evidencia un incremento de los montos de cooperación internacional no reembolsable en Colombia. Esta pasó de USD 367 millones entre 2010 y 2011 a USD 560 millones entre 2014 y 2015, llegando a situarse a niveles superiores que los recibidos en el resto de la región (APC-Colombia, 2015).

Pese a que la cooperación internacional del país representa cerca del 1% del Presupuesto General de la Nación (PGN) y el 0,15% del PIB[(26)], las intervenciones de la cooperación internacional son atomizadas. Además, no necesariamente llegan a las regiones de mayor afectación por el conflicto armado, y con degradación ambiental, pobreza rural y bajas capacidades institucionales.[(27)] De hecho, como lo ilustra el Mapa 8, la cooperación se ha focalizado en su mayoría en las regiones con mayor densidad poblacional.

Mapa 8. Presencia de proyectos de cooperación en Colombia.

Fuente: DNP y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-

Colombia), 2015.

Nota: DNP con base en información del Sistema de Información de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD) y el Índice de Incidencia del Conflicto (IIC) del DNP.

Esta situación hace evidente la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación de los recursos recibidos por donaciones internacionales y los recursos del PGN, con el propósito de lograr inversiones más efectivas en el proceso de construcción de paz. En general, la deficiencia en los criterios de focalización programática y presupuestal, la ausencia de criterios preestablecidos de entrada a las intervenciones públicas, privadas y de cooperación internacional, entre otros aspectos, constituyen una prioridad con miras a implementar estrategias de desarrollo rural territorial sostenibles y de fortalecimiento del imperio de la ley.

3.3.3. DEBILIDAD EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y DE VARIABLES AMBIENTALES.

Por otro lado, y a pesar de los importantes esfuerzos implementados con apoyo local, nacional e internacional, aún no se cuenta con herramientas que permitan realizar un seguimiento sistemático a los avances e impactos de los proyectos nacionales y de cooperación internacional en las comunidades beneficiadas. Aunque el país cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) como un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño a escala nacional, existen limitaciones para determinar los logros obtenidos con los programas y proyectos de cooperación internacional relacionados con el uso eficiente de los recursos, y las fortalezas y debilidades de los medios de implementación a fin de incorporar correctivos durante la ejecución de los mismos.

Adicionalmente, los proyectos en muchos casos no responden a las necesidades de los territorios a intervenir y desde su inicio no cuentan con una cadena de valor clara ni con indicadores que faciliten realizar su seguimiento y evaluación. Estas falencias dificultan establecer las necesidades de continuidad de los proyectos o la posibilidad de reformular los enfoques de las intervenciones realizadas en algunos territorios.

En relación con el seguimiento de las variables ambientales, una debilidad muy sentida en el país consiste en la necesidad de fortalecer el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC) y articularlo con sistemas existentes como el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMByC) y el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación en Cambio Climático (SMRV).

Las debilidades en los sistemas de monitoreo y verificación ambiental incluyen aspectos relativos a las coberturas del país (principalmente de bosques) y, específicamente, a los procesos de revisión y verificación a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). También existen limitantes relacionados con la desactualización de la información cartográfica, su disponibilidad en escalas insuficientes, y la inexistencia en algunos casos de cartografía rural detallada de algunos departamentos como Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Caquetá y Amazonas.

4. DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA.

4.1. OBJETIVO GENERAL.

Crear el FCP como instrumento para facilitar la articulación y coordinación institucional de las iniciativas e inversiones para la paz.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

4.2.1. DEFINIR UN MARCO INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN PARA MEJORAR LA OPERACIÓN Y FINANCIACIÓN DE INICIATIVAS PARA LA PAZ.

4.2.2. MEJORAR LA FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y LA PRIORIZACIÓN TEMÁTICA DE INVERSIONES PÚBLICAS, PRIVADAS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

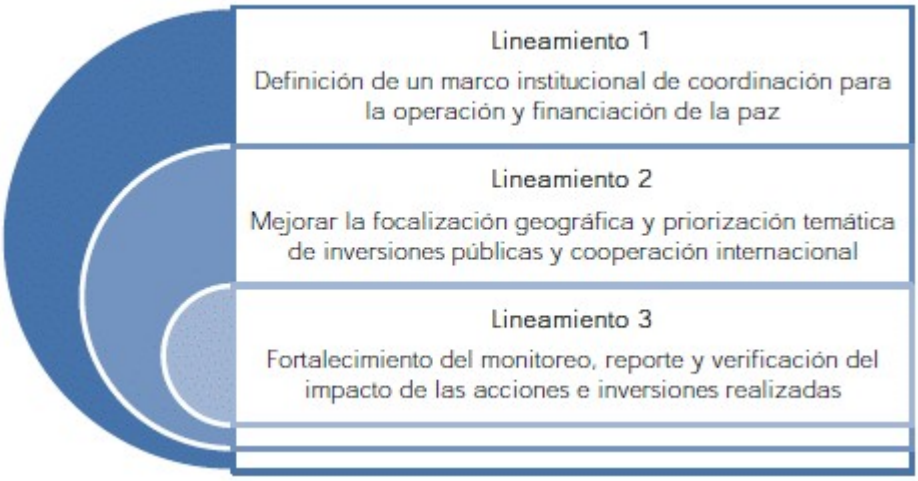
4.2.3. FORTALECER EL MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ACCIONES E INVERSIONES REALIZADAS.

4.3. PLAN DE ACCIÓN.

El FCP representa una iniciativa de articulación y coordinación interinstitucional dirigida a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz. Esto mediante la promoción del desarrollo rural sostenible, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y la consolidación del imperio de la ley en el posconflicto. Esta iniciativa se enmarca en los ODS, los objetivos de una Colombia en paz, las estrategias transversales de transformación del campo, crecimiento verde, y seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, establecidas en el PND 2014-2018, y en las estrategias del país ante el cambio climático[(28)].

Se proponen tres lineamientos que definen el alcance de la iniciativa: i) definición de un marco institucional de coordinación para la operación y financiación de la paz; ii) mejorar la focalización geográfica y la priorización temática de inversiones públicas y cooperación internacional; y iii) fortalecimiento del monitoreo, reporte y verificación del impacto de las acciones e inversiones realizadas (Figura 1).

Figura 1. Lineamientos y estrategias para la implementación de la Iniciativa Colombia en Paz.



Fuente: DNP, 2015

Estos lineamientos se desarrollan a través de un conjunto de estrategias que se dirigen a garantizar una eficiente y transparente operación del FCP y de las iniciativas a desarrollar por su conducto. Asimismo, los lineamientos definen los arreglos de gobierno del Fondo y los procesos de rendición de cuentas a fin de asegurar la coordinación de las diferentes instituciones, publicas y privadas, nacionales e internacionales, involucradas en el apoyo a la construcción de la paz en el país. Se propone una temporalidad de la iniciativa de diez años, en dos fases de cinco años,

periodo en el cual se aspira a consolidar la estabilización y presencia definitiva del Estado en los territorios en conflicto.

4.3.1. LINEAMIENTO 1: DEFINICIÓN DE UN MARCO INSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN PARA LA OPERACIÓN Y FINANCIACIÓN DE LA PAZ.

Es necesario diseñar y poner en marcha un modelo de operación y financiamiento que dote al FCP de las condiciones de articulación necesarias para convertirse en el eje central de la coordinación y de los esfuerzos institucionales a nivel nacional e internacional, requeridos para acometer las inversiones en distintos frentes necesarias para apoyar el fin del conflicto y el logro de una paz estable y duradera.

Para desarrollar este lineamiento se prevén tres estrategias. La primera busca la definición de un arreglo institucional tendiente a articular las diferentes acciones e intervenciones dirigidas a impulsar el desarrollo rural, la sostenibilidad ambiental y la garantía del imperio de la ley en las zonas más afectadas por el conflicto. Esto supone un modelo de gobernanza del FCP operante y efectivo. La segunda estrategia define los mecanismos de interacción de la iniciativa con los territorios, y la última presenta los elementos centrales de la estrategia de cooperación y las acciones dirigidas a hacer efectivos los aportes de la comunidad internacional como complemento de los esfuerzos nacionales.

Estrategia 1.1. Esquema de gobernanza y articulación institucional

Conforme se indica en la Figura 2, el FCP será el principal instrumento a través del cual se busca articular la cooperación internacional y los diferentes fondos y recursos nacionales e internacionales para apoyar el posconflicto y el desarrollo sostenible en las zonas afectadas por el conflicto. En este sentido, el apoyo de la cooperación internacional y su articulación con las demás fuentes de recursos son indispensables, en particular: i) en las actividades para la estabilización después de la firma de eventuales acuerdos y, simultáneamente ii) en actividades que inician y desarrollan la implementación de un amplio programa de inversiones ambientalmente sostenibles, que promueva el desarrollo integral de las regiones más apartadas que han sufrido con mayor incidencia los efectos del conflicto armado.

Figura 2. Esquema operativo y financiero del FCP

Dentro del esquema de operación, el FCP es una cuenta creada por la Ley de Presupuesto, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su papel central es el de servir de vehículo o nodo de articulación de las diferentes fuentes (fondos u otros mecanismos) para la movilización y coordinación de recursos y esfuerzos dirigidos al propósito de consolidar la paz

en el país. Con ese propósito, el Fondo operará como un holding que articulará los demás instrumentos existentes, programará las contrapartidas nacionales que concurrirán al financiamiento de las inversiones priorizadas, y podrá administrar parte de las mismas, en particular aquellas que no se asignen directamente a través de los presupuestos de las entidades sectoriales. Así, el Fondo transferirá tales recursos a través de los Fondos específicos ya existentes o que se crearán para tal fin (Figura 2).

El Consejo Interinstitucional del Posconflicto (CIP), en su calidad de máximo órgano colegiado de coordinación para el posconflicto, será la instancia encargada de orientar y dar lineamientos para la operación general del Fondo. Lo anterior se hará en consistencia con las demás acciones y decisiones que se requieran para facilitar los procesos de alistamiento e implementación de los acuerdos, así como para articular los programas que contribuyan a la construcción de paz.

A su vez, el FCP contará con una Junta Directiva encargada de tomar las decisiones específicas en materia de priorización y asignación de inversiones y contrapartidas nacionales, así como de supervisar el adecuado seguimiento y la evaluación de los resultados. La composición de esta junta será definida por el Presidente de la República.

Como parte de las funciones directivas del Fondo, la Junta tomará decisiones en materia de priorización y focalización temática y territorial promoviendo una visión integral de las intervenciones. Esto último en consonancia con las disposiciones que para este efecto defina el CIP[(29)]. En esa capacidad, la Junta Directiva, con el apoyo de las entidades técnicas competentes, desarrollará las siguientes funciones: (i) definirá criterios y procedimientos para garantizar la adecuada operación y ejecución de las intervenciones priorizadas; (ii) seleccionará los fondos para la canalización de los recursos y los ejecutores de los proyectos con base en criterios técnicos y operativos, así como temáticos y temporales; (iii) establecerá los términos de referencia para la selección del Gerente del FCP; y (iv) determinará las fuentes de financiación y las instalaciones en donde el FCP ejercerá sus funciones.

Además de la Junta Directiva, el FCP contará con una gerencia adscrita a la Oficina del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o quien haga sus veces. La Gerencia deberá asegurar la adecuada operación y la correcta articulación de sus acciones con las demás fuentes y canales de asignación y ejecución de los recursos. También deberá garantizar la implementación de los instrumentos de seguimiento, control, verificación y evaluación de las inversiones en consonancia con las metas del gobierno y los diferentes donantes (Figura 2).

Para la correcta administración de la cuenta holding, se deberá definir un plan operativo anual y proponer, en coordinación con el Ministro Consejero para el Posconflicto y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), esquemas de articulación con los distintos donantes y fondos existentes, específicos o multidonante, nacionales e internacionales, así como con los otros que se creen para tal fin, y presentarlos a la Junta Directiva para su discusión y aprobación. Entre los Fondos a considerar se destacan: i) el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial (FPP), el cual ya está constituido y actualmente cuenta con recursos de cooperación de Suecia; ii) El Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID, en proceso de constitución y formalización; iii) los mecanismos del Sistema de las Naciones Unidas (SNU); iii) el Fondo para el Posconflicto de la Unión Europea, en etapa de constitución; y iv) los instrumentos gestores o implementadores ya existentes como el Fondo para la Acción Ambiental o el Fondo Patrimonio Natural, entre otros (Figura 2).

La ejecución de las intervenciones y proyectos de la iniciativa podrán realizarse a través de los

fondos gestores y cogestores que puedan cumplir dicha función, o directamente a través de organizaciones sociales y comunitarias, del sector privado o de entidades públicas nacionales o territoriales que cuenten con los atributos de idoneidad y competencia, según sea el caso.

Cabe señalar que en su calidad de cuenta "holding", el FCP, a través de los miembros de su Junta Directiva, tendrá asiento en los órganos de dirección de los distintos fondos a través de los cuales se canalizarán las inversiones. Por ejemplo, los comités directivos del Fondo Multidonante del Banco Mundial y el Fondo Fiduciario Colombia Sostenible del BID, entre otros. La participación del FCP en todos los órganos colegiados de los fondos fiduciarios administrados por entidades multilaterales, deberá garantizar unidad de criterio, coherencia, consistencia y homogeneidad de visión estratégica y de operación de las inversiones dirigidas a apoyar la construcción de la paz en el país. El Gerente del FCP tendrá a su cargo la responsabilidad de conducir y asegurar el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa de manera coordinada con las instituciones nacionales, y bajo la supervisión del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad o quien haga sus veces. Las funciones específicas de la Gerencia serán definidas y aprobadas por el CIP a través del reglamento operativo del Fondo.

Estrategia 1.2. Mecanismo de interacción, estructuración y presentación de proyectos

Para cumplir con los propósitos del Fondo, será necesario contar con mecanismos flexibles que permitan: (i) la interacción fluida entre los diferentes financiadores y ejecutores, especialmente entre el FCP, los fondos internacionales, los fondos gestores de proyectos y los ejecutores directos según el caso; (ii) la estructuración y viabilización técnica de los proyectos; y (iii) la adecuación de estos últimos a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Interacción entre los actores de la iniciativa

El CIP y la Junta Directiva definirán los lineamientos a ser adoptados por la Gerencia del FCP para asegurar una articulación efectiva entre este y los fondos fiduciarios administrados por organizaciones multilaterales y bilaterales, los fondos locales gestores e implementadores de la iniciativa, y los ejecutores directos. Todo esto bajo el modelo de cuenta general (holding) mencionado.

El FCP se capitalizará de acuerdo con las disposiciones del Gobierno nacional, buscando asegurar la mayor concurrencia posible y atraer recursos adicionales de origen privado e internacional, particularmente cooperación no reembolsable. El Fondo podrá financiar o cofinanciar los proyectos incluyendo su fase de preinversión, buscando que en cualquiera de sus fases se logre materializar la concurrencia de recursos del orden nacional, regional, local, y recursos privados e internacionales. Estos aspectos se deberán incluir en la reglamentación que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República establezcan para tal en consonancia con las disposiciones del CIP.

Los fondos identificados, en coordinación con las entidades del orden nacional, regional y local, servirán de cogestores e implementadores de los proyectos. El FCP definirá los términos de referencia para su selección, basado en criterios como la experiencia verificable en el sector, la capacidad operativa en el territorio colombiano, su conocimiento del marco jurídico y de las políticas públicas nacionales, la capacidad financiera para realizar operaciones bajo la legislación y el entorno financiero colombiano, las temáticas de los proyectos, las habilidades de planeación, la capacidad para recolectar datos y monitorear avances, y las capacidades para el trabajo con comunidades, entre otros atributos.

Teniendo en cuenta la naturaleza y el propósito del FCP, los fondos gestores de proyectos deberán establecer alianzas con las organizaciones locales para construir capacidades de ejecución tanto institucionales, financieras, técnicas y operativas. Lo mismo tendrá lugar con los potenciales ejecutores directos, los cuales serán seleccionados con base en los criterios de capacidad administrativa, técnica y financiera definidos por la Junta Directiva.

Para asegurar una armónica alineación de los proyectos e inversiones con los apoyos de la cooperación internacional en todos los ámbitos de su operación, APC-Colombia liderará los mecanismos de coordinación e interlocución con los donantes y brindará apoyo permanente al FCP en dicha relación.

Estructuración y presentación de proyectos

Uno de los alcances de la Iniciativa es superar las debilidades institucionales y comunitarias para la estructuración de proyectos. Por esta razón, el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Justicia y del Derecho y APC-Colombia, entre otros, junto con la Gerencia del FCP, deberán realizar la gestión necesaria para incorporar los elementos misionales, temáticos y geográficos de la iniciativa en los programas de fortalecimiento institucional existentes. Estos programas aportarán en la capacitación y asesorías a los municipios y organizaciones locales para la formulación de proyectos de acuerdo con sus realidades, necesidades, aspiraciones y visión del territorio.

Como apoyo a lo anterior, y a manera de ejemplo, el DNP estructurará fichas de proyectos estandarizados que servirán de insumo y orientación para que los gobiernos y comunidades locales formulen los proyectos, a través de la Gerencia del FCP. Cabe indicar que en todo el ciclo de proyectos se debe asegurar la participación de las comunidades, para lo cual la Gerencia definirá los mecanismos para garantizar dicha participación.

Finalmente, la Gerencia, con apoyo técnico del DNP, diseñará los mecanismos para asignar los recursos del FCP, considerando las siguientes opciones: (i) invitación abierta para la presentación de proyectos y (ii) bolsa presupuestal municipal para proyectos, entre otros.

En todo caso, se deberá privilegiar los mecanismos de respuesta rápida para asegurar la oportunidad de las intervenciones.

Proyectos que respondan a las necesidades y aspiraciones de las comunidades

Teniendo en cuenta que los proyectos impulsados por la iniciativa deberán responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en los territorios focalizados, se buscará desarrollar elementos que faciliten esta labor y sirvan como insumo para la estructuración de proyectos.

En este sentido, a partir de la focalización geográfica y priorización temática, la Gerencia construirá un documento de diagnóstico con información primaria y secundaria y con metodologías de participación comunitaria de cada uno de los territorios focalizados. La información obtenida y los resultados de esta metodología servirán como insumos para la estructuración de los proyectos y su armonización con el contexto ambiental, social y económico de los territorios.

Será necesario que dichos diagnósticos sigan unos lineamientos específicos que sirvan de insumos para la toma de decisiones. Desde el inicio, los diagnósticos municipales deberán

construirse bajo una metodología común, donde los indicadores sociales, ambientales y económicos sirvan como medio para verificar el mejoramiento de estos territorios. Los municipios intervenidos serán documentados con el fin de analizar los efectos de la intervención y producir insumos para otros procesos que busquen el desarrollo local sostenible en estos territorios. Como producto de la iniciativa, esta documentación será de libre acceso, teniendo en cuenta los principios de rendición de cuentas y transparencia.

Estrategia 1.3. Cooperación no reembolsable estimada (gestión de recursos)

En materia de inversiones, el FCP complementará los esfuerzos nacionales con recursos provenientes de la cooperación internacional en apoyo al proceso de paz y las estrategias de posconflicto. El propósito es armonizar los intereses de los donantes públicos y privados con las inversiones del Estado y de esta forma, multiplicar los impactos de las intervenciones con objetivos comunes de sostenibilidad ambiental, desarrollo rural, fortalecimiento del Estado de derecho y construcción de paz.

En esta medida, se estima que en una primera fase, cuya duración será de cinco años, la iniciativa recaudará aportes del orden de los USD 3.300 millones[(30)] a través de cooperación internacional no reembolsable, lo que representa un monto anual estimado cercano a los USD 660 millones de cooperación no reembolsable. De los recursos totales se estima que USD 929 millones serían recursos de cooperación no reembolsable estrictamente nuevos.

Las anteriores estimaciones tienen como base los análisis de la financiación oficial no reembolsable de los últimos 5 años y la financiación no oficial (filantropía, sector privado y otras fuentes de financiamiento[(31)]), así como un análisis de la tendencia que se registra internacionalmente en casos de posconflicto.

Dada la necesidad de complementar los aportes de la cooperación internacional con recursos nacionales, el DNP, en conjunto con las entidades sectoriales, identificará durante la vigencia del presente documento CONPES, las inversiones públicas en marcha o programadas a nivel nacional, regional y local en las temáticas que tengan relación con los objetivos del FCP.

Como parte de la estrategia de gestión de recursos de cooperación, se definirá un plan de recaudación que incluirá: (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; y (iii) la identificación de los espacios en los que se presentará la estrategia a socios y donantes. Dichos espacios incluirán giras para la recaudación de fondos (Road Shows) como instrumento para dar a conocer la iniciativa y obtener compromisos de posibles donantes (gobiernos, donaciones multilaterales, filantropía y sector privado). Se resalta que estos espacios estarán liderados por la Presidencia de la República a través de APC-Colombia.

4.3.2. LINEAMIENTO 2: MEJORAR LA FOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA Y LA PRIORIZACIÓN TEMÁTICA DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

La iniciativa Colombia en Paz surge como respuesta a la necesidad de coordinar las inversiones públicas y privadas y el conjunto de intervenciones de la cooperación internacional en las regiones del país. Con el fin de hacer un uso eficiente de los recursos limitados y generar efectos visibles para las comunidades, los gobiernos y los cooperantes, se presentan una serie de criterios que facilitan la focalización de la inversión hacia ciertas regiones y evitan la atomización de las

intervenciones. Lo anterior permite que la iniciativa cuente con un conjunto de criterios mínimos y herramientas técnicas que se deben tener en cuenta para seleccionar los municipios en donde se van a implementar los proyectos y el tipo de proyectos que son prioritarios en el escenario de posconflicto y de sostenibilidad ambiental.

Si bien se tendrán en cuenta criterios de focalización geográfica, se podrán financiar proyectos en todo el país según la naturaleza de las iniciativas.

Estrategia 2.1: Focalización geográfica de las intervenciones

El objetivo de la focalización es garantizar que los proyectos formulados respondan a las dinámicas territoriales y al objetivo de la iniciativa. En esta medida, es un componente fundamental para la articulación efectiva de las acciones y recursos de la cooperación internacional, de los tres niveles de gobierno, de la empresa privada y de las comunidades.

Teniendo en cuenta que el FCP enfocará sus intervenciones en los territorios con incidencia alta y muy alta del conflicto armado, el Fondo, con el apoyo del DNP y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), presentará a la Junta Directiva en un máximo de dos meses a partir de la fecha de aprobación del documento, una propuesta técnica y metodológica con las variables que se deben tener en cuenta para la selección de municipios donde se implementarán las distintas fases de la iniciativa sin perjuicio de que algunas intervenciones se hagan a nivel nacional. La misma será presentada al CIP para su aprobación definitiva.

Estas variables deberán permitir la identificación de aquellas zonas del país donde se requieren esfuerzos integrales. En estas zonas confluyen diversas problemáticas: alta afectación por el conflicto armado, condiciones de pobreza, amplias brechas socioeconómicas, alta ruralidad y aquellas relacionadas con los impactos ambientales del conflicto. Estas variables también permitirán identificar zonas donde intervenciones de mejoramiento ambiental pueden generar beneficios sociales que contribuyan con la consolidación de la paz.

La priorización basada en la localización geográfica busca realizar intervenciones intensivas y evitar la dispersión de los esfuerzos. No obstante, dependiendo de la naturaleza de la iniciativa algunas intervenciones deberán tener alcance nacional. Como consecuencia, se espera que los recursos provenientes de diversas fuentes generen resultados significativos y permitan reforzar la presencia del Gobierno nacional en el territorio.

Para el proceso de focalización geográfica se tendrán en cuenta las variables expuestas en la Tabla 2.

Tabla 2. Lineamientos para focalizar geográficamente las intervenciones

Variables(a)	Descripción
Incidencia del conflicto armado	Elevadas tasas de homicidios, secuestro, acciones armadas, víctimas de minas antipersona, víctimas de desplazamiento forzado, presencia de economías ilícitas.
Hectáreas de cultivos ilícitos	Tienen el mayor número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos; particularmente cultivos de coca usados para la producción de cocaína.
Acceso a la justicia	Ausencia de servicios de justicia formales e informales y con necesidades jurídicas insatisfechas
Ruralidad	Son rurales dispersos o rurales.
Pobreza y brechas del desarrollo territorial	Mayores índices de pobreza multidimensional y mayores esfuerzos para cerrar brechas frente a sus capitales y departamentos.
Desempeño fiscal	Baja capacidad de generación de recursos propios, baja inversión y ahorro, alta dependencia en transferencias y regalías, bajo respaldo del servicio de la deuda, y baja auto financiación de gasto de funcionamiento.
Deforestación	Mayor número de hectáreas deforestadas como porcentaje de su cobertura boscosa(b).
Áreas degradas	Presencia de áreas sin cobertura vegetal y que requieran procesos de restauración, debido al desarrollo de actividades ilícitas u otras que han generado un deterioro.
Áreas protegidas	Tienen alto porcentaje de área bajo figuras de protección del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.
Reserva forestal, establecidas en la Ley 2 de 1959	Tienen altos porcentaje de área bajo figuras de conservación como las reservas definidas en la Ley 2 de 1959.
Víctimas por eventos climáticos	Elevadas tasas de fallecidos, heridos o afectados por desastres de origen natural.

Fuente: DNP, 2015.

Nota: (a) El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señala la necesidad de elaborar un índice de necesidades jurídicas insatisfechas cuyo propósito es hacer una radiografía completa de las demanda en materia de justicia en las zonas urbanas y rurales del país. En materia rural, este índice será de particular importancia en la medida en que actualmente no se cuenta con información suficiente para poder atender las necesidades de las zonas más apartadas y más afectadas por la violencia en Colombia. (b) Presencia de focos de deforestación detectados a través de las alertas tempranas generadas por el Sistema de Monitoreo de bosques y carbono del IDEAM.

Las fuentes de información de las variables que serán utilizadas para definir los criterios serán las oficiales. El DNP, la OACP, el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el IDEAM, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Social, las entidades que correspondan del sector ambiental y el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, entre otros, proveerán esta información de acuerdo con las solicitudes del FCP. Para esto, el DNP y la Gerencia del Fondo desarrollarán un documento técnico[(32)] para ser presentado ante la Junta Directiva y el CIP. Este último definirá las pautas generales y específicas y tendrá en cuenta que se encuentren alineadas con los acuerdos de paz en curso, frente a las áreas a intervenir.

Una vez viabilizado el insumo técnico mencionado por la Junta Directiva, en el término de un mes, esta instancia deberá utilizar estos elementos para identificar los municipios donde se va a

iniciar la primera fase de las intervenciones del FCP. Se espera que a más tardar en mayo de 2016 se cuente con la identificación de los municipios involucrados para los próximos cinco años.

Estrategia 2.2. Estrategia de cooperación internacional. Portafolio de proyectos.

La iniciativa impulsará alternativas integrales para el desarrollo económico y social de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado. Estas alternativas serán compatibles con el fortalecimiento del Estado de derecho, la conservación ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad y los recursos naturales del territorio. Esta aproximación generará un círculo virtuoso entre beneficios ambientales, sociales y económicos lo que reducirá escenarios de conflictividad y creará las condiciones para una paz sostenible.

En este sentido, las intervenciones buscan reconocer una ruralidad diferenciada, donde los habitantes rurales son gestores y actores de su propio desarrollo. Este desarrollo, a partir de un ordenamiento integral del territorio, buscará además ser sostenible, bajo en deforestación, en carbono y resiliente al cambio climático, lo que finalmente potenciará los beneficios sociales, económicos y ambientales generados en el marco de las acciones del FCP. Como complemento, y atendiendo a las problemáticas del acceso a la justicia, se buscará que en las zonas focalizadas se implemente el modelo de justicia territorial que permitirá atender de manera especializada las necesidades en materia de justicia en las zonas rurales del país[(33)].

Las intervenciones diseñadas a partir de la iniciativa se encuentran articuladas con la hoja de ruta de cooperación internacional. También se articulan con las diferentes iniciativas de programas y proyectos de solicitud de apoyo a la cooperación internacional para el posconflicto, que han venido trabajando el DNP, APC-Colombia, y el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad de la Presidencia de la República y la Cancillería. La manera como se estructuran dichos proyectos significa solidez en el accionar y resulta estratégica para atender las principales necesidades de los territorios en un escenario de posconflicto, especialmente aquellos más impactadas por el conflicto, con los mayores rezagos en su desarrollo y mayores problemas ambientales.

A continuación se presenta una descripción de los ejes temáticos que serán impulsados en los territorios en el marco de las acciones del FCP (Tabla 3). Estos ejes serán plasmados en proyectos cuya estructuración en fichas técnicas será apoyada por el DNP, y serán presentadas a la Junta Directiva.

Tabla 3. Portafolio temático de inversiones del FCP

Dimensión	Eje estratégico	Descripción
Desarrollo rural integral sostenible y conservación del capital natural	Desarrollo alternativo para la sustitución de cultivos ilícitos	Planes integrales y participativos de sustitución de cultivos de uso ilícito en los territorios y desarrollo de sistemas productivos acordes con la vocación del suelo, y factores ambientales y económicos.
Pago por servicios ambientales y pago por resultados		Proyectos orientados a la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales como alternativa económica para la población vulnerable y como factor que contribuye a la conversión agropecuaria, y a la conservación de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos. Asimismo, incluye proyectos orientados al fortalecimiento del capital humano, tecnológico e institucional para vigilar, monitorear y desarrollar

	acciones para controlar la deforestación y el tráfico ilegal de madera.
Recuperación de áreas degradadas por minería ilegal y cultivos ilícitos	Contribuir a la recuperación de los suelos degradados por cultivos ilícitos, por procesos de deforestación y por minería ilegal, a través del establecimiento de sistemas agropecuarios alternativos o procesos de restauración de dichas áreas.
Fortalecimiento de Parques Nacionales y Sistema de Áreas Protegidas	Proyectos orientados al fortalecimiento de la gestión en áreas de Parques Nacionales Naturales de Colombia y áreas del SINAP, a través del incremento de la vigilancia y del control que contribuyen con la resolución de conflictos por el uso, tenencia y ocupación dentro de dichas áreas.
Promoción de sistemas silvopastoriles y agroforestales	Promoción de alternativas económicas sostenibles a través del establecimiento de sistemas silvopastoriles que incrementen la producción ganadera y contribuyan a la mitigación y adaptación al cambio climático.
Mitigación y adaptación al cambio climático	Proyectos orientados a la adaptación y aumento de la resiliencia de las comunidades al cambio climático (infraestructura, sistemas productivos), a la recuperación y mantenimiento de la resiliencia de los ecosistemas (conservación, restauración, ordenamiento territorial) y a la adaptación de ecosistemas al cambio climático. También incluye proyectos de carbono forestal, tecnologías y proyectos productivos bajos en carbono, etc.
Desarrollo alternativo para el aprovechamiento de bosques y de la biodiversidad	Proyectos orientados al establecimiento y consolidación de cadenas de valor para la producción sostenible de productos de las regiones, mediante el uso sostenible de la biodiversidad (p. ej. productos forestales maderables y no maderables). Estos proyectos hacen énfasis en el acompañamiento y asistencia técnica, y facilitan el acceso a mercados, a la tecnología, a las medidas sanitarias y de calidad, entre otros.
Ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio	Proyectos orientados a la planificación en el uso del suelo con el fin de hacer uso sostenible de los recursos naturales en el territorio, mejorando así la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional.
Infraestructura física y social para la productividad rural que integra consideraciones ambientales	Proyectos orientados a contribuir con la movilidad y mantenimiento de vías terciarias haciendo énfasis en zonas estratégicas para el comercio y el desarrollo productivo de las regiones. También hacen énfasis en las hidrovías regionales que soportan la integración de mercados, el comercio de productos, y los servicios de turismo y de acceso a las zonas estratégicas para la construcción de paz.
Plataformas rurales integrales para la articulación de cadenas de valor y el acceso a mercados	Construir infraestructuras para consolidar la producción, especialmente rural, las cuales están acompañadas de servicios y sistemas que optimizan los procesos de transporte, almacenamiento y comercialización. De igual forma, incluye proyectos de infraestructura para garantizar el acceso y uso de la población de las tecnologías de la información y las comunicaciones en zonas de mayor afectación por el conflicto armado.

Innovación para el desarrollo rural		Proyectos de investigación e innovación para el desarrollo de actividades productivas agropecuarias y no agropecuarias, aplicadas a nivel de finca, donde se articulan esfuerzos del habitante rural, las entidades locales y la academia.
Reconstrucción socioeconómica y de la infraestructura social de los territorio		Proyectos de rehabilitación de vías terciarías y otros bienes públicos para la cohesión territorial. Proyectos de construcción o reparación de infraestructura educativa y de salud. Proyectos de construcción o reparación de otros bienes públicos rurales: bibliotecas, plazas de mercado, saneamiento público, acueductos, distritos de riesgo, entre otros.
		Proyectos para el mejoramiento de los ingresos familiares en zonas rurales mediante la creación de empleo y el fortalecimiento de los procesos productivos.
		Recuperación integral de territorios en donde se han sustituido cultivos de uso ilícito o han sido afectados por minería ilegal, a través de desarrollo local integral y aplicación de la ley para disminuir la criminalidad, al tiempo que se aplica un criterio diferencial para no afectar los derechos de las comunidades de base.
Fortalecimiento del Estado de derecho, imperio de la ley y construcción de paz	Fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales para la construcción de paz	Implementar la Política de Servicio al Ciudadano en zonas rurales dispersas a través de unidad móviles.
		Programa de fortalecimiento de las capacidades de las instituciones y autoridades locales como actores principales en la construcción de paz para estructurar planes y proyectos de desarrollo y paz en lo local.
		Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil en lo técnico, sectorial y lo asociativo.
		Proyectos orientados a la creación y fortalecimiento de capacidades de las instituciones y organizaciones sociales en formulación de proyectos, en la creación de alianzas público privadas para incentivar la inversión rural, para el acceso y gestión de fondos públicos que contribuyan al desarrollo regional, entre otros.
		Fortalecimiento de la participación ciudadana en instancias existentes, o en las que llegaren a crearse, en las cuales se logre una interlocución exitosa entre los diferentes niveles de gobierno, las comunidades y los sectores en los procesos de planeación del territorio, incluyendo plataformas de diálogos.
		Fortalecimiento de competencias democráticas, de transparencia y gobernanza de las juntas de acción comunal (JAC) y de otras instancias comunitarias y étnicas de acuerdo con el territorio (cabildos indígenas y consejos comunitarios).
		Procesos de planificación participativos y democráticos del desarrollo rural y de la paz en los territorios ambientalmente sostenibles (a través de instrumentos de gobernanza como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, agendas y

	programas territoriales de desarrollo y paz, contratos plan, entre otros).
	Medidas para la lucha contra la corrupción en el posconflicto.
Promoción de la cultura de paz y reconciliación	Proyectos orientados a fortalecer los mecanismos de prevención y gestión de conflictividades en zonas rurales, con mayor énfasis en las controversias relacionadas con la tenencia y uso de predios agrarios, el uso de los recursos naturales y los preceptos sobre preservación del ambiente rural.
	Proyectos para promover relatos y contenidos comunicativos orientados al desarrollo de una cultura de paz y reconciliación.
	Proyectos para fortalecer los centros educativos como espacios protectores promotores de paz y la reconciliación.
Nuevo modelo de acceso a la justicia en lo rural	Diseño e implementación de modelos innovadores de justicia, como el fortalecimiento de los centros de integración, las casas de justicia, los modelos de justicia itinerante, la promoción inspectores de policía y de conciliadores en derecho y en equidad, así como fortalecimiento de los comités locales de justicia.
	Diseño de estándares de calidad en la investigación criminal para mejorar los procesos de acceso a la justicia.
	Grupos de descongestión de procesos judiciales asociados a crimen organizado por corrupción de agentes responsables de la aplicación de la ley.
	Fortalecimiento de las capacidades en investigación criminal y judicial frente al problema de la extorsión y la amenaza.
Seguridad en lo rural	Acompañamiento a los procesos de desmovilización y desarme de grupos al margen de la ley.
	Medidas preventivas para incrementar las garantías de seguridad para movimientos sociales, líderes y desmovilizados que participen en la vida social y política.
	Plan integral contra las minas antipersona y municiones sin explotar (educación en el riesgo de minas (ERM), señalización, desminado humanitaria, atención integral a víctimas, entre otros) con énfasis en zonas de sustitución de cultivos, restitución de tierras, tierras orientadas a la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, zonas de desarrollo prioritario de infraestructura y proyectos de competitividad nacional.
	Estrategia integral de lucha contra estructuras criminales organizadas.
	Formulación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).
	Medidas de fortalecimiento del enfoque de género en la policía rural.
Reparación a víctimas y justicia transicional	Implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011).
	Retornos y reubicaciones: proyectos orientados a

	buscar la reintegración comunitaria y la estabilización socioeconómica de las personas víctimas de desplazamiento forzado por la violencia en los lugares en que deciden permanecer y reconstruir sus proyectos de vida.
	Planes de reparación colectiva: diseño participativo e implementación de medidas estratégicas en materia de reparación colectiva que tengan mayor impacto sobre la construcción de paz, el desarrollo y la reforma rural integral en los territorios.
	Implementación de los mecanismos de justicia transicional acordados en el acuerdo de paz de La Habana (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, procesos en la jurisdicción especial, entre otros).

Fuente: DNP, 2015.

4.3.3. LINEAMIENTO 3: FORTALECIMIENTO DEL MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN DEL IMPACTO DE ACCIONES E INVERSIONES REALIZADAS.

Para el monitoreo de las inversiones y de los impactos logrados a través de las intervenciones articuladas por el FCP, se fortalecerán los sistemas existentes tanto de monitoreo, reporte y verificación ambiental del IDEAM, como los de seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación. El propósito de este procedimiento es asegurar la correcta implementación de las inversiones, orientar las mismas al logro de resultados y rendir cuentas a la ciudadanía, los donantes y a los diferentes niveles de gobierno sobre el uso de los recursos y el impacto de los mismos. Además, servirá para generar información sobre variables ambientales como deforestación, superficie de bosque, cambios en el uso del suelo, entre otros, a fin de participar en los esquemas de pago por resultados y pago por servicios ambientales, hoy en día apoyados por recursos de cooperación internacional.

Estrategia 3.1: Fortalecimiento de los sistemas de información ambiental.

La iniciativa Colombia en Paz apoyará el fortalecimiento del SIAC, el SMByC y el SMRV, y la debida articulación entre estos.

El fortalecimiento de los sistemas buscará estandarizar los procesos de recolección, gestión de información, reporte y verificación, bajo los siguientes principios:

- Transparencia: los reportes presentarán la información suficiente que permita entender el alcance, la cobertura y las limitaciones para realizar los cálculos. Habrá claridad en las metodologías de contabilidad y cálculo, las fuentes de información y los supuestos usados.
- Contabilidad unificada: los resultados de las acciones de la iniciativa se articularán al SMRV de Cambio Climático nacional, evitando doble reclamación de certificados o derechos de emisiones. Además, garantizará que los productos del sistema sirvan para el análisis de política a nivel nacional y para el cumplimiento de reportes a nivel internacional.
- Comparabilidad: las métricas usadas para la contabilidad de las emisiones serán las mismas, por lo cual las metodologías seleccionadas deberán ser coherentes y homologables a escala nacional e internacional.

- Consistencia: habrá consistencia metodológica en el cálculo de las emisiones a través del tiempo.

En este sentido, el FCP, con apoyo del IDEAM y del Ministerio de Medio Ambiente, deberá en un plazo máximo de un año a partir de la aprobación del presente documento, definir los mecanismos para articular la iniciativa Colombia en Paz con el SIAC, el SMByC y el SMRV de Cambio Climático de manera que se comparta información que permita medir los resultados de las intervenciones impulsadas mediante el FCP. El DNP brindará apoyo técnico a estas entidades para el cumplimiento de este propósito. Esto permitirá contar con información de referencia útil sobre las temáticas y líneas de la presente iniciativa en materia ambiental, especialmente en los municipios focalizados por la iniciativa.

En este contexto el IDEAM reportará en el marco de la iniciativa información oficial para los municipios focalizados referente a alertas tempranas por deforestación y núcleos activos de deforestación, y cifras anuales actualizadas de superficie boscosa y deforestación.

Adicionalmente, el Fondo, con apoyo del DNP, realizará la gestión con los diferentes sectores y entidades para identificar otras fuentes de información que permitan fortalecer el SMRV en relación con otras variables como emisiones, fuentes de energía, etc.

Finalmente, el Fondo, con el apoyo del IDEAM, la OACP, el Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades que se consideren pertinentes, generará espacios para articular instrumentos de monitoreo satelital existentes, de tal forma que puedan evolucionar de sistemas de monitoreo de variables de conflicto, a monitoreo de variables de construcción de paz y posconflicto.

Estrategia 3.2. Seguimiento y evaluación de los proyectos financiados por el FCP.

Los programas y proyectos tanto del orden nacional, regional, local e internacional, desarrollados en el marco de la iniciativa serán evaluadas de forma periódica y sistemática a lo largo de su implementación. Lo anterior resulta fundamental para permitir evaluar los resultados obtenidos en la consecución del objetivo planteado para esta iniciativa, así como para construir confianza con socios y donantes y atraer más recursos. El sistema de seguimiento será transparente y participativo alineado con los sistemas existentes de monitoreo de proyectos de inversión pública y de cooperación internacional y con las metas de país del PND 2014-2018, los ODS y del INDC.

El DNP desarrollará lineamientos para la implementación del sistema de seguimiento de los proyectos de Colombia en Paz. De igual manera, y en conjunto con el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y APC-Colombia, identificará los mecanismos de interoperabilidad e intercambio de información entre los sistemas de seguimiento de la iniciativa, los existentes (SINERGIA, y SPI[34]) y aquellos que se creen en el marco del proceso de construcción de la paz. Con esto se busca hacer seguimiento a la ejecución presupuestal, al avance en la gestión y a los resultados de los programas o proyectos en los territorios.

En esta vía, el FCP contará con una plataforma tecnológica que permitirá la consulta de información en tiempo real sobre la ejecución tanto física como financiera de los proyectos financiados. Esta herramienta permitirá la georreferenciación de los proyectos y la consulta abierta y transparente de los mismos. Se tomará como modelo la plataforma de Mapa Regalías

que ha permitido importantes avances en el monitoreo y seguimiento georreferenciado de los recursos y proyectos ejecutados con recursos de regalías (Figura 3).

Figura 3. Ejemplo: plataforma seguimiento y evaluación de los proyectos del FCP (modelo Mapa Regalías)

Fuente: DNP, 2015.

Será responsabilidad del Gerente garantizar que los implementadores de los programas y proyectos impulsados desde la iniciativa Colombia en Paz proporcionen la información necesaria y la reporten oportunamente al Sistema.

Finalmente, dadas las debilidades en el seguimiento a los recursos de cooperación internacional no reembolsables, APC-Colombia, junto con SINERGIA, fortalecerá el sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos de cooperación. De esta forma, en un máximo de un año a partir de la aprobación del documento CONPES, se contará con un nuevo sistema en funcionamiento que permita identificar las fuentes, temáticas y cobertura de la cooperación internacional no reembolsable.

4.4. SEGUIMIENTO.

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones propuestas para el cumplimiento de los objetivos de 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, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y la importancia de cada acción para el cumplimiento del objetivo general de la política.

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 4.

Tabla 4. Cronograma de seguimiento

Corte	Fecha
Primero	30 de junio de 2016
Segundo	31 de diciembre de 2016
Tercero	30 de junio de 2017
Cuarto	31 de diciembre de 2017
Quinto	30 de junio de 2018
Sexto	31 de diciembre de 2018
Séptimo	30 de junio de 2019
Octavo	31 de diciembre de 2019
Noveno	30 de junio de 2020
Informe de cierre	31 de diciembre de 2020

5. RECOMENDACIONES.

La Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Presidencial para la Cooperación (APC-Colombia), la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y el Departamento Nacional de Planeación, recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos, las estrategias y el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) para la implementación del Fondo Colombia en Paz contenidos en el presente documento y solicitar a las entidades involucradas la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas.

2. Solicitar a las entidades del Gobierno nacional mencionadas en este documento identificar en coordinación con el DNP los recursos para la ejecución del Plan de Acción y Seguimiento, en concordancia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y sus competencias.

3. Solicitar al Consejo Interinstitucional de Posconflicto y a la Junta Directiva del Fondo Colombia en Paz, adoptar los lineamientos y estrategias planteadas en el presente documento y que, a más tardar el 30 de marzo del 2016, en el marco de sus funciones:

a. Aprueben el Plan de Acción Anual del Fondo Colombia en Paz que será por el gerente.

b. Focalicen los municipios tanto para la primera fase como aquellas subsiguientes para implementar la iniciativa.

4. Solicitar al DNP, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y a las entidades del Gobierno nacional involucradas en el diseño e implementación del Fondo Colombia en Paz, identificar las

inversiones públicas en marcha o programadas a nivel nacional, regional y local en las temáticas y municipios a ser focalizados por el Fondo Colombia en Paz en la Fase I.

5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentar el Fondo Cuenta de Colombia en Paz a más tardar el 31 de enero de 2016.

6. Solicitar al DNP, en apoyo a la Gerencia del Fondo Colombia en Paz:

a. Proponer a más tardar el 31 de marzo de 2016 los lineamientos y criterios para la presentación y selección de programas y proyectos y para el acceso a los recursos del Fondo.

b. Identificar los programas de fortalecimiento existentes que puedan integrar los elementos temáticos y geográficos del Fondo Colombia en Paz.

c. Elaborar, en conjunto con la OACP, y presentar antes del 29 de febrero al CIP y la Junta del Fondo Colombia en Paz, los insumos técnicos para la focalización de los municipios.

d. Brindar al Fondo, en un término máximo de siete meses a partir de la aprobación del CONPES, las fichas de proyectos estandarizados que servirán de insumo y orientación a los gobiernos locales y comunidades para la formulación de proyectos.

e. Identificar a más tardar el 30 de junio de 2016, en conjunto con la OACP, los espacios de interacción idóneos entre los tres niveles de gobierno y la sociedad civil para la concertación de acciones e intervenciones del Fondo en el territorio.

f. Consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de Acción y Seguimiento (Anexo A)

7. Solicitar al DNP, a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, al Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad y a APC-Colombia identificar los mecanismos de interoperabilidad e intercambio de información entre los sistemas de seguimiento de la iniciativa, los sistemas existentes y los que se creen en el marco del proceso de construcción de paz.

8. Solicitar al Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, al DNP y a APC-Colombia definir, antes del 31 de enero de 2016 los términos de referencia para la selección del Gerente del Fondo Colombia en Paz.

9. Solicitar a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional en Colombia:

a) Identificar las inversiones de cooperación internacional en las temáticas y municipios focalizados en el marco del Fondo Colombia en Paz.

b) Fortalecer el sistema de seguimiento para los proyectos de cooperación internacional no reembolsable a más tardar el 31 de diciembre de 2016.

10. Sugerir a los gobiernos departamentales, municipales y Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible incorporar los lineamientos de este documento en sus planes de inversión.

11. Sugerir a los municipios, departamentos y autoridades ambientales, que sean identificados mediante la aplicación de los lineamientos establecidos en este documento y adoptados por el Consejo Interinstitucional del Posconflicto para la focalización geográfica, participar y apoyar la

implementación del Fondo Colombia en Paz.

ANEXOS.

Anexo A: Plan de Acción y Seguimiento (PAS)

Ver archivo en Excel.

BIBLIOGRAFÍA.

APC-Colombia (2015). Estrategia de Cooperación Colombia en Paz. Documento de Trabajo.

Cárdenas, M., & Rodriguez, 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 Esado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Naciones Unidas. UN: Naciones Unidas.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un nuevo país. Bogotá.

DNP-SDAS. (2015c). Dividendos Ambientales de la Paz (documento inédito). Bogotá.

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.

IGAC. (2012). Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano 1:100000. Bogotá.

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.

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.

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.

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/

NOTAS AL FINAL:

1. Para las Naciones Unidas, el imperio de la ley o Estado de derecho, hace referencia a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2004).

2. La construcción de paz se entiende como un proceso de corto, mediano y largo plazo orientado a la transformación del uso de la violencia como medio para la resolución de conflictividades. El propósito es privilegiar los mecanismos para la gestión pacífica de los conflictos a través del diálogo y la concertación, el fomento de la justicia social y el desarrollo incluyente (Galtung, 1998). Este proceso puede iniciar incluso durante un conflicto armado y extenderse hacia el momento posterior a la firma de un acuerdo de paz.

3. Los objetivos de la iniciativa deben abordar e incorporar de forma equilibrada las tres dimensiones del desarrollo sostenible y sus interrelaciones. Lo anterior con el fin de que se integren y sean coherentes con la agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después del 2015. De este modo, se contribuye al logro del desarrollo sostenible y se impulsa la implementación y la integración del desarrollo sostenible en el SNU en su conjunto.

4. APC-Colombia (2015). Estrategia de Cooperación Colombia en Paz.

5. El Índice de Incidencia del Conflicto Armado desarrollado por el Grupo de Proyectos Especiales del DNP, tiene por objetivo la identificación y caracterización de territorios prioritarios para la construcción de paz y para un eventual escenario de posconflicto. El índice tiene en cuenta información histórica de variables asociadas al conflicto armado desagregadas a nivel municipal, tales como: acciones armadas, homicidio, reclutamiento forzado, víctimas de minas antipersona (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), desplazamiento forzado y cultivos de coca en el periodo 2002-2013. Según estas variables se clasifica a los municipios en incidencia del conflicto: muy alto, alto, medio y bajo.

6. Departamento Nacional de Planeación (2015). Dividendos Ambientales de la Paz (documento inédito).

7. Según el Índice de Incidencia del Conflicto del DNP, 2015, para el periodo 2002-2013.

8. Los municipios más afectados han sido La Macarena (Meta), San Vicente del Caguán

(Caquetá), Cartagena del Chaira (Caquetá), Cumaribo (Vichada) y La Uribe (Meta), municipios con incidencia alta y muy alta de conflicto (DNP-SDAS, 2015c).

9. La sobreutilización del suelo se calculó a partir del mapa del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de Conflictos de Uso del Suelo (2012), en este análisis uno de los conflictos de uso del suelo es la sobreutilización por el desarrollo de actividades agropecuarias y forestales. Por lo tanto, se realizó el cruce de los municipios con alta y muy alta incidencia de conflicto armado y los datos del IGAC (2012). La sobreutilización se presenta cuando zonas de minifundio con vocación agropecuaria se encuentran sobre explotadas, presentándose degradación de los recursos naturales, cuya expresión más evidente es la erosión hídrica (IGAC, 2012) (IGAC, 2012).

10. La Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP diseñó una metodología enfocada en el cierre de brechas socioeconómicas dentro del territorio nacional, donde la unidad de análisis son los municipios. La metodología tiene como objetivo específico establecer metas para los municipios más rezagados, las cuales deben ser fijadas bajo unos parámetros acordes a las capacidades de las entidades territoriales, tanto municipales como departamentales. El esfuerzo de cierre de brechas se calculó para las diez variables que contempla la herramienta, obteniendo un nivel de esfuerzo de cierre de brecha para cada municipio en cada variable; este puede ser: alto, medio alto, medio bajo o bajo.

11. Elaboración de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del DNP, a partir de información del SINAP y DNP.

12. Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales y Reservas de la Sociedad Civil.

13. Lo que representa un importante potencial ambiental pero restricciones en cuanto al uso del suelo y al desarrollo de los municipios.

14. Análisis de la Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible del DNP, a partir de información del SINAP y DNP.

15. La Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP y el equipo de la Misión para la Transformación del Campo establecieron una metodología para identificar categorías de ruralidad, con el objeto de formular políticas diferenciadas según las características territoriales. Se analizaron tres criterios: i) ruralidad dentro del Sistema de Ciudades, ii) densidad poblacional, y iii) relación de población urbano-rural; y se establecieron cuatro categorías de ruralidad: i) ciudades y aglomeraciones; ii) intermedios; iii) rural; iv) y rural disperso.

16. "Si cruzamos los 229 municipios que tienen un peor desempeño general (desempeño integral crítico o bajo y al mismo tiempo un desempeño en justicia bajo o muy bajo) con la presencia de guerrillas, los resultados arrojan que el 73% (167 municipios) de los 229 municipios han tenido presencia de guerrillas durante los años de 2000 y 2012 o, dicho de otra manera, 7 de cada 10 municipios con un bajo desempeño tanto en justicia como en gestión registran presencia de guerrilas" " García Villegas, M. y J. R. Espinosa, 2013, p 109.

17. La mayoría de municipios con eficacia de justicia baja y muy baja se sitúan en corredores que comparten varios fenómenos tales como: i) presencia de grupos armados, ii) zonas de cultivos de uso ilícito, iii) zonas de transporte de insumos para la producción de coca, iv) presencia de minería ilegal y v) baja calidad en las

instituciones". García Villegas, M. y J. R. Espinosa. El Derecho al Estado: Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia, Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2013, pág. 77.

18. Entre enero y septiembre de 2015 se han reportado un total de 188 víctimas. La tendencia histórica con respecto al porcentaje de víctimas civiles y fuerza pública se mantiene. Sin embargo, los departamentos más afectados son, en su orden: Antioquia (33), Meta (28), Cauca (26 casos), Caquetá (21 casos) y Nariño (16 casos).

19. La población que ingresó al proceso es mayoritariamente masculina (86,9%). Adicionalmente, las personas pertenecientes a este grupo poblacional están mayoritariamente ubicadas en los departamentos de Antioquia (4.136), Bogotá (2.300), Cesar (1.648), Meta (1.261) y Valle del Cauca (1.183).

20. Ley 387 de 1997, artículo 1, y Corte Constitucional, Auto 119 de 2013 de seguimiento a la sentencia T-25 de 2004.

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

22. Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Decreto 1725 de 2011 y el documento CONPES 3726 Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3726.pdf).

23. Cifras de avance en las medidas de reparación integral a 30 de junio de 2015.

24. El índice desarrollado por el DNP (2013) evalúa el desempeño de las entidades territoriales en relación con la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación, salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley y la gestión administrativa y fiscal.

25. APC-Colombia (2015).

26. Para 2014-2015, la cooperación internacional no reembolsable recibida por Colombia fue de USD 560 millones. Como porcentaje del PGN, esto equivale al 0,56%.

27. A partir del cruce entre presencia de cooperación internacional que suministra el SIAOD con el Índice de Incidencia del Conflicto del DNP, la cooperación internacional está tan solo en el 51% de los 187 municipios con alta afectación histórica por conflicto armado.

28. Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la estrategia nacional REDD, estrategia de protección financiara ante desastres, todas contenidas en el CONPES 3700 de 2011 "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia".

29. El Consejo Interinstitucional de Posconflicto, reglamentado mediante el Decreto 2176 de 2015, es la institución sombrilla que supervisará la implementación de los acuerdos de paz y facilitará la coordinación interinstitucional. Los miembros del Consejo deben brindar lineamientos a la Junta Directiva del Fondo Colombia en Paz sobre las prioridades que surjan a

partir de los acuerdos de paz.

30. Actualmente el país gestiona en promedio USD 540 millones. Se espera que durante los primeros cinco años de Colombia en Paz se incremente la gestión de recursos en USD 186 millones anuales adicionales a los gestionados en promedio.

31. Otras fuentes de financiamiento que la iniciativa explorará son los fondos de inversión privada (inversión de impacto), fondos globales y fondos de compensación.

32. El documento deberá contener la metodología, fuentes de información y análisis de las variables con los insumos cartográficos que permitan realizar la focalización geográfica con sustento técnico.

33. Dentro de este modelo se propone la implementación de una justicia itinerante, hasta la identificación y caracterización de las necesidades de justicia en lo rural para la creación de portafolios que se acomoden a las realidades en el territorio. Una vez finalizado el documento, se requerirá apoyo para su implementación y para su territorialización. Este modelo será útil para atender también las conflictividades que pueden surgir a partir de la explotación ilegal de los recursos naturales de nuestro país.

34. En el caso de que los recursos de regalías entren a cofinanciar los proyectos.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)