Imprimir

Como consta en el numeral 6.3.2 del Acuerdo final de Paz entre el Gobierno Colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP, al Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz de la Universidad de Notre Dame de Estados Unidos, le fue encomendada la tarea de diseñar la metodología para identificar los avances en la implementación de los compromisos y brindar soporte técnico a la Comisión de Seguimiento Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz-CISVI y al Componente Internacional de Verificación–CIV, mediante informes regulares para contribuir en la construcción de la paz.
Para ello, el Instituto tomó como referente la Matriz de Acuerdos de Paz-PAM (en inglés, Peace Accords Matrix). Este programa compila la mayor parte de los datos disponibles acerca de la implementación de 34 Acuerdos de Paz Comprensiva (CPA, en inglés), firmados desde 1989. Aunque dentro de la metodología no se mide el impacto de la implementación, el análisis de 34 Acuerdos de Paz, permite medir el nivel de robustez de la implementación, lo que incide en los indicadores económicos y sociales de un país en posacuerdo.

Para el caso colombiano, el Instituto Kroc diseñó la Iniciativa Barómetro para hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en tiempo real. Para ello, trabaja un Equipo en Colombia con apoyo institucional del Secretariado Nacional de Pastoral Social, tanto en Bogotá como con enlaces en los ocho territorios priorizados para la implementación del Acuerdo. El Equipo en Colombia se relaciona con el gobierno, La Fuerza Alternativa del Común y la sociedad civil; promueve espacios formales e informales de diálogo con el fin de contribuir en la efectividad de la implementación. Por su parte, un Equipo en Notre Dame se dedica al estudio del análisis cuantitativo de la información que le reporta el Equipo ubicado en Colombia. Barómetro monitorea 578 disposiciones definidas como compromisos concretos, observables y medibles, que se agrupan en 18 temas y 70 subtemas contenidos en los seis puntos del Acuerdo.

Es de resaltar que el Acuerdo de Paz Gobierno-FARC EP contiene fuertes componentes transversales para promover los derechos de las mujeres, de la población LGBTI y de las comunidades étnicas. Al respecto, la Iniciativa Barómetro construyó submatrices para medir la implementación de los enfoques étnico y de género. El Informe, resalta que las lecciones

aprendidas de este proceso pueden ayudar a construir un modelo metodológico y práctico para apoyar el monitoreo e implementación de procesos de paz en otros contextos.

El Cuarto Informe cubre el trienio de diciembre de 2018 a noviembre de 2019 y confiere relevancia, al tiempo que a los enfoques étnico y de género, a la importancia de la transformación territorial. En su abordaje de contexto, el Informe manifiesta la preocupación del Instituto en relación con la crisis de la salud, por la pandemia del Covid-19, que trae medidas de aislamiento social alrededor del mundo y retoma el llamado del secretario general de la ONU para un "alto al fuego global e inmediato en todos los rincones del mundo". Así mismo, deplora que sus efectos aquejan de manera diferencial y más aguda a las poblaciones tradicionalmente marginadas, hacinadas y desplazadas, limitadas en sus servicios de salud, víctimas de violencia física, estructural y doméstica, así como los defensores y defensoras de derechos humanos. Lamenta el incremento de la brecha digital con acceso restringido al mercado laboral y la creciente desventaja social de estas poblaciones frente a grupos con mayores recursos de inversión y ahorro, especialmente los relacionados con la economía informal y el turismo.

Así mismo, llama a emprender las reformas económicas y sociales previstas en el Acuerdo, con enfoque territorial y transversal étnico y de género, porque más que nunca urge enfrentar las desigualdades para construir una sociedad más incluyente. En el mismo contexto, el Instituto también adapta al mundo virtual su metodología de seguimiento a la implementación del Acuerdo.

El análisis del Instituto durante el último año Plantea que el Acuerdo atraviesa una fase de transición, donde adquieren relevancia las acciones de mediano y largo plazo. Advierte que la sostenibilidad del proceso requiere que lo acordado se implemente de manera efectiva y participativa en los territorios y dar continuidad a lo iniciado. Al respecto, enfatiza que este enfoque de implementación será el que permita construir y fortalecer relaciones de confianza entre el Estado y las comunidades, especialmente, con las más afectadas por el conflicto.

No obstante, advierte como elemento central del contexto que la polarización del país

alrededor del Acuerdo Final ha sido una constante a lo largo del proceso. Desde este punto de vista, el resaltar las investigaciones de PAM pueden ayudar a promover una perspectiva más amplia, con cinco hallazgos de otros acuerdos relevantes para la actual coyuntura:

1. El Acuerdo Colombiano requerirá más de una década de implementación, dado que contiene una mayor proporción de reformas sociales en comparación con los temas de seguridad.

2. Los programas de reformas sociales demoran más tiempo en implementarse que los de seguridad. En este sentido, el cese al fuego, la desmovilización, la dejación de armas y la reforma policial suelen implementarse más rápido, según la experiencia internacional. En contraste, las reformas sociales demoran más de siete años. El Acuerdo Final reconoce que las reformas se refuerzan entre sí y tienen un carácter integral.

3. Los grupos llamados “disidentes” crecen cuando la “implementación tambalea” y en todos los casos de acuerdos de paz analizados en el mundo se evidencia que el reclutamiento aumenta en entornos donde existe la percepción general que el gobierno no está comprometido con el proceso de implementación. En contraste con lo que difunden los medios de comunicación que suelen presentar a los grupos disidentes como una amenaza al proceso de paz, el informe plantea que la evidencia internacional sugiere que el éxito en la implementación debilita a los grupos disidentes. Al respecto, hace referencia a la conformación de varios grupos disidentes de las FARC-EP, en particular, al Grupo de Iván Márquez y otros 20 medios y altos mandos de la antigua guerrilla y a sus argumentos de retorno a la violencia bajo el argumento de incumplimiento gubernamental y plantea que la mejor estrategia para debilitar estos grupos es implementar el acuerdo de manera integral.

4. El apoyo público a los acuerdos de paz tiende a aumentar con el tiempo. La experiencia muestra que se inicia con un bajo nivel de apoyo y aumenta a medida que avanza la implementación, de modo que a la vuelta de diez años el nivel de apoyo es entre el 80 y 90%. Al respecto, muestra el caso de Nepal, donde el 72% de los encuestados sentían que el país iba hacia el caos, al comienzo del Acuerdo y diez años después del inicio de la

implementación el 93% de los encuestados de 599 municipios manifestaron que se sentían más seguros, con excepción del 5,7% de las mujeres nepalíes que mencionaron la violencia contra ellas como una amenaza de seguridad importante.

5. El éxito de la implementación trae beneficios electorales; en especial, para los partidos políticos que más se comprometen y los partidos que no lo hacen tienden a tener un mal desempeño electoral. En diciembre de 2019 el 75% de los colombianos planteaba que la implementación del Acuerdo de Paz iba por mal camino y cerca del 60% dudaba tanto del compromiso del gobierno como de la Fuerza Alternativa para cumplir lo pactado. Así que cumplir con el Acuerdo tiene un fuerte incentivo electoral en Colombia.

Desde una óptica cuantitativa y temporal de la implementación del Acuerdo Final, una mirada a los tres años anteriores, con énfasis en 2019, permite apreciar que los cambios de énfasis en los temas de corto plazo hacia la priorización de los temas de mediano y largo plazo: una comparación entre los puntos del Acuerdo en 2019, con relación a los años anteriores, permiten apreciar que los temas de justicia transicional, las medidas de transparencia y participación ciudadana en elecciones mostraron avances importantes. Pero, al tiempo, los temas de reparación de víctimas y las reformas políticas no avanzan como era de esperarse. Igualmente, se evidencia la necesidad de acelerar la Reforma Rural Integral y la sustitución de cultivos de uso ilícito.

El informe muestra que se avanzó hasta 2018 en los temas de corto plazo: cese al fuego, dejación de armas, reincorporación de excombatientes y transformación de las FARC EP en partido político, así como en creación de mecanismos para monitoreo y verificación del Acuerdo, adopción de normas para la implementación e iniciación de planes y programas de largo plazo.

En 2019, adquiere relevancia la creación de arquitectura institucional para la implementación del Acuerdo en los territorios más afectados por el conflicto armado, lo que sugiere mayor coordinación interinstitucional y despliegue local para avanzar en el mediano y largo plazo.

Entre 2018 y 2019 se avanzó en el Punto 5 relacionado con las entidades del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR). Éstas, iniciaron sus operaciones a nivel nacional y territorial, incluyendo la actividad pedagógica, de recolección y análisis de información y la incorporación de enfoques transversales de género y étnico. No obstante, varias medidas de corto plazo relacionadas con la reparación de las víctimas del conflicto armado presentaron carencias. Se evidencian pocos logros en compromisos relacionados con la apertura democrática, que hace parte de la transformación de las causas que originaron del conflicto. Se frenaron iniciativas de corto plazo como el Acto Legislativo de las Circunscripciones Especiales para la Paz, la Reforma Política, la Ley de Protesta y la Ley de Participación. Es de resaltar que se concretó la formulación de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), adelantados en el Gobierno anterior. También, se aprobó el Documento CONPES 3951 del 2018 que autoriza un préstamo de 150 millones de dólares para la implementación del catastro multipropósito. Dentro del proceso de planeación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se identificaron 1.036 iniciativas que configuran los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Sin embargo, la implementación de lo formulado ha sido incipiente.

La metodología de monitoreo permite apreciar que de 88 compromisos de corto plazo que debían haber finalizado, solamente 33 fueron completados; la mayoría se refieren al cese al fuego, dejación de armas y reincorporación a la vida civil por parte de los excombatientes. Los 55 compromisos atrasados tienen que ver con la no aprobación de la apertura democrática, la no aprobación del plan de formalización, ley de acceso a la tierra y diálogo social para el desarrollo rural. Entre tanto, los compromisos de solución al problema de las drogas ilícitas y del Acuerdo sobre víctimas del conflicto apenas están en su inicio. El mayor retraso está en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS.

Para el Período II, de 2020 a 2022 deben finalizar 33 compromisos de mediano plazo. De estos, ya se cumplieron cinco y 11 más están en camino en el tiempo definido. Entre ellos, el apoyo financiero por parte del Gobierno para el Partido Fuerza Alternativa y su Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO). También, la ejecución de más de 500 obras de pequeña infraestructura en los municipios PDET. No obstante, 17 de 33 de los compromisos

no han iniciado o son incipientes. Se relacionan con la implementación de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo-PISDA y proyectos productivos a largo plazo. Otros compromisos de mediano plazo relacionados con asegurar la participación y avanzar los derechos de las mujeres y grupos étnicos se registran retrasos en capacitación e inclusión de las mujeres en la participación política. También hay rezago en los programas de desminado, en asentamiento, retorno, devolución y restitución de tierras para diferentes pueblos étnicos. Si no se definen acciones oportunas, se afectará la implementación de compromisos claves relacionados con el goce efectivo de derechos de grupos marginalizados, lo que afecta la construcción de una paz sostenible en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Del Período III, los compromisos que finalizan entre el 2023 y el 2031 se refiere a 162 temas de largo plazo. Están relacionados con los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral, participación política y transparencia, sustitución de cultivos de uso ilícito y prevención del consumo de drogas y temas de acceso a la tierra. Hay poca probabilidad de que estos temas se cumplan en el tiempo estipulado. Tal es el caso del Fondo de Tierras, que tiene 12 años para entregar 3 millones de hectáreas. No obstante, en los primeros tres años de implementación del Acuerdo, no se ha iniciado la distribución.

En síntesis, los avances más significativos en los primeros tres años están en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Pero, las medidas de reparación integral debieron haberse completado entre 2017 y 2019 y no han avanzado. Hay un tímido avance en reforma política y es muy incipiente la Reforma rural Integral y el tratamiento del tema de drogas ilícitas. Se requiere revisar la priorización para dar un impulso significativo a la transformación territorial.

El informe plantea que durante el tercer año de implementación del Acuerdo Final se adelantaron pocos ejercicios de participación. Así mismo, dichos ejercicios no siempre resultaron en la construcción de una mejor relación entre el Estado y las comunidades. El estudio invita a dinamizar la ´participación activa la sociedad civil, en especial de las comunidades, con base en el diálogo para darle vida al enfoque territorial. Así mismo, busca

garantizar que se respeten los derechos individuales y colectivos de los pueblos étnicos de acuerdo con sus aspiraciones, cosmovisiones e intereses propios. Se evidencia un rezago de la implementación del Acuerdo en estos temas: compromisos exclusivos de este enfoque que no se han implementado, no se han incorporado, o no se han adoptado.

Así mismo, en la informe muestra que, durante el periodo de estudio, persistió la brecha entre la implementación de los compromisos con enfoque de género y los del Acuerdo en general. Esto obedece, en parte a que más del 50% de las disposiciones con enfoque de género son de mediano y largo plazo cuya naturaleza, toma más tiempo en completarse; para la totalidad del Acuerdo, éstos representan sólo el 29%. De otro lado, similar al enfoque étnico, hay compromisos generales que se han implementado sin incluir un enfoque de género.

En lo referente a la Reforma Rural Integral-RRI, el Gobierno ha avanzado en dos temas importantes, plasmados en su Plan Nacional de Desarrollo (PND): la puesta en marcha de una política para modernizar el sistema catastral – que hace parte del tema de acceso a la tierra – y la continuación del proceso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Pero, los avances en relación con los compromisos referentes al acceso a la tierra son muy pocos. Así mismo, hay avances escasos en la provisión de bienes y servicios públicos rurales con el fin de fortalecer el acceso a la salud, la educación, la vivienda y el agua potable, especialmente para las mujeres rurales, entre otros.

La RRI es nodal en las transformaciones a largo plazo y para mejorar la calidad de vida de la población rural, así como para reducir la pobreza en el campo. El catastro multipropósito permitiría modernizar y fortalecer el Estado desde lo local y en el largo plazo, especialmente en materia de capacidad fiscal de los municipios para cobrar el impuesto predial, mejorando sus finanzas y favoreciendo la capacidad de implementación de los PDET y otros temas del Acuerdo que requieren recursos adicionales.

En lo referente a Participación Política se plantea que hubo avances, relacionados, principalmente, con las elecciones locales del 2019, los espacios de consulta pública del Plan

Nacional de Desarrollo (PND) y acciones misionales de ministerios, en especial del Ministerio del Interior y entidades como Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC). Pero, en la ampliación de la participación efectiva y promoción de una democracia más incluyente hay muy poco avance, especialmente en materia de reformas legales y mecanismos de participación ciudadana.

Se califica como oportunidad desaprovechada para ampliar la democracia la no aprobación del proyecto de acto legislativo para crear las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz por una votación mínima, con 16 curules en la Cámara de Representantes a “zonas especialmente afectadas por el conflicto, el abandono y la débil presencia institucional” por dos periodos electorales.

El informe resalta que, en agosto del 2018, fruto de un proceso participativo con la sociedad civil, el Ministerio del Interior expidió una resolución para adoptar un protocolo sobre el tratamiento estatal de la protesta social, incluyendo incidentes de violencia. También, la Corte Constitucional alentó al Gobierno a presentar una ley sobre la protesta antes del 20 de julio del 2019. Sin embargo, esto no ha ocurrido. El informe destaca que la implementación de las disposiciones relacionadas con la protesta y la movilización es muy relevante, en razón de las marchas en los últimos meses del 2019. Subraya que avanzar en ellas podría permitir un diálogo fluido entre el Gobierno y la sociedad civil alrededor de sus peticiones. Valora al Consejo Nacional de Paz como un espacio apropiado para ello dado que promueve el diálogo de diferentes sectores e impulsa la implementación total del Acuerdo Final. Cumplir el Acuerdo Final también en el tema del derecho a la protesta social ayudaría a disminuir el antagonismo entre los manifestantes y el Gobierno. Al respecto se refiere a las múltiples movilizaciones realizadas entre octubre y noviembre del 2019, donde se destacó el rechazo hacia el despliegue del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de las autoridades en contra de los manifestantes en las protestas. El Informe destaca que, en el protocolo, la violencia debe utilizarse como el último recurso y el diálogo como el primero y confiere relevancia a la participación política como elemento fundamental para construir la legitimidad del Estado y tratar una de las causas que alimentaron el conflicto armado en Colombia, lo que implica implementar reformas estructurales a la democracia como parte del Punto 2 del Acuerdo. Así

mismo, recomienda Garantizar el buen funcionamiento del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia y los Consejos Territoriales para crear compromisos claros frente a la implementación integral del Acuerdo Final.

En el Punto sobre Fin del Conflicto durante el 2019, la reincorporación económica de los y las exintegrantes de las FARC-EP plantea que avanzó gracias a la priorización del Gobierno, el apoyo de la comunidad internacional y el compromiso de los y las excombatientes. Pero, advierte que las medidas de acción contra minas antipersonal, avanzaron poco. En garantías de seguridad, se fortaleció el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo (SAT). También, que se presentaron avances en el programa de protección integral para excombatientes y el trabajo de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Esto incluye la implementación de proyectos para mejorar la convivencia con las comunidades

La reincorporación inició en agosto del 2017, y hoy se encuentra en transición: el horizonte de tiempo considerado es de ocho años. Una reincorporación exitosa requiere resolver los siguientes desafíos: (1) cumplir con los derechos políticos y civiles, (2) garantizar la seguridad de excombatientes y miembros de la Fuerza Alternativa; y (3) asegurar la sostenibilidad de sus proyectos productivos. Hay acreditados 13.202 excombatientes. De ellos 12.940 continúan en el proceso de reincorporación: 2.946 residen en los ETCR, 9.275 están por fuera y 719 andan pendientes de ser ubicados. En las elecciones regionales la Fuerza Alternativa presentó 301 candidatos en 23 departamentos; de ellos, 98 eran excombatientes y 117, mujeres. Algunos candidatos de la Fuerza Alternativa no pudieron ejercer sus derechos políticos, debido a la inseguridad y la estigmatización. La FARC en su nueva condición de partido legal tiene el mayor número de militantes víctimas de atentados y asesinatos.

Las Garantías de Seguridad se vuelven cada vez más importantes. Durante 2019, el Informe resalta que fueron asesinadas por lo menos 118 personas líderes y defensoras de derechos humanos y 77 excombatientes de las FARC-EP, lo que lo convierte en el año más violento. La investigación del Instituto Kroc encontró una implementación fragmentada de las Garantías

de Seguridad. Por ejemplo, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP) presenta retrasos en el desarrollo de sus componentes más importantes

En materia de desarrollo de los proyectos productivos, el esfuerzo normativo no ha sido suficiente. La mayoría de los y las excombatientes viven e implementan sus proyectos productivos en predios sin seguridad en su propiedad.

En lo referente a la Solución al Problema de las Drogas Ilícitas el Informe de Seguimiento muestra que hay desaceleración en el ritmo de implementación durante el periodo de estudio. Esta dinámica la atribuye a que el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) estuvo pausado por seis meses al final del 2018 y comienzo del 2019, mientras el Gobierno revisaba el Programa. Luego, se evidenciaron avances relacionados con la asistencia técnica y proyectos de seguridad alimentaria. Pero, dada la magnitud de este programa, estas acciones representan un adelanto limitado. Adicionalmente, se registraron pocos desarrollos en el resto de este punto, que se relaciona con temas de lavado de activos, corrupción y consumo de drogas ilícitas.

El tema sobre las Víctimas del Conflicto es uno de los puntos que más avanzó en su implementación durante el último año. Esto en relación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Considera crucial integrar la política de reparación integral a víctimas con el trabajo que adelantan las entidades del SIVJRNR y los compromisos de los y las excombatientes ante el SIVJRNR con el desarrollo de acciones pactadas en los Planes Integrales e reparación colectiva-PIRC para impulsar las medidas de reparación colectiva contenidas en el Acuerdo Final. Al respecto, el Informe plantea que la JEP y la Unidad para las Víctimas, UARIV, pueden articularse para que las actividades reparadoras presentadas por los y las excombatientes incluyan acciones previamente concertadas con los sujetos de reparación colectiva en los PIRC.

En cuanto a Implementación, Verificación y Refrendación lo planteado en el Punto Seis, el Informe considera esencial mantener un diálogo constructivo entre las partes firmantes para resolver los conflictos en el marco de la implementación. Por ello, invita a mantener los

mecanismos efectivos de verificación y resolución de disputas. El Acuerdo Final incluye la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), la Instancia Especial de Género y los notables como parte del Componente Internacional de Verificación (CIV). Al respecto, recomienda crear las comisiones territoriales de la CSIVI para impulsar la implementación en las regiones más afectadas por el conflicto. Al respecto, enfatiza en que la creación de las comisiones en los territorios brinda la oportunidad de reforzar la presencia institucional y de lograr una implementación efectiva e integral del Acuerdo Final.

El Informe enfatiza en que es fundamental promover la participación transversal en el proceso de implementación del Acuerdo Final para la construcción de un Estado legítimo y de una paz sostenible; en especial, en las zonas más afectadas por la violencia. Sostiene que, a pesar de que la implementación del Acuerdo pueda tardar más por el desarrollo de diversos espacios de participación, éstos son una inversión en la sostenibilidad del proceso. Así mismo, considera particularmente relevantes en la formalización y el ordenamiento social de la propiedad, la ejecución de la Ruta Unificada de los PDET, el funcionamiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia, las Garantías de Seguridad, la sustitución de cultivos de uso ilícito, los mecanismos de justicia transicional y el Capítulo Étnico, entre otros.

También, invita a priorizar la articulación interinstitucional alrededor de los compromisos del Acuerdo Final para asegurar una implementación efectiva. Un número importante de compromisos del Acuerdo Final involucran a varias entidades del Estado. En algunos casos, encuentra que la falta de claridad en las responsabilidades y en la comunicación obstaculiza la implementación. Lo anterior, lo califica como crítico para el catastro, la implementación de la Hoja de Ruta Unificada, el SISEP y las entidades del SIVJRNR y el SNARIV, a nivel territorial.

Finalmente, invita a implementar el Acuerdo Final de manera integral, por considerar que las diferentes disposiciones son interdependientes. Plantea, al respecto como ejemplo, el éxito de la reincorporación de los excombatientes, que depende de la Reforma Rural Integral y de la efectividad de la participación de las víctimas en el SIVJRNR de las medidas de seguridad en los puntos 2 y 3. Así mismo, insiste en que la evidencia comparativa señala que una

implementación más completa tiende a aumentar el apoyo para los partidos políticos en el poder y a debilitar a los grupos armados disidentes.

Albeiro Caro Fernández, Coordinador del Programa Territorio, Paz y Desarrollo. Corporación Nuevo Arco Iris.

Foto tomada de: https://www.semana.com/