

La implementación del Acuerdo es desigual y selectiva: Entrevista a Vera Samudio y Javier Medina



Por: Comunicaciones Cinep

EDICIÓN 103 SEP-DIC 2021

Este 24 de noviembre se cumplieron cinco años desde la firma del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el teatro Colón de Bogotá. Ad portas de una campaña electoral, y tras un Paro nacional de meses en Colombia, entrevistamos a Vera Samudio y a Javier Lautaro Medina, investigadores del Cinep / PPP en la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI), sobre los avances, retos y elementos claves.

Vera Samudio es responsable del punto 5 del Acuerdo de Paz en la STCVI, mientras que Javier Medina lo es para el punto 1.

¿Cuáles son los mayores avances y atrasos que ha presentado la implementación del Acuerdo?

Vera Samudio: Uno puede identificar varias desigualdades en la forma en que se ha venido implementando y en los resultados, no solo al interior de los puntos, sino entre los 6 puntos del Acuerdo. Siendo así, se puede ver qué aspectos del punto 3 que tienen que ver con reincorporación, el

punto 5 con la puesta en marcha del Sistema Integral, y algunos aspectos del punto 6, van con avances muy importantes y valiosos. Hay otros temas y otros puntos que sí demuestran mucho más retraso e incumplimiento, como el punto 1 de reforma rural, el punto 2 de participación política y también el 4 de drogas ilícitas.

Creo que eso es importante verlo de esa manera, porque nos demuestra que la implementación del Acuerdo está siendo desigual, y de alguna forma también selectiva; y con selectiva me refiero a que el gobierno actual ha tomado decisiones políticas alrededor de qué aspectos del Acuerdo impulsa por encima de otros, y eso ha tenido repercusiones importantes a la hora de lograr cambios o transformaciones de mediano y largo plazo, específicamente en los territorios más afectados por el conflicto.

Ya en el punto 5, uno puede identificar unos avances mucho más concretos en relación con la puesta en marcha del Sistema Integral. Cada una de las entidades ha hecho tareas muy valiosas, en términos de avanzar en el cumplimiento de sus propósitos:



Foto: Jurisdicción Especial para la Paz

La Comisión de la Verdad está ya en su recta final, hay una ampliación del periodo de su mandato para

trabajar algunos aspectos que quedaron rezagados por la pandemia, y también toda la parte de la socialización y las recomendaciones, que será un elemento fundamental para el éxito de su trabajo.

La Unidad de Búsqueda ha constituido toda su planeación estratégica, y ha arrancado ya con planes regionales de búsqueda y algunos ejercicios regionales importantes en su ejercicio.

La Jurisdicción Especial para la Paz tiene 7 macro casos abiertos, y toda una suerte de decisiones judiciales interesantes y muy importantes, no solamente por el contenido en sí mismo, sino porque están ya dejando ver las metodologías y las estrategias de investigación judicial.

Sí hay un retraso muy importante, con más cara de incumplimiento que de retraso a estas alturas, que es la reforma a la política pública para la reparación de víctimas. Allí, aún las víctimas están esperando la adecuación que hay que hacer de toda la política al Acuerdo Final.

Javier Lautaro Medina: Hay una implementación desigual. Esto se puede ver particularmente en el punto 1, donde los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son los que han recibido una mayor atención, y se dio un importante proceso participativo de más de 200 mil personas, en el que se plantearon muchas demandas concretas de la población rural en Colombia, pero en materia de acceso a tierras, zonificación ambiental y de los planes nacionales para la Reforma Rural Integral (RRI), que son estos planes dirigidos a brindar unas garantías en infraestructura, en apoyo a la economía campesina, familiar y comunitaria, y en garantizar derechos sociales a la población rural, hay unos retrasos considerables.

En concreto, consideramos que en este punto se requiere un mayor esfuerzo por parte del gobierno, que responda a las expectativas de buena parte de la población colombiana, que está en las zonas rurales.



Foto: Jennifer Rueda

En materia del punto 2, hay algunos avances: está el estatuto de la oposición política, está la puesta en marcha de los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia; pero uno de los puntos que más suscitó expectativa en las áreas rurales, fue las circunscripciones transitorias especiales de paz, solo recientemente, entre una sentencia de la Corte Constitucional, se pusieron en marcha con mucho retraso y con muchas trabas de parte del gobierno nacional y de una parte del Congreso de la República.

Entonces hay algunos avances que son claros, y los resultados alrededor de los planes de sustitución de cultivos de uso ilícito son alentadores en cuanto a los compromisos de las familias de levantar los cultivos; sin embargo, este esfuerzo no se ve correspondido con los avances en este plan, tanto desde el punto de vista individual de las familias, como en lo colectivo y comunitario.

En general hay unos pasos relevantes, pero sin duda se requiere un mayor esfuerzo y una mayor voluntad para implementar el Acuerdo en su integralidad, comprendiendo que se complementa en sus diversos puntos y que es necesario avanzar efectivamente, en todas las medidas, para que cumpla con

sus objetivos fundamentales.

¿Está teniendo la sociedad civil (líderes sociales, organizaciones, y firmantes del Acuerdo) las garantías para defender el Acuerdo y hacer oposición política?

VS: Yo entiendo la pregunta de defender el Acuerdo como la oportunidad de participar y hacerse activo en los procesos de implementación, y lo entiendo así desde el área en la que yo trabajo; si se me pregunta si las víctimas han tenido la posibilidad de participar, incidir, realizar acciones concretas e interlocutar con el Sistema Integral, tendría que decir que las entidades han buscado los mecanismos y han creado los escenarios para generar este tipo de relacionamiento. Visto así, creo que las víctimas tienen los espacios, y gozan de algunas garantías para poder relacionarse y presentar ante las diferentes entidades sus solicitudes, planteamientos, preocupaciones. Sin embargo, por su puesto, hay límites importantes a esa participación que se han dado por elementos de contexto, pero también por insuficiencias de las mismas entidades, que se han venido lentamente corrigiendo. Hay elementos de contexto que están haciendo la situación muy complicada: uno fue el de la pandemia, aunque todavía tenemos algunos coletazos frente a ello, lo que impidió que las comunidades y las víctimas pudieran mantener un relacionamiento directo, serio y en confianza, y participar de los procesos, tanto es así, que la Corte Constitucional lo reconoció como un argumento para la ampliación de la temporalidad del mandato de la Comisión de la Verdad.

Pero esto también afectó a la Unidad de Búsqueda y a la Jurisdicción Especial, particularmente a las comunidades étnicas y rurales más distantes de los centros poblados no solo por temas de comunicación, sino también por temas culturales. Hay otro elemento que cada vez es más fuerte, y que se viene estudiando en otros puntos del Acuerdo, pero que para el punto 5 en particular, se hace más evidente, y es el tema de la seguridad: ya no solamente víctimas sino organizaciones, representantes legales, los mismos firmantes del Acuerdo, vienen presentando preocupaciones serias alrededor de su seguridad y de su integridad para participar en los diferentes procesos de verdad, justicia y reparación.



Foto: Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas

Particularmente, la JEP viene haciendo un trabajo muy importante alrededor de la protección de excombatientes, otorgando medidas cautelares y dando algunas órdenes a diferentes entidades del Estado, para generar estrategias más robustas de protección, que sumadas a sus propios mecanismos, eleven el nivel de seguridad de los diferentes actores dentro de los procesos judiciales transitorios. No obstante sabemos, que ninguna de las estrategias hasta ahora desarrolladas, han logrado disminuir de forma importante los impactos contra los firmantes. Esto, por supuesto, es una preocupación grande, porque finalmente, por esa vía se están limitando los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas.

Estos dos grandes elementos terminan siendo obstáculos serios para el ejercicio de los derechos, para la participación, que es como entiendo defender el Acuerdo. Uno defiende el Acuerdo, en este caso, mediante su participación, su interés y su postura activa; con estos elementos se hace más peligroso decir la verdad, entrar a un proceso de la Jurisdicción Especial, e incluso, presentar voluntariamente información sobre personas desaparecidas.

Hay garantías institucionales con límites, pero también hay obstáculos externos de contexto muy

complejos que están reduciendo esas posibilidades.

JLM: Sobre este punto, lo primero que hay que señalar es que, pese a la delicada situación de orden público, a los riesgos contra líderes hombres y mujeres, amenazas que se presentan en muchas zonas, las organizaciones y las comunidades precisamente le siguen apostando a defender el Acuerdo, y esta es una de las principales demandas en las distintas movilizaciones: la implementación integral del Acuerdo. Luego, habría que ver, punto por punto, donde podrían estar esas garantías para la participación.

Lo que la Secretaría Técnica ha constatado es que, posterior a la fase de planificación de los PDET, la participación se ha visto reducida considerablemente en lo que tiene que ver con la toma de decisiones de la implementación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). En materia de los consejos de paz, la Secretaría Técnica también ha señalado las dificultades de tener un diseño igual para todas las zonas, sin tener en cuenta los contextos particulares de cada una de las regiones, y finalmente, subsiste en Colombia un problema asociado a la estigmatización de la protesta; esto está muy relacionado con las medidas del Acuerdo de Paz.



Foto: Katalina Vásquez Guzmán

Se expidió el Decreto 003, pero tiene que ver mucho más con decisiones judiciales, y también con la

amplia movilización que se viene presentando en el país desde noviembre de 2019. Todavía falta mucho por avanzar efectivamente en garantías para la protesta y la movilización, que es uno de los objetivos del Acuerdo.

En conclusión, consideramos que las organizaciones y las comunidades están ahí, esperando que efectivamente haya una correspondencia en el cumplimiento de las medidas con ese anhelo y esa participación tan fuerte que hacen, y que están dispuestas a seguir haciendo para la implementación integral.

¿Qué pasa con la pedagogía del Acuerdo de Paz, se están cumpliendo los compromisos pactados sobre este tema?

VS: El tema de la pedagogía es algo que se supone transversal a todo el Acuerdo y a todos los puntos, porque son diferentes tópicos, puntos y necesidades pedagógicas, sin embargo, en el punto 6 es verdad que hay una serie de herramientas pedagógicas y de comunicación que sí se han venido revisando por parte de la Secretaría Técnica. Hay 3 avances interesantes:

El primero de ellos se dio con el programa Mimbres, que fue un espacio de televisión institucional que se realizó al comienzo de la implementación del Acuerdo, poco después de la firma. Ese programa se transmitió en su totalidad, y fue bastante útil en su momento, para darle un impulso y mayor claridad al tema del Acuerdo de Paz.

Hay otro tipo de herramientas de difusión y comunicación, como las emisoras de paz. En este momento se han inaugurado 11 de 20 emisoras, y también la RTVC presentó toda una cartilla que se denominó "Ondas de paz, radio para todas las voces de las regiones", que ha tenido una cobertura importante en diferentes zonas del país.

Es decir que las herramientas de difusión y comunicación tienen avances importantes, como aquellas que fueron pactadas explícitamente y quedaron en el punto 6. Por supuesto hay todavía un trabajo por realizar; por ejemplo, se espera que estas emisoras de paz funcionen hasta 2026, y aún faltan 9 por inaugurar. Esto significa que hacerse seguimiento y ampliar la capacidad de estas emisoras.



Foto: Misión de Verificación de la ONU en Colombia

Ahora, cada capítulo, punto y tema, tiene unas exigencias propias de nivel pedagógico. En el punto 5 ha habido un esfuerzo bastante importante por parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, para explicar su trabajo, su alcance y sus objetivos. Creemos, en todo caso, que hay que seguir insistiendo; por un lado, ante la Comisión de la Verdad en todo lo que derive del informe final: no solamente el formato, sino los espacios de interlocución, de trabajo y de pedagogía que se abran, porque van a ser claves en lo que pueda alcanzarse con este informe. Creemos también que la Jurisdicción Especial tiene en este momento un reto grandísimo, y es explicar el contenido de sus decisiones judiciales que, por su naturaleza, son muy complejas, y por tanto requieren de máxima pedagogía para ser comprendidas, no solamente por las víctimas, sino por la ciudadanía; ahí creemos que la Jurisdicción debe hacer un trabajo muy fuerte.

Desde la Unidad de Búsqueda sentimos que es necesario insistir en el carácter humanitario, para que las comunidades, en los territorios donde se hacen las búsquedas, tengan mayor claridad de lo que implica una entidad del Estado con carácter humanitario, lo cual les permitiría aumentar su protección, su seguridad y confianza en dichas zonas.

JLM: Las conversaciones que tienen el Cinep y la Secretaría Técnica, a nivel regional y local, con muchas organizaciones, muestran que todavía es necesario hacer un mayor esfuerzo en entender qué implica el Acuerdo de Paz. De otra parte, se requiere también una mayor pedagogía sobre qué se está

haciendo. No solo una pedagogía tipo propaganda sobre lo que hace el gobierno, sino espacios de diálogo, que permitan comprender lo que implica cada una de las medidas y su implementación.

¿Qué temas fundamentales deberían tener más desarrollo en el próximo lustro para cumplir con los tiempos establecidos por el Acuerdo de Paz?

VS: Respecto al punto 5, en este momento uno de los elementos fundamentales para sacar adelante un proceso digno, en el cual las víctimas sean realmente el centro, pasa por hacer su proceso de reparación integral, que significa aprovechar los próximos 10 años que va a tener la Ley 1448, extendida hace un tiempo, para adecuar todas sus políticas, planes y programas al Acuerdo Final. Eso implica necesariamente revisar todo el tema presupuestal, encontrar los recursos, identificar sus fuentes y adelantar un proceso integral de participación por parte de las víctimas.

Por esa misma vía, es necesario trabajar de manera sostenida en la articulación de las diferentes entidades, no solamente al interior del Sistema Integral con las entidades responsables de la respectiva reparación, sino con las demás entidades del Estado. El primer elemento fundamental allí, sería trabajar a fondo en la reparación, pero si miramos en detalle las entidades del Sistema, también hay unos retos muy importantes: La Comisión de la Verdad tiene unas tareas esenciales, no solamente la de presentar públicamente el informe, sino hacer del mismo un proceso de intercambio y de reconocimiento de lo que le pasó al país con 2 elementos importantes, por un lado, la construcción de las recomendaciones y lo que eso va a implicar, en términos de formulación de política pública y de relacionamiento con el resto de la institucionalidad, que seguramente no va a ser nada fácil, pero también la constitución del comité de seguimiento a esas recomendaciones; es algo de lo que poco se ha hablado, pero que es el devenir de la Comisión de la Verdad. En efecto, después del cierre de esta comisión vamos a tener un comité de seguimiento que tiene unas funciones muy importantes; entre esas, la de velar porque esas recomendaciones que surjan del análisis y la investigación que hizo la CEV, lleguen a buen puerto.

Por otro lado, la Unidad de Búsqueda tiene unos retos a corto y a mediano plazo. A corto plazo, necesita operativizar urgentemente el Plan Nacional de Búsqueda, que es la metodología y el documento conceptual y teórico de cómo hacer la búsqueda. Hay que aterrizarlo. Ya hay unos pasos importantes hacia ello, hay una priorización territorial que todavía requiere ser mayormente clarificada, pero es importante también conocer los otros criterios que aportarán a esa priorización para las búsquedas. Es un territorio extenso, es muy complejo, pues estamos hablando de decenas de miles de personas que están desaparecidas, por lo cual, la planeación y ejecución sistemática y ordenada de esta búsqueda, será fundamental.

También a mediano plazo hay un ejercicio muy importante que se está tratando de liderar, y es importante que tenga fuerza y dinamismo en los próximos años. Nos referimos a la constitución del sistema nacional de búsqueda. Es claro que la búsqueda no la hace solo una entidad, la hacen múltiples entidades de diferentes niveles; la articulación, la colaboración y las sinergias entre las entidades, es fundamental. Eso es algo que se logra a mediano plazo, y sobre lo que es muy importante trabajar.



Foto: Misión de Verificación de la ONU en Colombia.

La Jurisdicción Especial tiene a corto plazo, una tarea muy importante que es realizar la segunda ronda de priorizaciones, que va a impactar todo su trabajo en los próximos 5 años. A 7 macro casos que tenemos en este momento hay que sumarle otros que devienen de esta segunda ronda de priorización, y ahí hay unos debates interesantes, en términos de género, que tienen que ver con la apertura de un macro caso de violencia sexual; se está esperando la decisión que tome la JEP a propósito de esta posibilidad, y respecto de otras tipologías criminales.

Otro desafío de corto plazo es la expedición de resoluciones de conclusión, en especial con la puesta en marcha de las sanciones propias. Esto significa que, una vez tengamos decisiones que involucren la sanción a quienes están compareciendo a la Jurisdicción, estaremos ante un momento muy sensible que le permitirá a las víctimas y a las comunidades, empezar a comprender mucho mejor lo que representa la justicia restaurativa. Creemos que la Jurisdicción Especial se juega mucho de su legitimidad, en la pertinencia y la oportunidad de estas sanciones propias, y también en la pedagogía para devolvernos a la pregunta anterior: el modo en que se explique el contenido de la sanción, y cómo esta sea comprendida, va a ser muy importante para el devenir de la JEP a mediano plazo.

Con miras al próximo periodo presidencial, incluido dentro del siguiente lustro, es muy importante superar la idea de la selectividad al momento de ordenar la implementación. Como decía al principio, creemos que una de las dificultades que ha tenido la implementación, y que determina que haya éxitos, fracasos, retrasos e incumplimientos, es precisamente que se toman decisiones de orden político referidas a los cuatrienios presidenciales. Por tanto, es importante superar esa visión y pensar la implementación de una manera integral, más coherente y comprensiva, que permita obtener resultados o transformaciones, de manera sostenida.

Por ejemplo, si se avanza en el fondo de tierras, pero no se agregan tierras a ese fondo, y además son tierras que están en conflicto, y no se apuesta a sacar adelante la jurisdicción agraria, no importa que se tenga este fondo, jamás se va a avanzar en el acceso a la tierra. Entonces, si se sigue compartimentado la implementación, si se sigue separando, bajo la lógica de lo que conviene al gobierno de turno, eso va a afectar mucho más la implementación del Acuerdo, y lo más importante, las posibilidades de paz.

JLM: Son muchos los retos que pasan por distintas miradas, hay retos presupuestales y otros relacionados con la voluntad política de implementar esto. Yo señalaría que, en materia de Reforma Rural Integral, es clave acelerar aquellas medidas relacionadas con el acceso a tierras, con la constitución de Zonas de Reserva Campesina, e implementar los planes nacionales para la RRI, precisamente porque estos, y en particular los relacionados con la promoción de la economía campesina, familiar y comunitaria en defensa de derechos sociales como la salud y la alimentación, pueden ser una herramienta vital en este periodo pospandemia, que implica recuperarnos social y económicamente de lo que estamos viviendo con la COVID-19.

También creemos que es necesario analizar nuevamente cada Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). El decreto 893 de 2017 plantea que estos se actualizarán cada 5 años, término próximo a cumplirse, y que puede ser una oportunidad para impulsar estos programas, permitiendo una amplia participación de las comunidades y de las organizaciones en la toma de decisiones.

Foto portada: Jennifer Rueda