



Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

Actitudes y percepciones en los territorios PDET

La portada refleja las luces y sombras de los tres años de la implementación de la paz en Colombia. Las líneas irregulares y discontinuas representan la naturaleza compleja y desigual de dicha implementación. Las diferentes tonalidades de grises expresan que en el 70% de las regiones de Colombia ya no “mandan” los grupos armados ilegales, mientras que en 30% del territorio aún parecen hacerlo..

Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

Actitudes y percepciones en los territorios PDET

LUCES Y SOMBRAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA

DIRECCIÓN INSTITUCIONAL

Jessica Faieta

Coordinadora Residente a.i. y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Colombia

Henrik Urdal

Director PRIO

EQUIPO DE REDACCIÓN

Este Informe ha sido coordinado por Håvard Mogleiv Nygård y Pablo Ruiz Hiebra.

El Informe ha sido elaborado con las contribuciones especiales de Helga Malmin Binningsbø (PRIO), Abbey Steele (Universidad de Ámsterdam) y Michael Lee Weintraub (Universidad de los Andes), así como Christopher J. Fariss, (University of Michigan) para la elaboración de los Índices.

El Informe integra comentarios y aportes valiosos a diversas secciones del documento de Jose Antonio Alonso (UCM), Juan Carlos Garzón (FIP), Alessandro Preti (Misión de Verificación de la ONU), Erika Rodríguez (UAM), así como Jairo Matallana y Jaime Urrego (PNUD). Además, Vilde Bergstad, Dayanna Erazo Ortiz Larsen y Peder Landsverk, han dado apoyo a la elaboración al documento en materia de análisis de la información.

EQUIPO DE COORDINACIÓN DE LA INICIATIVA MAPS

Tamara Simao, ha sido la coordinadora del proyecto MAPS desde su fase inicial en 2015. Juliana Correa, gerente del área de paz del PNUD contribuyó al ejercicio de lanzamiento de la encuesta, así como a la comunicación y diseminación con socios del proyecto MAPS. Para ello contaron con el respaldo institucional de la gerencia del PNUD en este período -incluidos Inka Mattila y Alejandro Pacheco-, y la asesoría técnica de María Eugenia Pinto, Tammy Singer y Carlos Rivera. Michael Weintraub y Abbey Steele jugaron un papel importante en el acompañamiento técnico a la encuesta MAPS.

Lina María Montes R.
Diseño y Diagramación
Oficina de Comunicaciones, PNUD Colombia

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente

Colombia © 2020

Dirección institucional:



Con el apoyo de:



Agradecimientos

El proyecto *Monitoring Attitudes Perceptions and Support (MAPS)* no hubiese sido posible sin el generoso apoyo del gobierno noruego desde su inicio. Y en particular de su embajador, John Petter Opdahl y su equipo, los ex Enviados Especiales para Colombia, Dag Nagoda y Anne Heide Kvalsoren, así como Jon Otto Brødholt. Mención especial merecen David Charles Jourdan de la sección de Paz y Reconciliación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega y Torleif Kveim, del equipo de Colombia, así como Åshild Falch. Los países miembros del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostentamiento de la Paz han realizado también una contribución a este importante esfuerzo común. Finalmente, cabe mencionar a la Universidad de Upsala por su contribución al ejercicio.

Asimismo, la estrecha colaboración entre PNUD y PRIO y la Universidad de Los Andes hizo este resultado posible. Un agradecimiento particular al Rector Alejandro Gaviria y su equipo por su contribución y apoyo a este importante esfuerzo, así como a futuros análisis y discusiones.

Por otra parte, este Informe es el fruto de valiosos aportes de un gran número de actores e instituciones en las diferentes fases del proyecto. Más de 500 personas han participado en las presentaciones y discusiones sobre los resultados, y sería aquí imposible rendir tributo a todas ellas.

En su fase inicial, Sarah Lister y Alexandra Wilde del Centro de Gobernanza de Oslo del PNUD, Borja Paladini y Francisco Diez, desde el Instituto Kroc, fueron claves en los primeros pasos del proyecto. Jean Arnault, jefe de la Misión ONU en Colombia, Juliana Antía y Alessandro Preti de la oficina de PNUD en Colombia, así como Gaston Ain y Daniel Luz desde el Centro Regional de Panamá del PNUD hicieron aportes clave al nacimiento de MAPS. Igualmente, la Oficina del Alto Comisionado

Presidencial para la Paz apoyó este primer esfuerzo de diseño, a través de Myriam Mendez, y más tarde contó con el respaldo del Alto Comisionado, Miguel Ceballos.

Posteriormente, conforme los resultados preliminares estuvieron disponibles, el proyecto MAPS se benefició de la retroalimentación de cientos de empleados públicos. En primer lugar, el Consejero Presidencial de Estabilización, Emilio Archila, quien ofreció orientación estratégica y habilitó su utilización por otras estructuras de gobierno. Asimismo, el director de la Agencia de Renovación Territorial (ART), Juan Carlos Zambrano, El Director de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), Andres Stapper, el director del DANE, Juan Daniel Oviedo y el Director de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), Andrés Castro Forero, así como sus respectivos equipos, ofrecieron útiles perspectivas sobre la reincorporación de excombatientes, la restitución de tierras, los PDET, o la sostenibilidad del proyecto MAPS.

Otras instituciones gubernamentales aportaron valiosos comentarios, tales como la Unidad de Víctimas (UARIV), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), el Departamento Nacional de Planificación (DNP), el Ministerio de Justicia o la Consejería Presidencial de Seguridad. Asimismo, los datos fueron compartidos con el componente FARC del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR)

Igualmente, las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) hicieron notables sugerencias. Esto incluye tanto a la directora de la Unidad de Búsqueda de Personas desaparecidas (UBPD), Luz Marina Monzón y su equipo, como a responsables y técnicos de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y de la Comisión de la Verdad (CEV).

El proyecto se ejecutó en coordinación con la Misión de Verificación de la ONU en Colombia. Un sincero agradecimiento a Carlos Ruiz Massieu, Jefe de la Misión, y a otros funcionarios de la institución que colaboraron desde el inicio del proyecto. Igualmente, otras agencias de la ONU, como UNODC, aportaron ideas e información para este Informe.

Por otra parte, el proyecto se desarrolló en estrecha colaboración con Josefina Echavarría, directora del Peace Accord Matrix (PAM) de la Universidad de Notre Dame y su equipo.

El proyecto también recibió una retroalimentación de estructuras no gubernamentales, tales como Pastoral Social. Igualmente, fue presentado a otras institutos y centros, como CERAC, CINEP, FIP, Fundación Ebert, PARES o COMPAZ. Y recibió la amable colaboración de Diana Sánchez, de Somos Defensores. Igualmente cabe mencionar la inestimable contribución de María Alejandra Villamizar.

En el seno de la ONU, se contó con valiosos aportes de la oficina del Coordinador Residente, con Pontus Ohrstedt y Catalina Perdomo. En el seno del PNUD, cabe mencionar a Nadya Aranguren, Diana Angel, Ximena Buitrago, Paola Cainarca, Claudia Capera, Blanca Cardona, Ana María Corrales, Maira Echeverri, Esperanza Gonzalez, Nicolas Gutiérrez, Cesar León, Lina Montes, Jimena Puyana, Lorena Rueda, Diego Siabato y Laura Vargas, así como del equipo de operaciones y comunicaciones.

Es preciso mencionar a las empresas Cifras y Conceptos, Sistemas Especializados de Información (SEI) y Proyectamos, que fueron claves en la recopilación de la información en circunstancias difíciles. Asimismo, cabe mencionar a aquellos que han ayudado a la edición, traducción y publicación del presente Informe.

Por último, un agradecimiento especial merecen los protagonistas de la construcción de paz en Colombia, desde el sector público, privado, la sociedad civil, la academia, los medios y las iglesias. Con su visión, su esfuerzo y determinación representan una fuente inagotable de inspiración para Colombia y para el mundo.

Prólogo

Vivimos en un mundo volátil. Los conflictos armados continúan causando estragos e infligiendo sufrimiento humano a escala internacional. Para 2019, el Programa de Datos de Conflictos de Uppsala recodificó un total de 54 conflictos armados que resultaron en un poco más de 50.000 muertes directas en batallas. Esta cifra es más baja que hace unos años, pero muestra que la comunidad internacional todavía tiene un largo camino por recorrer a la hora de construir un mundo más pacífico para todos. El histórico Informe Pathways for Peace de la ONU y el Banco Mundial argumentó que para terminar con el azote de la guerra era necesario renovar los esfuerzos para prevenir los conflictos armados. Aquí, los procesos de paz integrales, de los cuales el proceso de paz en Colombia es un ejemplo brillante, se destacan como quizás la mejor esperanza para mantener la paz. La iniciativa MAPS se desarrolló precisamente para apoyar tales esfuerzos.

La iniciativa MAPS es también una contribución al espíritu y la letra de la Agenda 2030. Primero, porque Colombia es un referente en los vínculos entre desarrollo y paz, en particular en lo relativo a su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que promueve sociedades pacíficas e incluyentes. Segundo, porque la iniciativa pone la voz de las víctimas y de los más afectados por el conflicto en el centro del debate de la paz, para no dejar a nadie atrás. Y finalmente, porque la información de MAPS es del dominio público, quedando a la disposición de investigadores y analistas.

Este asocio entre PRIO y el PNUD, en colaboración con la Universidad de los Andes, es también el primer paso de un esfuerzo innovador. Pues no solo vincula el análisis académico y el conocimiento práctico, sino que apunta directamente a optimizar la política pública, amplificando la voz de los ciudadanos de zonas remotas del país. Gracias al interés y la apertura mostrados por las autoridades colombianas,

cientos de funcionarios públicos han participado en discusiones sobre los resultados de la encuesta con anterioridad a esta publicación. Ya hay ejemplos alentadores de como instituciones públicas han utilizado estos datos para pulir y ajustar alguna de sus intervenciones.

Esta iniciativa no sería posible sin el decidido y firme apoyo del gobierno de Noruega desde los primeros pasos de la iniciativa. Es preciso agradecer igualmente a los países que contribuyen al Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz. Confiamos en que en un futuro próximo las lecciones aprendidas de esta iniciativa puedan replicarse en otros países.

Por último, cabe recordar que el objetivo de esta primera ronda de MAPS es contribuir a una discusión constructiva alrededor del proceso de paz. Los datos recolectados reflejan tres años de avances y retos, de un proceso que tomará al menos 15 años. Y cuya complejidad se acrecienta con el impacto de la crisis venezolana y los devastadores efectos de la pandemia del COVID-19. No obstante, ni los desafíos mencionados ni los resultados de la primera ronda de la encuesta invitan al pesimismo. Afortunadamente, los colombianos han dado sobrada muestra de su voluntad, su resiliencia y su capacidad de llevar adelante la paz en Colombia.



Jessica Faieta



Henrik Urdal

Resumen ejecutivo

El presente Informe resume los resultados de la primera ronda del Proyecto *Mapping Attitudes Perceptions and Support* en Colombia. Esta iniciativa del Instituto PRIO y el PNUD tiene en Colombia su primer ejemplo, en estrecha colaboración con la Universidad de los Andes. Los resultados de 12.000 entrevistas en zonas PDET complementan el trabajo de otras instituciones, como el Instituto Kroc o la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, entre otros.

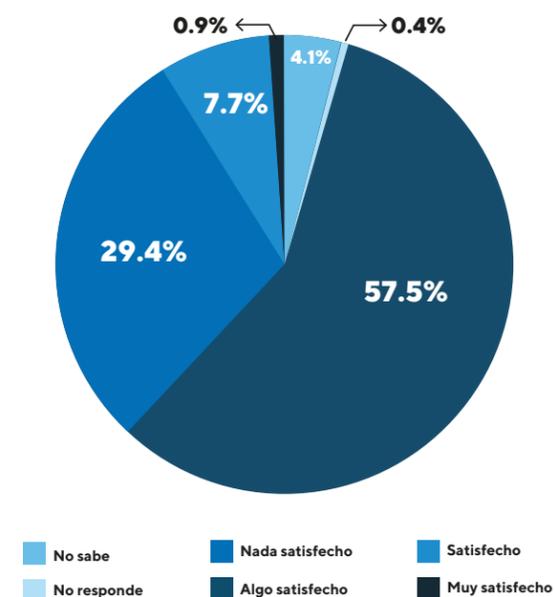
Las percepciones son un aporte más para entender la construcción de paz en Colombia. Antes de la publicación del Informe, se han realizado más de 30 presentaciones y sesiones de trabajo con instituciones públicas y privadas vinculadas a

la construcción de paz. La encuesta nos deja algunas informaciones útiles en temas como la implementación del Acuerdo, la reconciliación, la confianza, la reparación a las víctimas, la victimización o la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Los datos muestran que, tres años después de la firma del Acuerdo, un 38% de los encuestados muestran algún nivel de satisfacción (de “algo” a “muy” satisfecho) con la implementación del Acuerdo. Mientras, un 58% de los encuestados manifiestan no estar “nada” satisfechos. Los temas más valorados son la sustitución de cultivos ilícitos y la verdad, justicia y reparación de las víctimas. Los menos valorados son las mejoras en salud y educación, seguidos de la participación política de las FARC.

El Informe muestra una interesante relación entre el progreso de varias dimensiones del desarrollo –educación, salud, situación económica– y de la seguridad con la satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz. Igualmente explora el vínculo entre la seguridad de los líderes sociales y la percepción sobre la implementación del Acuerdo.

Los niveles de confianza interpersonal e institucional son bajos en las zonas PDET. Más del 90% afirma que es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la mayoría de la gente. Los niveles más altos de confianza corresponden a las Iglesias, en particular la Católica, con un 59%. En el otro lado de la lista están las FARC, que solo registra mayor confianza que el ELN. Las instituciones públicas se sitúan en un término medio, siendo el valor más alto el de las Fuerzas Armadas. Entre los actores que generan alta confianza se encuentran las Juntas de Acción Comunal o las autoridades indígenas. El Informe analiza diversas dimensiones de la confianza. Asimismo, presenta un novedoso Índice de Confianza en la Paz. Bajo este Índice, el PDET que figura más alto es el del Sur del Tolima, y el más bajo la Cuenca del Caguán y el Piedemonte Caquetense.

Gráfico 4: ¿Qué tan satisfacción está usted con la implementación del Acuerdo de Paz?



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

La reincorporación socioeconómica de excombatientes ha tenido progresos en estos tres años. Los datos muestran un alto grado de aprobación de este punto en el Acuerdo (más del 80%) y un nivel intermedio de satisfacción con su implementación (37%). Las actitudes hacia la reconciliación de las víctimas son generalmente positivas, con una elevadísima exigencia de perdón (90%). No obstante, apenas uno de cada cuatro encuestados se sentirían “cómodos” con un vecino excombatiente de FARC-EP. Parece que la proximidad física es un factor más relevante en la reconciliación que otras variables, como las ideológicas.

Los datos de la encuesta sobre la victimización y la confianza nos ilustran la magnitud del sufrimiento en zonas PDET, priorizadas en la implementación del Acuerdo. Aproximadamente un 40% de los encuestados responden que ellos o alguien de su familia ha sido víctima de secuestro, homicidio, violencia sexual -entre otros hechos- durante el conflicto. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes fueron particularmente afectados. Además, más de la mitad de la población de los PDET afirma que fueron desplazados por razones de violencia. Hasta un 27% de las víctimas registradas declaran haber recibido alguna forma de reparación por parte del Estado. En materia de No Repetición, hasta un 3,5% afirman haber sido víctimas “en los últimos seis meses”.

El Informe sugiere también que al momento de la encuesta (2019) había menos conflicto que antes del Acuerdo de Paz. Más de la mitad de los habitantes de los PDET (un 55%) afirman que antes del Acuerdo de Paz mandaba un grupo armado (o varios) en su comunidad. En 2019, ese porcentaje había descendido al 30% es una cifra que es aún elevada. Es también posible que asistamos a formas distintas de presencia territorial.

Es digno de mención que la reducción de la influencia de los grupos armados ocurrió paralelamente en los 16 PDET. En algunos fue particularmente significativa. En el Sur del Tolima dicha influencia pasó del 75% al 19% de la población, en Montes de María pasó del 69% al 17% y en el Sur de Bolívar del 74% al 38%.

Pese a la enorme reducción registrada, de los 16 PDET, en seis de ellos la influencia de los grupos armados aún supera el umbral del 40%: Arauca, Macarena-Guaviare, Pacífico y Frontera Nariñense,

Alto Patía-Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste antioqueño y el Pacífico Medio. Además de los grupos armados la encuesta revela que hay otros actores que parecen contribuir a la percepción de inseguridad, particularmente en los territorios más remotos del país, como el Pacífico colombiano.

Lamentablemente, un 18% de los encuestados afirma que “el conflicto persiste aquí”. En otras palabras, para algo más de un millón de colombianos, de los 6,6 que habitan en zonas PDET, los beneficios de la paz son todavía poco visibles. Un hecho relevante, pues los datos sugieren que la percepción de seguridad influencia significativamente la satisfacción con la implementación del Acuerdo.

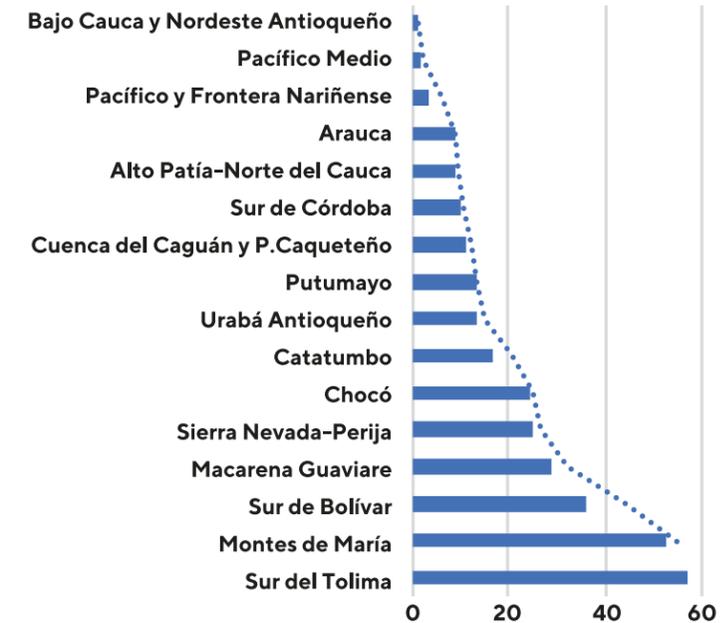
De manera general, se aprecia una mayor llegada del Estado a los territorios en temas como la seguridad, la justicia ordinaria o transicional, la resolución de disputas y algunos servicios públicos seleccionados. Hasta un 40% ha visto llegar bienes públicos a su comunidad “en los últimos seis meses”. El Informe estima que, con respecto a la situación anterior al Acuerdo, al menos un millón de colombianos más se inscriben en una lógica de Estado social de derecho, al sustraerse al control cotidiano de los grupos armados ilegales.

La encuesta ofrece abundante información sobre participación. Esto incluye a quién “ha contactado” el entrevistado en los últimos seis meses -líderes comunitarios o tradicionales, políticos- la membresía de organizaciones sociales (partido político, organización de sociedad civil organización de víctimas o JAC), o la participación en alguna marcha protesta o huelga. De manera general, los valores se sitúan por debajo del 20%. Entre los más altos cabe citar la afiliación a las JAC en los centros poblados o a organizaciones de víctimas y plataformas ciudadanas. Los datos muestran igualmente una brecha de género en la participación, con la excepción de las organizaciones y plataformas de víctimas.

Por otra parte, la gran mayoría de los encuestados prefiere la negociación con el ELN con respecto a la solución armada. En el marco de la encuesta, se pregunta “¿Cuál de las siguientes opciones considera usted que es la mejor para solucionar el conflicto con el ELN?” En torno al 80% de los encuestados afirma que la negociación, frente a un 14% que se inclina por el uso de la fuerza militar.

De cara al futuro, los colombianos de las zonas PDET muestran actitudes diferentes, que ilustran una visión

Dividendos de la paz: % de la población de los PDET donde ya no "manda" un grupo armado/varios y sí lo hacía antes del Acuerdo de 2016



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

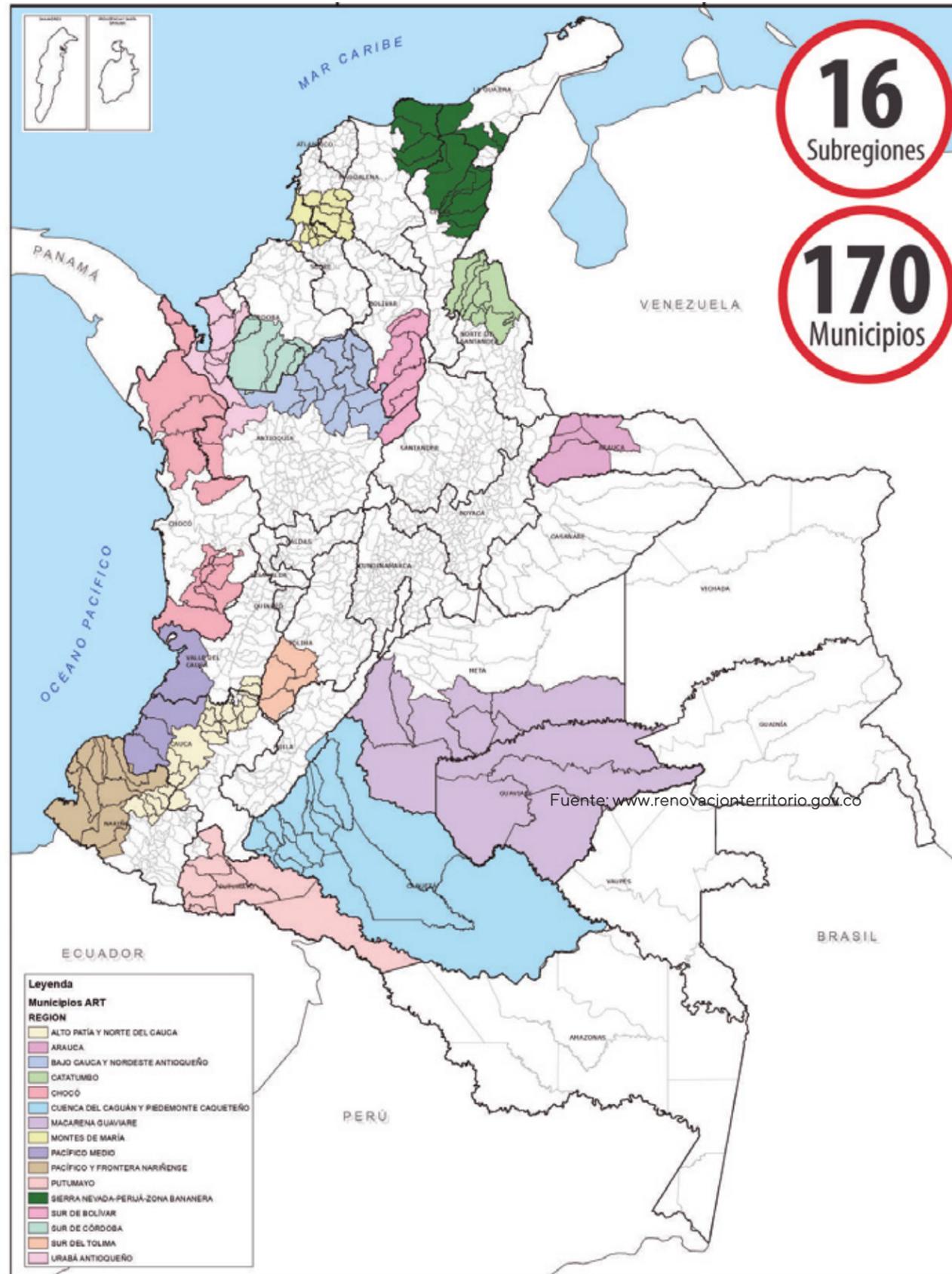
matizada sobre la situación en los territorios. Tras preguntar al encuestado si le gustaría seguir viviendo “aquí”, un 40% señala que “Sí, las cosas están por buen camino”. Mientras, un 30% responde “Sí, pero solo si las cosas mejoran”, un 15% dice “No, pero no tengo una mejor opción” y un 10% manifiesta “No, estoy buscando a donde irme”.

Por último, el Informe ofrece tres recomendaciones:

- 1. Impulsar decididamente la implementación integral del Acuerdo de Paz.** Transformar los territorios, a través de estrategias como los PDET, es quizás la receta más exitosa para la construcción de una nueva Colombia en el marco de la Agenda 2030. Los primeros análisis de esta encuesta muestran que los avances empiezan a ser percibidos, y que la satisfacción mejora con ciertos avances en la implementación. Dichas mejoras podrían cimentar la reconciliación a medio y largo plazo.
- 2. Redoblar los esfuerzos para la protección a líderes sociales y excombatientes.** Además de un imperativo ético, la encuesta sugiere que esta violencia socava la confianza en el Estado y el resto de actores de la sociedad.

3. Profundizar la agenda de investigación y análisis con los datos de la encuesta.

El Informe esboza algunas pistas para una agenda de investigación y da cuenta de apenas una parte de los datos de la encuesta. Confiamos en que, con estos datos y otras fuentes, en un futuro próximo, nuevos análisis permitan optimizar la implementación del ambicioso Acuerdo de Paz, contribuyendo así a una Colombia pacífica e incluyente.



Fuente: www.renovacionterritorio.gov.co

Contenido

AGRADECIMIENTOS	6
PRÓLOGO	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
INTRODUCCIÓN	16
CAPITULO 1: ¿POR QUÉ LAS PERCEPCIONES SON TAN IMPORTANTES?	20
CAPÍTULO 2: LA SATISFACCIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ	24
CAPÍTULO 3: EXPLORANDO EL VÍNCULO ENTRE CONFIANZA Y PAZ	42
CAPÍTULO 4: EL ARDUO PROCESO DE LA REINCORPORACIÓN Y LA RECONCILIACIÓN	50
CAPÍTULO 5: VÍCTIMAS, REPARACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	56
CAPÍTULO 6: EL ESTADO EN LOS TERRITORIOS: PAZ, SEGURIDAD Y DESARROLLO HUMANO	64
CAPÍTULO 7: OTRAS DIMENSIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ	76
CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	84
ANEXOS	88
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102

Abreviaturas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
AETCR	Antiguo Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ARN	Agencia para la Reincorporación y Normalización
ART	Agencia de Renovación del Territorio
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CERAC	Conflict Analysis Resource Center
CINEP	Centro de Investigación y Educación Popular
CEV	Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
CNR	Consejo Nacional de Reincorporación
COMPAZ	Centro de Recursos para la Paz
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ETCR	Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación
FARC	Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
JAC	Juntas de Acción Comunal
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
MAPS	Monitoreo de actitudes, percepciones y apoyo al proceso de paz en Colombia
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MPTF	Multi Partner Trust Fund
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARES	Fundación Paz y Reconciliación

PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIO	Peace Research Institute Oslo
SIVJNR	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
RUV	Registro Único de Víctimas
UAM	Universidad Autónoma de Madrid
UARIV	Unidad para las Víctimas
UCM	Universidad Complutense de Madrid
UBPD	Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
URT	Unidad de Restitución de Tierras

Introducción

La iniciativa MAPS en Colombia surge de una fértil colaboración entre el PNUD y PRIO, en colaboración con la Universidad de los Andes. Este encuentro entre la visión académica y la visión práctica del desarrollo empieza a dar sus frutos. Tres años después de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP¹, las percepciones de los 6,6 millones de habitantes de las zonas PDET vienen a enriquecer los balances existentes sobre la paz en el país.

Colombia es, sin duda, un ejemplo internacional en materia de construcción de paz. El 24 de Noviembre de 2016, tras una larga negociación y un plebiscito, donde ganó el No por estrecho margen, se firmó el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo de Paz)², entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

Colombia es también un referente clave para la Agenda 2030, en su esfuerzo de construir simultáneamente desarrollo humano y paz. El Acuerdo de Paz es uno de los más sofisticados desde la guerra fría, pues aborda las causas del conflicto y otorga un rol central a las víctimas. Es también uno de los Acuerdos mejor medidos. El Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame y la Misión de Verificación de la ONU, entre otros, emiten Informes independientes de manera regular.

¿Está avanzando la implementación del Acuerdo de Paz? ¿Hay hoy menos o más conflicto que antes? ¿Se ha logrado la ansiada No Repetición del conflicto? ¿Cómo se vinculan el desarrollo y la paz en las comunidades donde se implementan los PDET? ¿Tiene la gente esperanza en un futuro mejor? Al medir las percepciones de la población en zonas PDET, la encuesta aporta luces en la búsqueda de la respuesta a éstas y otras preguntas.

A continuación se hace un rápido sobrevuelo del contexto del proceso de paz, de la iniciativa MAPS y del contenido de los diferentes capítulos del Informe.

El conflicto armado y el Acuerdo de Paz. Colombia es un país de ingreso medio-alto, étnicamente plural y con un vasto territorio (1.143 millones de km²) de una enorme biodiversidad. Es también un país desigual y con altas tasas de violencia, que han ido disminuyendo significativamente en los últimos 15 años. Tradicionalmente, el Estado ha tenido cierta dificultad para llegar a sus territorios más remotos. Por más de cinco décadas, el conflicto armado en Colombia ha dejado a su paso 250.000 muertos y una estela de profundo dolor.

Los datos de la encuesta sobre la victimización y la confianza nos ilustran la magnitud del sufrimiento en zonas PDET, priorizadas en la implementación del Acuerdo. Aproximadamente un 40% de los encuestados responden que ellos o alguien de su familia ha sido víctima de secuestro, homicidio, violencia sexual –entre otros hechos– durante el conflicto. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes fueron particularmente afectados. Además, más de la mitad de la población de los PDET afirma que fueron desplazados por razones de violencia³.

Las casi 9 millones de víctimas registradas juegan un rol central en el Acuerdo. Según la encuesta, entre los responsables del evento más reciente de victimización durante el conflicto armado, figuran en primer lugar los paramilitares con el 40%, seguidos de las FARC-EP, con un 29%. La mitad de los encuestados señalan que el evento más reciente de victimización aconteció entre 2000 y 2010.

Los contornos del conflicto armado en los diferentes territorios son aún difusos. Los encuestados indican que los principales responsables de la violencia en

su comunidad fueron las AUC (34%), las FARC-EP (30%), y el ELN (10%) y en mucha menor medida las fuerzas Armadas y la Policía (entre el 2-3%). Un porcentaje menor percibe igualmente a los empresarios y terratenientes como responsables.

Tras la firma del Acuerdo de Paz, la compleja implementación del Acuerdo ha sido responsabilidad de dos gobiernos: El del Presidente Juan Manuel Santos, firmante del Acuerdo, y el del Presidente Iván Duque, a partir del 7 de Agosto de 2018.

Valga aquí mencionar que como telón de fondo de la implementación del Acuerdo el país ha experimentado el impacto de la grave crisis migratoria venezolana y, más recientemente, los devastadores efectos económicos y humanos de la pandemia del COVID-19.

El proceso de elaboración de MAPS. El Informe presenta los resultados de la encuesta MAPS, que fue concluida en diciembre del 2019. Esta encuesta es la primera de varias rondas. La segunda tendrá lugar en el 2021. Las nuevas rondas permitirán comparar la evolución de la paz a lo largo del tiempo, así como triangular el análisis con otras fuentes de información públicas y privadas.

Unas 12.000 personas fueron entrevistadas en 73 municipios de las zonas PDET. La encuesta es

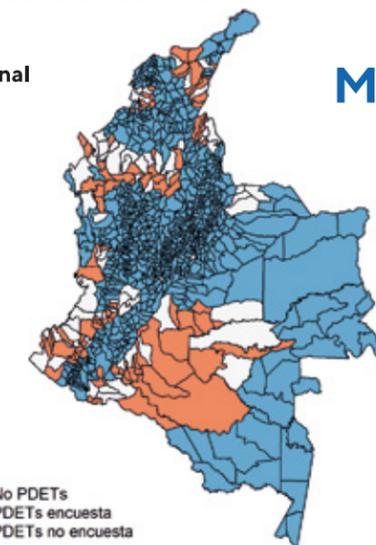
plenamente representativa para cada uno de los 16 PDET, ofreciendo una información rara y valiosa de las percepciones en esos territorios. Las 84 preguntas de la encuesta ofrecen abundante información sobre el Acuerdo de Paz y su implementación, la confianza, la seguridad, la justicia transicional y la situación socioeconómica de las comunidades. Estudia igualmente algunas dimensiones del enfoque de género y étnico, pero no las agota. La encuesta se acompañó de un esfuerzo cualitativo a través de grupos focales. Es materialmente imposible resumir la riqueza de los datos disponibles en un solo Informe. Por dicho motivo, se pone a disposición del público la base de datos, que facilitará nuevas investigaciones y análisis.

La encuesta permite en muchos casos comparar la situación anterior al Acuerdo con la del momento de la encuesta (2019). No obstante, no es posible distinguir temporalmente entre los dos gobiernos que han sido hasta la fecha responsables de la implementación del Acuerdo. Una explicación estadística más detallada puede encontrarse en el Anexo Técnico.

Antes de la publicación de este Informe, se realizaron más de 30 presentaciones y sesiones de trabajo con instituciones públicas y privadas vinculadas a la construcción de paz, con el fin de maximizar el uso segmentado de la información. La próxima ronda de

Cuadro 1: La encuesta MAPS
Datos clave de la encuesta

- 12.052 entrevistas (para un universo poblacional de 6.6 millones de personas)
- Representativa a nivel de 16 PDET
- 73 municipios
- Total Centros Poblados: 3.951
- Total Cabecera: 8.101
- Desagregación de género y étnica
- Recolección de la información en 2019

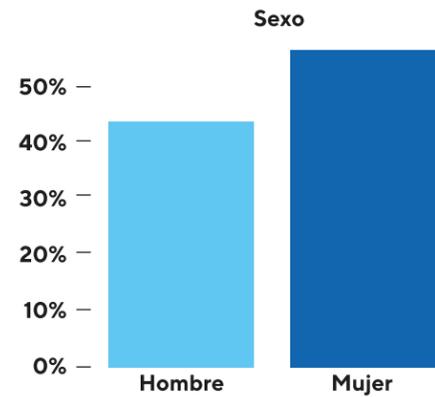


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO. Ver Anexo técnico

la encuesta permitirá afinar algunas de las premisas de la encuesta, e integrar valiosos aportes de cientos de funcionarios públicos y analistas.

En suma, la encuesta nos deja algunas informaciones de enorme interés para el país. Las próximas rondas aportarán más luz sobre algunas disyuntivas que trascienden el caso colombiano. La ecuación entre justicia y paz o la compleja relación entre desarrollo humano y paz, por ejemplo, de las que podremos extraer útiles lecciones para reducir el riesgo de reanudación del conflicto.

Gráfico 1: Caracterización por género de quienes respondieron las encuestas



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Los contenidos del Informe. Antes de abordar los diferentes capítulos es preciso aclarar que el Informe optó por integrar los análisis transversales a lo largo del documento. Es altamente recomendable que dichos enfoques, como el étnico o de género, puedan ser estudiados en mayor profundidad. El Informe está dividido en ocho capítulos.

El Capítulo 1 aborda el complejo tema de las percepciones y por qué son importantes para la medición de la paz.

El Capítulo 2 analiza las percepciones sobre el Acuerdo de Paz, y muy en particular de su implementación. Para ello se desglosa la información de manera temática, territorial, étnica y de género. Explora igualmente algunas explicaciones que influyen en la percepción ciudadana, como la seguridad o las diversas dimensiones del desarrollo humano.

El Capítulo 3 se adentra en la comprensión de un valor de extrema importancia en materia de paz, la confianza. El capítulo explora diversas dimensiones de la confianza, tanto interpersonal como institucional, y presenta un novedoso Índice de Confianza en la Paz para Colombia.

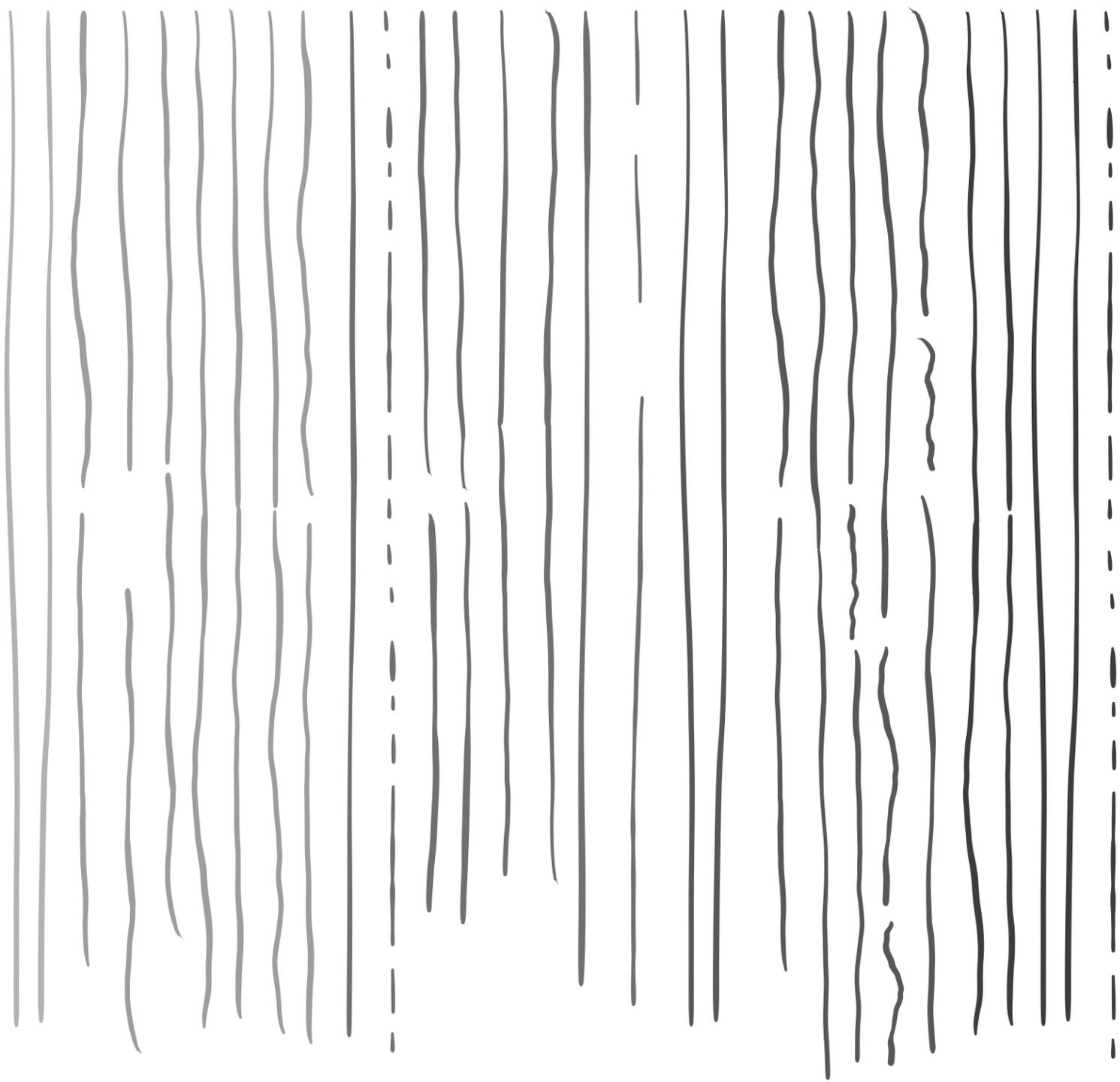
El Capítulo 4 estudia la reincorporación socioeconómica de los excombatientes de las FARC, así como algunos aspectos de la reconciliación.

El Capítulo 5 examina las percepciones de las víctimas, el Estado de su reparación, así como ciertos aspectos del Sistema Integral de la Verdad Justicia, Reparación y No Repetición.

El Capítulo 6 explora la llegada del Estado a los territorios. Asimismo, analiza la situación actual de seguridad y conflicto después de tres años de implementación del Acuerdo de Paz.

El Capítulo 7 revisa otras dimensiones de la construcción de paz, como aquellas referidas a una posible negociación con el ELN, la violencia de género, la participación y la protesta social, así como una mirada prospectiva.

Finalmente, *el Capítulo 8*, presenta algunas recomendaciones y conclusiones del Informe.



Por qué las percepciones son importantes

Capítulo 1.

Los conflictos armados tienen efectos pavorosos en las personas de los países donde tienen lugar: violencia indiscriminada, desplazamiento forzado, daños a la propiedad e infraestructura, retrocesos en la educación, la salud y el bienestar, así como el trauma a largo plazo de personas y comunidades. Reconstruir esas sociedades y consolidar la paz no es tarea fácil, ni lo será para Colombia. ¿Dónde deberían empezar los constructores de paz? ¿Qué priorizar? ¿Y cómo secuenciamos las prioridades?

Por sorprendente que parezca, un grupo que es rara vez consultado sobre sus prioridades, son los civiles en las comunidades locales que soportaron la peor parte del conflicto⁴. Es decir, en contextos de posconflicto no existe una herramienta estándar que nos permita monitorear, rastrear y comprender las percepciones y experiencias de las personas con un proceso de paz. Eso no quiere decir que no se realicen encuestas en países que salen de un conflicto⁵. Sin embargo, estas encuestas tienden a ser representativas a nivel nacional, mientras que los conflictos armados, por el contrario, tienden a localizarse geográficamente⁶. Como consecuencia, las encuestas a menudo no son representativas de las áreas donde ocurrió el conflicto o de las comunidades locales que experimentaron el conflicto de primera mano. Para comprender las prioridades de estas comunidades locales, necesitamos herramientas de encuesta especializadas del tipo que desarrollamos aquí.

Escuchar las preferencias y opiniones de la gente puede ser el enfoque con mayores probabilidades de éxito en el fortalecimiento de la paz. Las percepciones de los ciudadanos sobre las estrategias de construcción de paz son cruciales para lograr una paz sostenible en sociedades devastadas por la guerra, al menos por cuatro razones:

En primer lugar, el apoyo de las personas a los esfuerzos de consolidación de la paz afecta su apoyo y confianza en el Gobierno, lo que en última instancia afecta la confianza de los ciudadanos en su Estado.

En segundo lugar, el apoyo de la población civil a los esfuerzos de reintegración y reconciliación dirigidos a los excombatientes influye en la probabilidad de reincidencia y reanudación del conflicto.

En tercer lugar, conocer las percepciones de la gente sobre las disposiciones de los acuerdos de paz y su implementación permite a los constructores de paz hacer que las políticas públicas respondan mejor a las preocupaciones de los ciudadanos.

Y cuarto, la información acerca las percepciones locales permite poner a los ciudadanos en el centro de los esfuerzos de construcción de la paz.

Las personas expresan sus opiniones sobre las políticas a través de diferentes medios, que van desde protestas violentas hasta llamamientos pacíficos. No es inusual que los civiles se movilicen en apoyo de los procesos de paz; en el caso colombiano esto fue evidente incluso antes de la firma del acuerdo, en forma de marchas y peticiones en línea.

En democracia, la gente expresa su apoyo o desaprobación a través de las urnas. Si bien las elecciones posteriores al conflicto pueden revelar hallazgos interesantes en términos de apoyo o desaprobación de los esfuerzos de consolidación de la paz, los resultados de las elecciones también pueden reflejar las opiniones de la gente sobre asuntos no relacionados con un proceso de paz⁷. Así, algunas sociedades en posconflicto, incluida Colombia, han solicitado directamente la opinión de la gente sobre los acuerdos de paz a través de referendos. En Irlanda del Norte, por ejemplo, una gran mayoría apoyó el Acuerdo del Viernes Santo en un referéndum de 1998 sobre el tema. De manera similar, el referéndum de 2005 en Irak resultó en la aprobación de cambios constitucionales traídos a la mesa después de años de conflicto armado. En Guatemala, sin embargo, las reformas constitucionales, derivadas del Acuerdo de Paz de 1996, fueron rechazadas en un referéndum de 1999⁸.

Sin embargo, ni las elecciones ni los referendos revelan lo que la gente realmente piensa sobre las disposiciones y la implementación de los acuerdos de paz. Solo diferencian entre “aprobar” y “desaprobar” y, por lo tanto, nos dejan con poca orientación sobre cómo fortalecer la paz después de un conflicto armado⁹. Para conocer las verdaderas preferencias de las personas, debemos hacer preguntas más detalladas. Obtener esta información puede ser crucial para mantener la paz en el posconflicto al fortalecer la legitimidad del Estado, prevenir la reanudación del conflicto y mejorar las políticas públicas.

Legitimidad estatal

El apoyo de la sociedad civil y la ciudadanía al proceso de paz determina si un gobierno democrático puede sobrevivir a un Acuerdo de Paz. No en vano todo Acuerdo de Paz conlleva costos sustanciales, y un gobierno solo podrá pagar este

precio sin ser derrocado, si los civiles lo consideran legítimo. La legitimidad de un gobierno puede verse cuestionada desde el principio en un país en posconflicto. La confianza de la gente en un gobierno que no ha sido capaz de proteger a todos sus ciudadanos de la guerra puede ser baja, y aún menor si los actores estatales también cometieron delitos¹⁰. Además, es posible que el Estado nunca haya llegado a áreas remotas del país devastadas por la guerra, y otros actores pueden haber surgido como fuentes alternativas de autoridad¹¹. En este contexto, crear y recrear confianza es una tarea fundamental para el gobierno. El conocimiento profundo de las percepciones de la gente sobre las políticas de los gobiernos puede ser una herramienta crucial en este proceso.

Sin embargo, incluso si el partido del gobierno que firmó un Acuerdo de Paz es derrocado del poder, como sucedió en Colombia cuando los candidatos más próximos al anterior presidente, y premio Nobel de la paz, Juan Manuel Santos perdieron las elecciones de 2018, el Acuerdo de Paz aún puede tener legitimidad. Por ejemplo, a pesar del rechazo a las reformas constitucionales prescritas en el Acuerdo de Paz de 1996 en Guatemala en un referéndum en 1999, investigaciones recientes muestran que, en general, una gran mayoría de guatemaltecos apoya las disposiciones más centrales del Acuerdo de Paz¹².

En Colombia, las áreas más afectadas por el conflicto armado también registraron un mayor número de votantes del ‘sí’ en el referéndum de 2016¹³, un dato también confirmado por la encuesta. Este Informe también revela que las personas que viven en los PDET apoyan bastante las políticas prescritas en el Acuerdo de Paz, aunque no están mayoritariamente satisfechas con la implementación (ver capítulo 2). No obstante, incluso si la legitimidad de un Acuerdo de Paz no es necesariamente la misma que la de un gobierno, la aprobación de las políticas afectará la aprobación del gobierno y, en última instancia, del Estado. Por lo tanto, responder a las percepciones de la gente sobre un Acuerdo de Paz debería fortalecer la legitimidad del Estado.

Evitar la reanudación del conflicto

La paz que surge del conflicto armado es frágil y existe un alto riesgo de que se quiebre¹⁴. Se ha dedicado mucha investigación a comprender

cuándo y por qué es más probable que se repitan los conflictos y cómo mantener la paz después de un conflicto. Esta investigación, obviamente importante, tiende a centrarse en factores a nivel de país, como el desarrollo económico y el tipo de régimen¹⁵, o factores a nivel del conflicto, como problemas del conflicto o tipo de terminación¹⁶. Además, se estudian las estrategias de consolidación de la paz destinadas a poner fin a los conflictos, tales como las disposiciones de los acuerdos de paz, con el fin de evaluar su efecto en la paz duradera tras el conflicto¹⁷. Sin embargo, las teorías que apuntan a explicar la reanudación del conflicto operan principalmente a nivel individual o grupal, incluso si la mayoría de los análisis empíricos se realizan a nivel macro. Los factores antes mencionados caracterizan los contextos en los que los individuos estarán motivados para (re) armarse o que brinden oportunidades para hacerlo. Por ejemplo, los investigadores afirman que ciertas disposiciones de los acuerdos de paz reducen el miedo de los rebeldes a ser marginados y excluidos de las posiciones de poder posteriores al conflicto¹⁸, o que los combatientes eligieron permanecer en un grupo rebelde debido a los beneficios económicos de la rebelión¹⁹.

Obtener las preferencias de las personas directamente nos acerca a la motivación potencial y la oportunidad de usar la violencia nuevamente por medios políticos -o de otro tipo-, lo que permite que los responsables de la formulación de políticas eviten la escalada. Saber lo que piensa la gente sobre los acuerdos de paz y su implementación puede contribuir a fortalecer la paz de posguerra y reducir la probabilidad de que la violencia vuelva a estallar. Además, para obstaculizar la movilización de excombatientes, la reintegración de los excombatientes a la sociedad civil es fundamental. Esto depende en gran medida de la voluntad de los miembros ordinarios de la sociedad, dado que superar las barreras de confianza entre los excombatientes y las comunidades a las que se reintegrarán es en gran medida una tarea de la sociedad civil²⁰.

Conocer y responder a las percepciones de la gente es, por tanto, crucial para frenar la nueva violencia a raíz de los conflictos armados a través de dos canales:

1. Reducir la probabilidad de que los ciudadanos apoyen a los grupos rebeldes porque no están contentos con las políticas implementadas y crean que los grupos armados son mejores para proporcionar bienes públicos y seguridad²¹.

2. El mapeo de las percepciones de las personas permite a las partes interesadas facilitar la reconciliación y la reintegración de manera que tanto los civiles como los excombatientes estén satisfechos, reduciendo así el riesgo de rearme.

Mejorar las políticas públicas

Las disposiciones de los acuerdos de paz y los planes de implementación están diseñados para romper con el pasado, establecer la responsabilidad y la rendición de cuentas por crímenes de guerra, abordar las preocupaciones de las víctimas y mejorar la vida de la población. Para lograr estos objetivos, necesitamos saber cómo se sienten las personas sobre las disposiciones del Acuerdo, así como su implementación. El mapeo de sus percepciones a través de una amplia encuesta permite a los responsables de la formulación de políticas evaluar si se atienden las preocupaciones de las personas y, en caso contrario, qué se puede hacer para mejorar la vida de la población.

Un ejemplo de ello, en el caso colombiano, es la Unidad responsable en el gobierno de los procesos de restitución de tierras. La encuesta ofrece información localizada en los territorios sobre potenciales beneficiarios que no estaban en contacto con la institución. Un análisis detallado de la información ha permitido a la Unidad una pronta adopción de medidas al respecto en ciertos PDET. No es el único caso. Otras instituciones del Estado se han beneficiado igualmente de nuevas informaciones o perspectivas de las que no disponían anteriormente, en temas como la reparación a víctimas, la confianza o la reconciliación.

Poner al ciudadano en el centro de la construcción de paz

Una amplia y creciente literatura de investigación sostiene que las voces y perspectivas locales han sido descuidadas en los esfuerzos de construcción de paz. Esta literatura sostiene que un enfoque de “abajo hacia arriba” es necesario para la paz sostenible. El enfoque de “abajo hacia arriba” se ha focalizado en los esfuerzos comunitarios para crear y mantener

la paz cotidiana, y subraya que los ciudadanos no son pasivos beneficiarios de asistencia sino agentes que influyen los resultados de la construcción de la paz. Un argumento que no es ajeno a la realidad colombiana²².

Si bien la literatura de “abajo hacia arriba” ha hecho importantes contribuciones en cuanto al rol de la *agencia* en la construcción de paz, es poco lo que sabemos en cuanto a la variación entre individuos o comunidades, los cambios en las percepciones sobre los Acuerdos a lo largo del tiempo, así como las implicaciones de estas variaciones en los resultados generales de la paz²³. El tipo de datos que se presentan en este Informe permite una operacionalización del enfoque de “abajo hacia arriba” y pone a los ciudadanos en el centro de la construcción de paz. Esta encuesta puede servir como un mecanismo flexible y relevante, a través del cual se pueda fomentar la participación de los ciudadanos de los territorios en la construcción de paz. Un protagonismo que puede ser clave para la paz sostenible en Colombia.

La satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz

Capítulo 2.

El Acuerdo de Paz en Colombia es uno de los más ambiciosos firmados después de la guerra fría. Las Naciones Unidas lo sigue considerado como una fuente de inspiración para un mundo convulso. Un ejercicio que, según el Plan Marco de Implementación²⁴, debiera hacerse realidad a lo largo de un período de 15 años.

Instituciones como el Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia o los Notables (con apoyo de CERAC/CINEP), han publicado regularmente Informes y declaraciones independientes que dan cuenta de los diferentes avances en la implementación²⁵. De hecho, una parte de la sofisticación del Acuerdo es el sistema de seguimiento a los compromisos suscritos. Un esfuerzo plural, que combina diversos enfoques metodológicos.

Asimismo, el gobierno, a través de su Consejería de Estabilización, publica Informes regulares sobre la implementación, bajo el marco de su política de "Paz y Legalidad"²⁶. Otras instituciones del Estado -Congreso, Defensoría, Procuraduría, Contraloría- y organismos no gubernamentales²⁷ han hecho sus propios análisis sobre logros y desafíos del proceso de paz.

El análisis de las percepciones a una escala representativa en los territorios PDET, supone una innovación de la política pública. Las voces de los protagonistas del conflicto pueden y deben nutrir la política pública de paz. Como señalaba un participante de los grupos focales en Carmen de Bolívar, hablando de la paz "si este proceso no se hace desde las emociones, desde el interior de las personas, se puede poner todo el dinero del mundo en el proceso, pero no va a ser 100% efectivo". En

todo caso, esas 12.000 voces, representativas de más de 6 millones de habitantes de los PDET, merecen bien ser escuchadas por los diferentes actores de la sociedad colombiana.

Este capítulo aborda las percepciones sobre el Acuerdo de Paz y su implementación. Para ellos analiza la satisfacción con diferentes temas de la implementación, y un desglose territorial, de género y étnico.

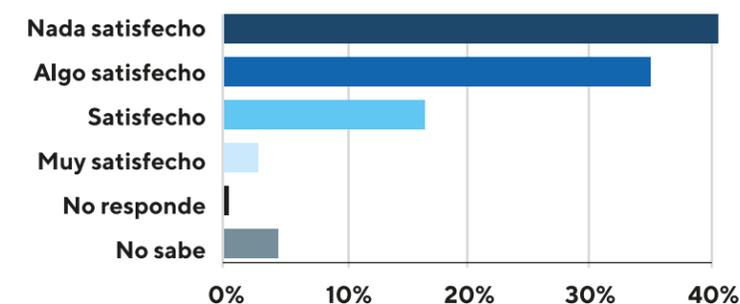
La satisfacción con el Acuerdo de Paz firmado en 2016

El proceso de paz suscitó una enorme controversia en el país, que alcanzó su cenit el último trimestre del 2016, con la celebración del plebiscito y la posterior ratificación parlamentaria de la versión final del Acuerdo. La encuesta MAPS nos ofrece nuevas perspectivas sobre la percepción actual de los colombianos más afectados por el conflicto.

La población PDET es generalmente favorable al Acuerdo de Paz. Un 55% muestra algún nivel de satisfacción con el contenido del Acuerdo de Paz, frente a un 41% que afirma no estar nada satisfecho (ver Gráfico 2).

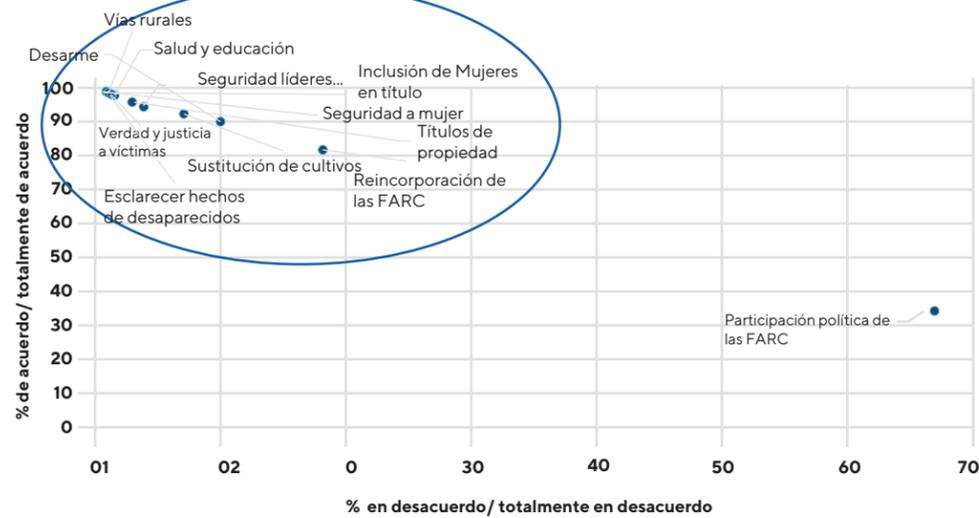
Las cifras indican un porcentaje considerable de desafección con el Acuerdo en zonas PDET (41%). Este es un dato que no conviene infravalorar. Como veremos más adelante, los encuestados menos favorables al Acuerdo, se muestran muy insatisfechos con su implementación.

Gráfico 2: Grado de satisfacción con el Acuerdo de Paz
¿Qué tan satisfecho está con el Acuerdo?



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Gráfico 3: % de personas que están de acuerdo o en desacuerdo con componentes centrales del Acuerdo de Paz



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

No obstante, la satisfacción general con el Acuerdo no es equiparable a la satisfacción con sus diferentes componentes. De hecho, la favorabilidad del Acuerdo de Paz parece ser mucho mayor cuando se pregunta sobre sus contenidos precisos. Como se aprecia en el gráfico 3, en once de los doce aspectos del Acuerdo examinados, al menos 80% de los encuestados manifiestan estar “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo”. Esto incluye temas como la verdad, justicia y reparación a las víctimas, mejoras en salud y educación, la seguridad de los líderes sociales, la sustitución de cultivos y la construcción y mejora de vías rurales, entre otros. Tan sólo se registra una excepción en esta lista, la participación política de las FARC. En este rubro, aquellos que están en desacuerdo con este componente superan a los que están de acuerdo.

Esta amplia aceptación de las zonas PDET de la mayoría de los componentes del Acuerdo de Paz reviste una enorme importancia para las instituciones que están mandatadas con su ejecución. Las diferentes instituciones del Estado –el gobierno nacional y el SIVJRNR, entre otras– gozan de un respaldo ciudadano en la ejecución de las políticas públicas, a juzgar por las percepciones populares. Un ejemplo de ello es el esclarecimiento de hechos de desaparecidos. Apenas un 1.6% de los encuestados se muestra en desacuerdo con este importante componente del Acuerdo de Paz.

Cabe por último señalar que, más allá de la satisfacción expresada, al menos un 75% de los

encuestados dice estar de acuerdo con que el Acuerdo de Paz era necesario para finalizar el conflicto con las FARC. En otras palabras, parece haber personas que a pesar de estar insatisfechas con el Acuerdo, lo consideran necesario.

La satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz

¿Es la paz un éxito o un fracaso? ¿Es posible determinarlo a estas alturas del proceso? ¿Son tres años suficientes? Existe un amplio abanico de estudios y eventos que ofrecen perspectivas diversas sobre los avances de la implementación. El relato que aquí se presenta se focaliza en los resultados de la encuesta. Al tratarse de percepciones, debe ser observado en conjunto con otras fuentes de información. Valga aquí recordar que los resultados presentados fueron obtenidos con anterioridad a la llegada de la pandemia del COVID-19.

La percepción general sobre el proceso: avances frágiles, pero perceptibles

La encuesta tuvo lugar aproximadamente tres años después de la firma del Acuerdo de Paz, en

un proceso que oficialmente tomará quince años. Como se puede apreciar en el gráfico 4, un 38% de los encuestados muestran algún nivel de satisfacción (de “algo” a “muy” satisfecho) con la implementación de Acuerdo de Paz. Mientras, la mayoría de los encuestados (58%) manifiestan no estar “nada” satisfechos con la misma.

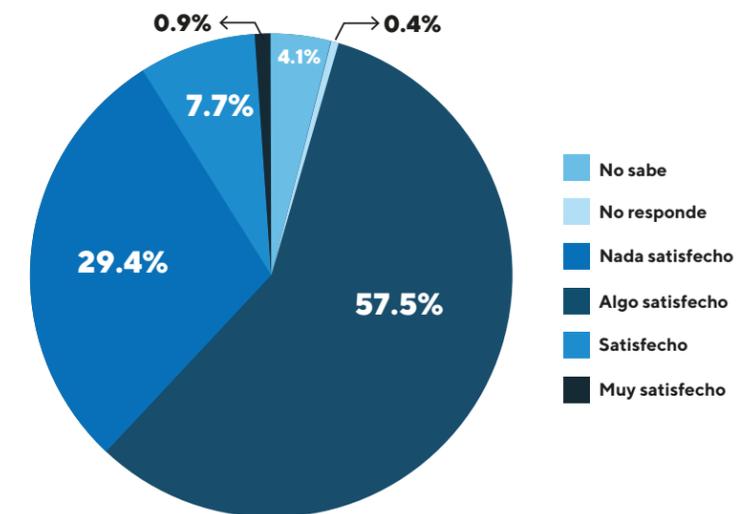
Las cifras indican que, entre los que muestran algún nivel de satisfacción, la mayoría ellos están “algo” satisfechos (29%) o “satisfechos” (8%). Tan sólo un 1% afirma estar “muy satisfecho”. A estas alturas de la implementación, el hecho de que un 38% de los encuestados muestren algún nivel satisfacción no es nada desdeñable.

Cabe aquí detenerse sobre ese 58% de encuestados que dice no estar nada satisfecho con la implementación. Las percepciones sobre el

La satisfacción tiene muchas aristas. A modo de ejemplo, en un grupo focal en Apartadó, un participante calificó como una “buena cosa” la reducción de muertes desde el Acuerdo de Paz, así como el hecho de que las FARC hayan pedido perdón por la masacre de la Chinita. Sin embargo hay disconformidad con la falta de compromiso con la verdad tras la masacre: “Les hicimos diez preguntas y no han respondido ni la primera”.

Por ser esta la primera experiencia de este género, resulta difícil determinar si se espera algún día acercarse al 100% de satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz. Ese escenario ideal, como en cualquier política pública, resulta altamente improbable. No obstante, la evolución futura de las percepciones puede ayudar a dilucidar si el país está avanzando en temas como la confianza, la reconciliación, la seguridad o la llegada efectiva

Gráfico 4: ¿Qué tan satisfacción está usted con la implementación del Acuerdo de Paz?



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Acuerdo de Paz parecen ser muy relevantes a este respecto. Aquellos encuestados que no estaban nada satisfechos con los contenidos del Acuerdo, parecen estar igualmente insatisfechos con su implementación, en una proporción superior al 90%. Por el contrario, los encuestados que manifestaban algún grado de satisfacción con los contenidos del Acuerdo de Paz, son más generosos en la valoración de su implementación. En torno al 60%, tiene algún nivel de satisfacción con la implementación, frente a cerca del 35% que afirma no estar nada satisfecho. La evolución futura de la satisfacción ayudará a perfilar mejor estas divergencias.

del Estado a los territorios. Y a adoptar las medidas correctivas que eventualmente se requieran.

Por último, cabe mencionar que los resultados de la encuesta en materia de satisfacción con la implementación del Acuerdo no se contradicen con otros esfuerzos de seguimiento del Acuerdo, como los del Instituto Kroc. Sin embargo no es posible hacer una comparación rigurosa, por las diferencias metodológicas existentes²⁸.

Análisis desagregado de la satisfacción de la implementación. Un esfuerzo de 15 años que no debe dejar a nadie atrás

Un análisis desglosado de los resultados generales nos ofrece algunos matices sobre el panorama general de las percepciones. Presentamos aquí sus rasgos principales.

No hay grandes diferencias en las percepciones generales entre hombres y mujeres. Los hombres se muestran algo menos insatisfechos (56.8%) que las mujeres (58%), aunque la diferencia es mínima. Esta tendencia a una menor satisfacción de las mujeres se refleja igualmente en otras dimensiones de la encuesta, como veremos más adelante en materia de reconciliación.

El nivel de satisfacción registrado, sin embargo, no debe asimilarse al compromiso ético y personal con la implementación del Acuerdo de Paz. Como señaló una participante de unos de los grupos focales en Carmen de Bolívar, tras señalar las dificultades que enfrenta, la *“participación se ha incrementado*

en buena medida porque el gran número de víctimas han sido mujeres... destrozándoles el alma, quitándoles tal vez a un hijo o al esposo, inclusive víctimas directas por acceso carnal violento. Y eso hace que de una u otra manera tu te sientas intimidado... cuando eso pasa tomas la decisión... tengo que hacerme partícipe para que todos sepan que no solamente por ser mujer me van a excluir, sino que precisamente por ser mujer debo tener la participación”. Si bien un análisis integral de género del conjunto de la encuesta no ha sido posible en el marco del presente Informe, dicho ejercicio es necesario y altamente recomendable.

Los más mayores se muestran algo más satisfechos. Si bien por los diferentes segmentos de edad no parece haber diferencias notorias, los más jóvenes parecen estar ligeramente menos satisfechos (ver Gráfico 5) que los más mayores.

Desde un enfoque étnico, los afrodescendientes²⁹ son los menos satisfechos con el Estado de la implementación. En el plano étnico, la insatisfacción de los blancos/mestizos y los indígenas ronda el 58%. En el caso de los afrodescendientes, esta insatisfacción alcanza el 61%, casi doblando el número de aquellos que muestra algún nivel de satisfacción.

Hay enormes diferencias territoriales en la implementación del Acuerdo. La satisfacción de los centros poblados es mayor que en las cabeceras

(un 42% versus un 38%), un dato igualmente relevante para la implementación (ver gráfico 6). A priori resulta positivo que los centros poblados, las áreas más rurales a las que llega esta encuesta, sean más positivas con la implementación. Esto pudiera ser resultado del mayor esfuerzo institucional realizado para llegar a las áreas más remotas del país. No obstante, la falta de información sobre las áreas rurales más dispersas no permite extraer conclusiones robustas al respecto.

El análisis permite, por primera vez, una comparación en las percepciones de los 16 PDET. Colombia es un país vasto, y sus territorios, heterogéneos. Así fue el perfil del conflicto armado y así parece ser la realidad de la implementación. Como se observa en el gráfico 7, podemos apreciar cuatro grupos de PDET (de mayor a menor insatisfacción)

Los encuestados más favorables corresponden a los PDET de Sur del Tolima, Arauca o Macarena-Guaviare. Los datos revelan un cierto equilibrio entre aquellos que muestran algún nivel de satisfacción y los que están insatisfechos.

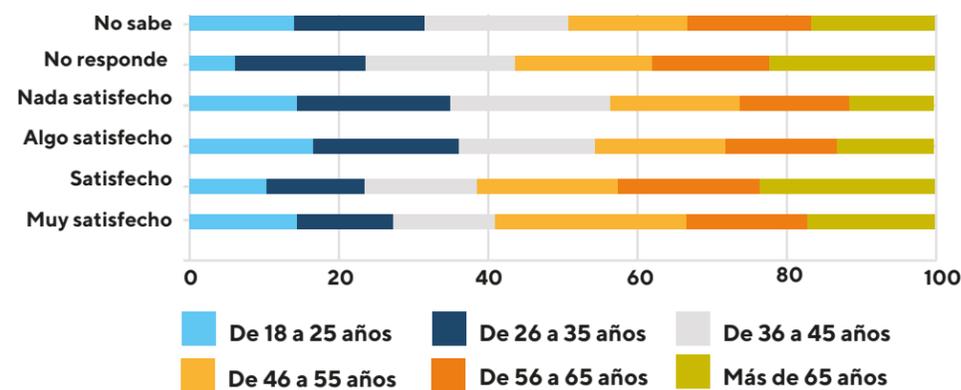
Un segundo grupo que supera el 40% de satisfacción, se refiere a Montes de María, Urabá Antioqueño, Sur de Córdoba, Sierra Nevada-Perija y Chocó.

Un tercer grupo, entre el 30% y el 40% de satisfacción incluye al Sur de Bolívar, Alto Patía Norte del Cauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo y Pacífico Medio.

Finalmente, los datos más desalentadores, inferiores al 30% de satisfacción, se refieren a los habitantes de los PDET de Putumayo, Pacífico y Frontera Nariñense o Cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño. En ellos, hasta tres de cada cuatro encuestados afirman no estar “nada” satisfechos con la implementación.

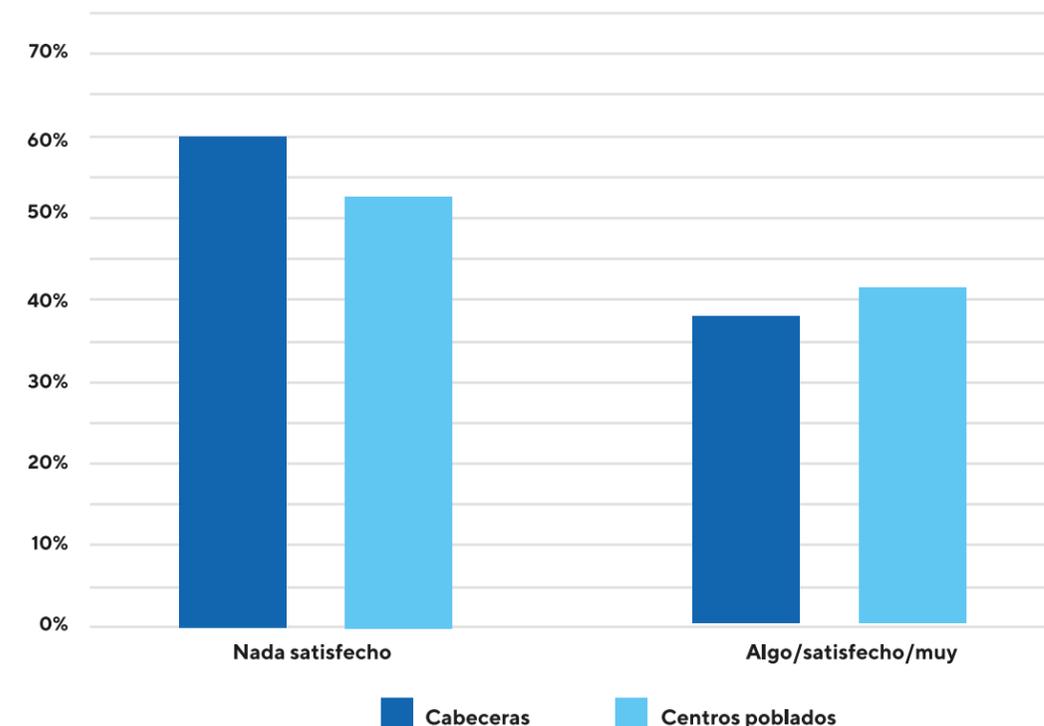
Entre los municipios de la encuesta hay igualmente enormes divergencias. A título ilustrativo, mientras hay municipios encuestados donde 2 de cada 3 encuestados muestran algún nivel de satisfacción (Planadas, Rioblanco o Icononzo³⁰), hay otros donde ni siquiera uno de cada cinco están en esa situación (Belén de los Andaquíes, Tumaco o Puerto Asís).

Gráfico 5: Satisfacción con la implementación del Acuerdo por edades



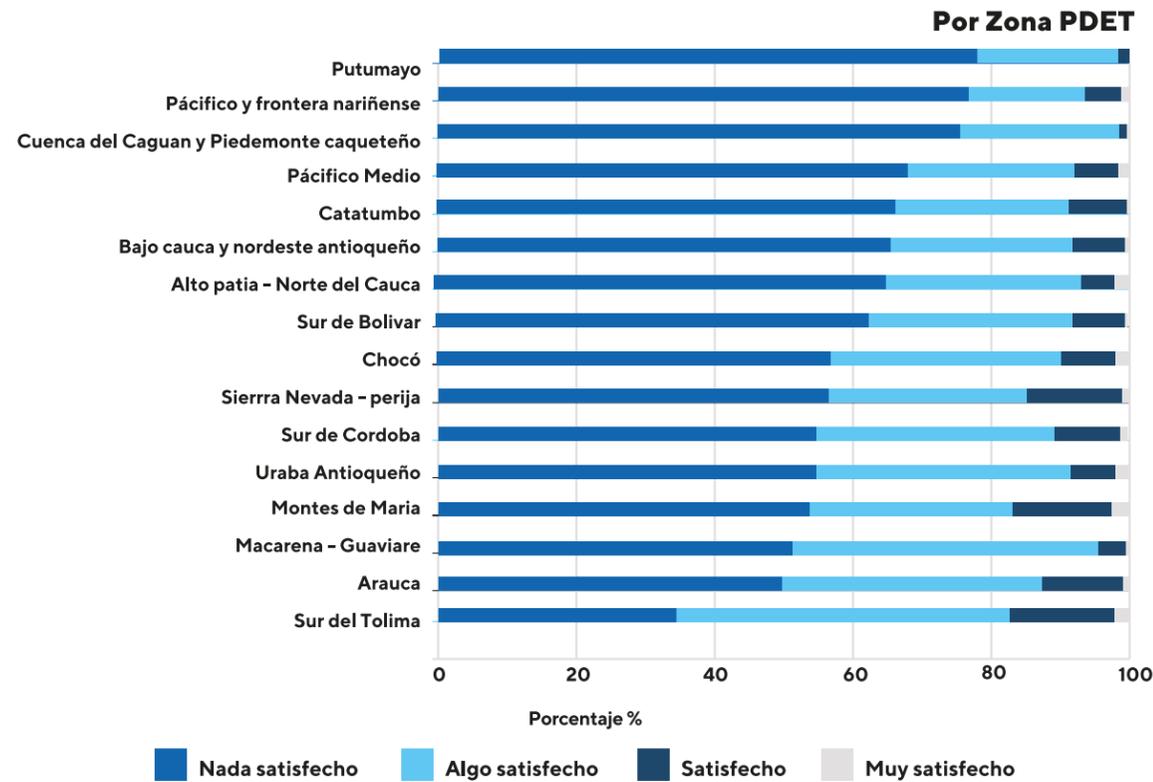
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 6: Grado de satisfacción con la implementación: centros poblados vs cabeceras



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 7: Satisfacción con la implementación, desglosada por PDET



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

¿Qué piensan las víctimas del conflicto, centro del acuerdo de paz, sobre la implementación?

Aquellas víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas (RUV), muestran niveles de satisfacción similares a la media de los PDET, aunque levemente superiores (40%). A este respecto no se aprecia una gran diferencia entre aquellas víctimas que ha sido reparadas y las que no. La situación de las víctimas será analizada en mayor detalle en el Capítulo 5.

La satisfacción con los diferentes temas de la implementación

A continuación abordaremos la satisfacción de la implementación en cuanto a las diferentes temáticas del Acuerdo. El presente cuadro resume la satisfacción para los diferentes temas (aquellos que la evalúan como bien/muy bien), que se encuentran en un rango entre el 34% y el 44%, una vez descontadas

las variables no sabe/no contesta/no aplica. Es preciso señalar que para todos los temas del Acuerdo analizados, la insatisfacción (aquellos que responden mal/muy mal) con la implementación supera la satisfacción con el mismo.

Los avances más valorados son la entrega de subsidios para la sustitución de cultivos ilícitos (44%), verdad³¹, justicia y reparación a las víctimas (43%) la inclusión de las mujeres en los títulos de propiedad (41%), la construcción y mejora de vías rurales (41%) y la mejora seguridad de las mujeres (40%). La entrega de títulos de propiedad, la seguridad de los líderes sociales y el esclarecimiento de hechos de desaparecidos se encuentran en torno a la media de satisfacción (38%).

Por último, los temas vinculados con las FARC –el desarme, la reincorporación, y la participación de en las elecciones–, junto con salud y educación, se encuentran por debajo de la media de la satisfacción con la implementación. Al igual que vimos en el Acuerdo, la participación política de las FARC a

través de un nuevo partido, se sigue percibiendo con recelo por una parte de la población de los municipios PDET (ver Gráfico 8).

A partir de la información disponible en la encuesta, el modesto resultado de la salud y educación (34%) pudiera explicarse por el bajo desempeño de la calidad percibida de la salud (2 de cada 3 encuestados piensan que es mala o muy mala). Una percepción muy diferente a la registrada en el caso de la educación.

Todos los temas analizados tienen que ver con el novedoso enfoque de género del Acuerdo de Paz, que dispone de su propio mecanismo de seguimiento. Dos de ellos que tienen que ver en particular con la situación de las mujeres –su inclusión en los títulos de propiedad y su seguridad–. Si bien ambos figuran entre los cinco mejor ubicados en cuanto al nivel de satisfacción con la implementación (ver gráfico 8), la percepción de las mujeres encuestadas es menos favorable que la de los hombres.

Por su relevancia, cada uno de los temas de la implementación mencionados pudieran ser objeto de un análisis propio, que trasciende el propósito del presente Informe. Nos detendremos aquí en cinco de ellos: los vínculos entre desarrollo humano y paz, la sustitución de cultivos ilícitos, el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR), la situación de seguridad y el espinoso tema de la seguridad de los líderes sociales.

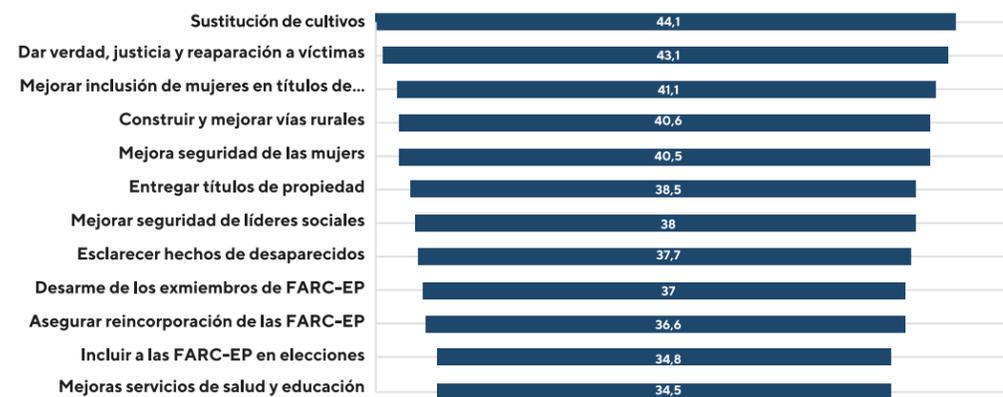
Explorando los vínculos entre desarrollo humano y paz

El Acuerdo prevé una reforma rural integral, que busca una transformación estructural del campo colombiano, con el fin de mejorar las condiciones de bienestar de la población rural. Una apuesta ambiciosa que requerirá un alto compromiso institucional y continuidad en el tiempo. Junto a una apuesta notable en materia de acceso a la tierra, como condición necesaria para dicha transformación, un elemento central de la implementación del Acuerdo son los PDET. Varios participantes en un grupo focal en Florencia coincidían en que es la primera vez que el Estado tiene el campo en mente, y los ha consultado e implicado, pero lo menos satisfactorio “es el tiempo que le está tomando para implementar”.

Temas como la restitución y el trabajo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se estudian de manera somera en los Capítulos 5 y 6. Nos detendremos aquí brevemente en los PDET y en el análisis de ciertos vínculos entre desarrollo humano y paz.

Los PDET deben de llevar al territorio la presencia del Estado en materia de servicios públicos a zonas afectadas por el conflicto armado. Los 170 municipios de los PDETs representan aproximadamente un 36%

Gráfico 8: Satisfacción por la implementación, por tema



Nota: Con el fin de facilitar la comparación, los datos de este gráfico excluyen las categoría: No sabe/no contesta/no aplica en mi comunidad. Es preciso anotar que las preguntas vinculadas a las FARC tienen un % de respuestas algo inferior al resto. En caso de incluir las variables, No sabe/no contesta/no aplica en mi comunidad, el % más bajo de satisfacción sería participación de FARC en elecciones.

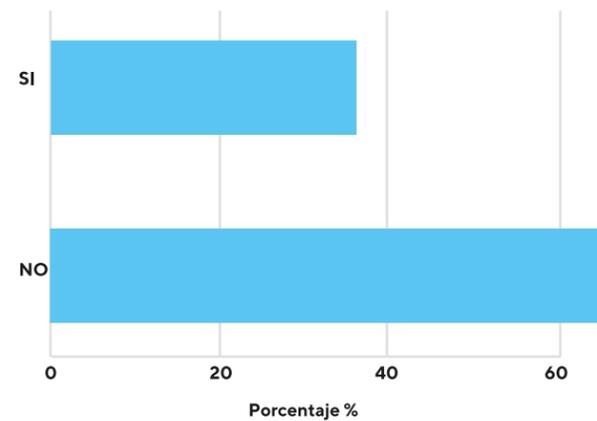
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

del territorio nacional- un territorio más extenso que el Reino Unido o Noruega- y un 45% de las áreas de los Parques Nacionales. En este marco, los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) han sido finalizados y han implicado un proceso de participación de más de 200.000 personas³².

Es aún prematuro hacer una evaluación de este proceso, que implica una lista inicial de 30.000 iniciativas locales, habiendo transcurrido poco más de un año de su identificación por las comunidades. Al tratarse de un esfuerzo de transformación territorial, los PDET -al igual que otros aspectos de la reforma rural integral- requerirán el compromiso de varios gobiernos.

No obstante, es interesante observar que esta primera llegada a los territorios parece empezar a percibirse. Casi un 40% de los encuestados afirman haber visto “un aumento en la construcción de bienes comunitarios (puentes, escuelas, carreteras, casetas comunales etc.) en los últimos seis meses” (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Aumento en la construcción de bienes comunitarios en los últimos seis meses



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Para examinar esto más de cerca³³, usamos los datos de nuestra encuesta para estimar un modelo que se enfoca en la relación entre la satisfacción de las personas con el proceso de paz y su percepción sobre el avance en varias dimensiones del desarrollo y la seguridad. El modelo hace una regresión de las opiniones de satisfacción de las personas sobre qué mejoras, si las hay, se han realizado en infraestructura, economía, educación, salud y seguridad. Además, el

modelo sopesa y tiene en cuenta las características socioeconómicas y demográficas de los encuestados, su experiencia con la violencia, así como los factores específicos del lugar donde viven.

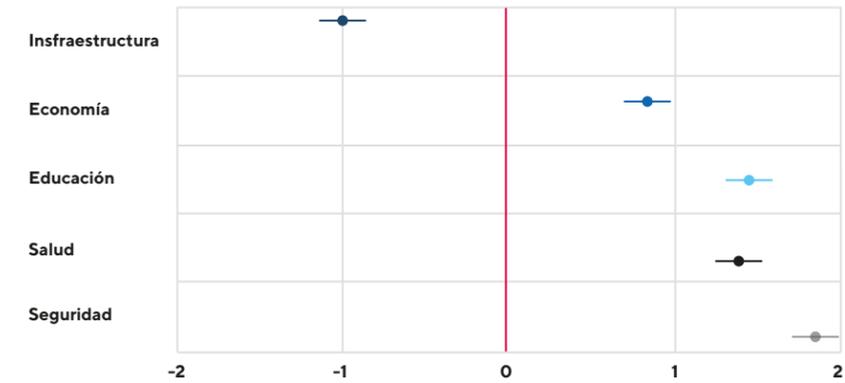
Los resultados indican relaciones sólidas que son estadísticamente significativas y sustancialmente importantes (ver gráfico 10). Encontramos que las personas que creen que se han realizado mejoras en salud, educación o seguridad o que la economía está mejorando, están más satisfechas con el proceso de paz. Los efectos son particularmente importantes para las tres primeras áreas. Sin embargo, este no es el caso de quienes creen que la infraestructura ha mejorado. Para las personas que creen que se ha mejorado la infraestructura, como los caminos rurales, no vemos que esto se refleje en niveles más altos de satisfacción con el proceso de paz en general. Esto indica que las personas no necesariamente responden o cambian su visión del proceso de paz de manera similar, independientemente de dónde vean más desarrollo. En cambio, las personas tienden a concentrarse y dar más peso a dimensiones particulares del desarrollo, como la salud, la educación y la seguridad.

Por otra parte, este dato puede ser cotejado con las preferencias ciudadanas reflejadas en la encuesta (donde se opta entre salud, educación, vías, formalización de la propiedad y contratación de policías)³⁴. En sus respuestas, los encuestados destacan la salud y la educación como sus prioridades, y en menor medida de la construcción y mejora de vías. Temas como la formalización de la propiedad o contratar a más policías aparecen muy por debajo en la escala de prioridades.

Claramente, hay una coincidencia entre la marcada preferencia por la educación y salud, y los datos anteriormente presentados. La discrepancia principal estaría entre la importancia que se le otorga a la evolución de la seguridad en el análisis precedente y la baja preferencia por la opción “contratar más policías” en el marco de las preferencias ciudadanas. Esto pudiera indicar que para los encuestados la importancia otorgada a la seguridad no se corresponde necesariamente con un incremento del pie de fuerza.

Como se observa en el Gráfico 11, cuando la gente percibe mejoras en la educación en los últimos seis meses, la satisfacción llega a superar la insatisfacción con la implementación del Acuerdo. Este tiene una doble lectura. Por una parte, el gobierno puede

Gráfico 10. Relación entre la satisfacción con el Acuerdo de Paz y las percepciones con el avance de varias dimensiones en los últimos seis meses



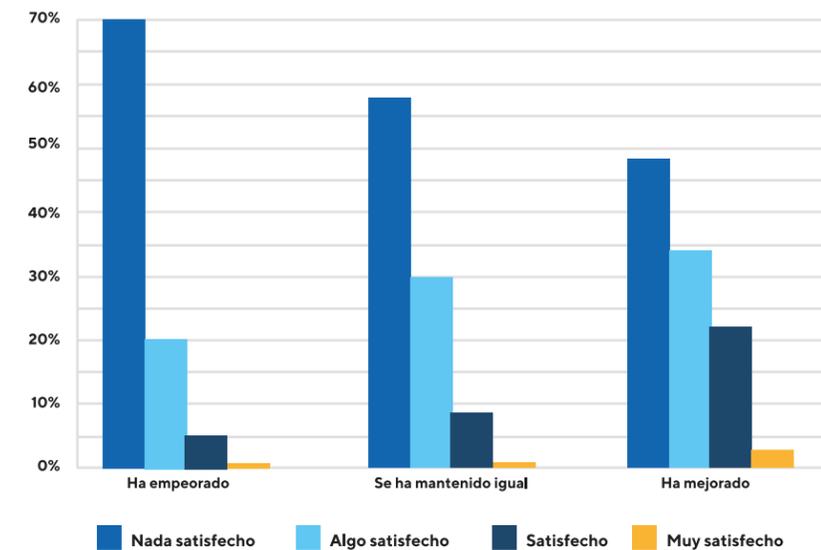
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

tener la capacidad de aumentar la satisfacción en los territorios con resultados acordes con las preferencias y problemas ciudadanos (seguridad, educación, salud, economía) en un período relativamente corto de tiempo. Por otro lado, la satisfacción con la implementación requiere una intervención integral, en la que los temas socioeconómicos complejos -como la salud, o la educación en un entorno rural- juegan un rol muy relevante. Es por tanto posible que el trabajo de las agencias específicamente creadas para la

implementación del Acuerdo, sin la contribución de algunos Ministerios sectoriales, sea insuficiente para transformar significativamente las percepciones sobre la implementación.

Los datos analizados constituyen una primera exploración en estas interrelaciones. Una mirada prospectiva requiere entender mejor el vínculo entre el desarrollo y el éxito de la implementación. Y estudiar como esas preferencias ciudadanas -y la respuesta institucional a las mismas-

Gráfico 11. Calidad de la educación en los últimos 6 meses y satisfacción con la implementación del Acuerdo



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

puede condicionar la satisfacción futura con la implementación del Acuerdo de Paz.

La sustitución de cultivos ilícitos: un aporte a la discusión

La sustitución de cultivos es, en el Acuerdo de Paz, una herramienta relativamente novedosa con respecto al *modus operandi* de la denominada guerra contra las drogas. Es innegable que las economías ilícitas representan una amenaza para la construcción de la paz en Colombia. Y si bien este fenómeno no es nuevo, una miríada de grupos armados ha ocupado el espacio dejado por las FARC tras su desmovilización y dejación de armas durante el 2017.

Existen multitud de debates sobre el programa de sustitución de cultivos ilícitos, su bajo nivel de resiembra³⁵, o el grado de cumplimiento de las obligaciones del programa, entre otros. Igualmente hay estudios sobre sus vínculos con estrategias de desarrollo rural o sobre su coste-efectividad con respecto a otras intervenciones posibles. No es posible adentrarse en ese fértil debate con la profundidad que el tema merece. Entre otras

razones, porque las preguntas de la encuesta no abarcan el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) en toda su complejidad -que incluye asistencia técnica, seguridad alimentaria y proyectos productivos-. Simplemente mide ciertas percepciones de los encuestados, y brinda un prisma de análisis adicional.

Como vimos anteriormente, la entrega de subsidios para la sustitución de cultivos es el aspecto más valorado de la implementación. Un 44% muestra algún nivel de satisfacción, frente a un 56% que dice no estar satisfecho. A este respecto, es preciso mencionar que este programa no se implementa en todos los territorios PDET, sino en zonas bien delimitadas donde hay cultivos ilícitos.

Por dicho motivo, se procedió a hacer un primer análisis de la percepción de aquellos encuestados que se encuentra específicamente en zonas de acción del PNIS. Como vemos en el gráfico 12, los encuestados en zonas PNIS muestran un nivel de satisfacción (bien/ muy bien) superior al de insatisfacción (mal/muy mal). En las zonas donde no hay PNIS, ocurre justamente lo contrario. Más allá de las particularidades, esto pareciera sugerir que la presencia del Estado puede efectivamente cambiar percepciones en los territorios de manera significativa.

Por ser la sustitución de cultivos un programa focalizado en ciertos territorios, la satisfacción por PDET es muy desigual. Es llamativo que la zona de mayor satisfacción para este rubro sea el Pacífico y Frontera Nariñense (el único PDET que supera el 50% de satisfacción). Este dato contrasta vivamente con el hecho de que este mismo PDET sea el segundo más "insatisfecho" con la implementación general del Acuerdo.

Por último, hay un dato curioso. Pese a que los encuestados en zonas PNIS parecen estar más satisfechos con la entrega de subsidios para la sustitución de cultivos ilícitos que el resto, esto no ocurre con su valoración sobre el conjunto de la implementación del conjunto del Acuerdo de Paz, con la que se muestran ligeramente menos satisfechos.

instituciones no habían cumplido aún dos años de funcionamiento al momento de la encuesta. En ese marco hay que analizar los resultados obtenidos de la JEP, la CEV y la UBPD. Un caso distinto es el de la institucionalidad existente con anterioridad al Acuerdo de Paz.

La satisfacción con el rubro verdad, justicia, reparación a las víctimas ocupa el segundo lugar entre los aspectos más valorados de la implementación. Esto parece indicar que el trabajo institucional está siendo apreciado por los habitantes de los PDET. Cabe aquí recordar la voz de uno de los participantes en los grupos focales en San Onofre, que en relación a la búsqueda de su tío desaparecido, manifestó "Vamos a un paso lento, pero con firmeza".

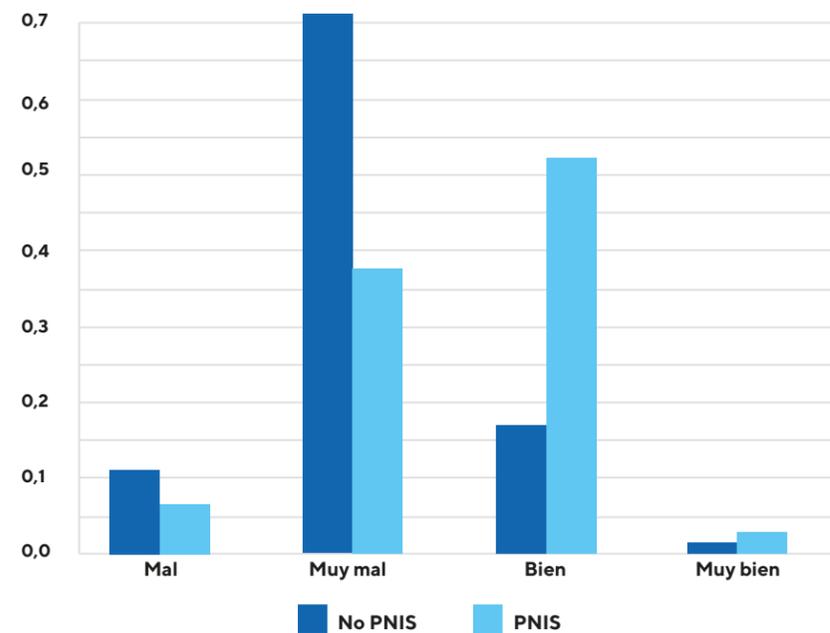
Por región PDET se aprecia una gran diferencia en la satisfacción en este rubro, siendo Sierra Nevada-Perija la que más valora (76%) y la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caquetense la que menos (17%). Estos datos invitan a una reflexión conjunta de las instituciones concernidas sobre la llegada actual a ciertos territorios.

Dicho esto, éste parece un componente del Acuerdo de compleja medición, por la sensibilidad particular de los temas abordados. A modo de ejemplo, las actitudes sobre la verdad (a favor y en contra) o

La satisfacción con la verdad, justicia y reparación a las víctimas

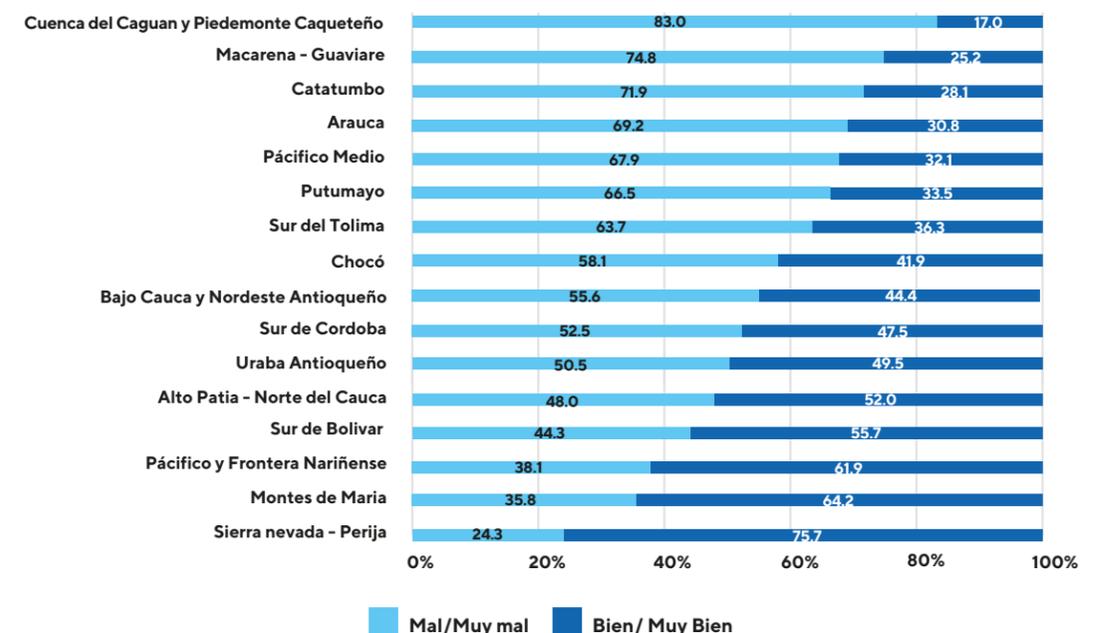
En el marco del Acuerdo de Paz, las víctimas y el SIVJRNR tienen un lugar sumamente importante. Varias instituciones del ambicioso SIVJRNR entraron en funcionamiento a lo largo del año 2018. Las

Gráfico 12: Satisfacción con la implementación de la sustitución de cultivos: zonas PNIS vs zonas no PNIS



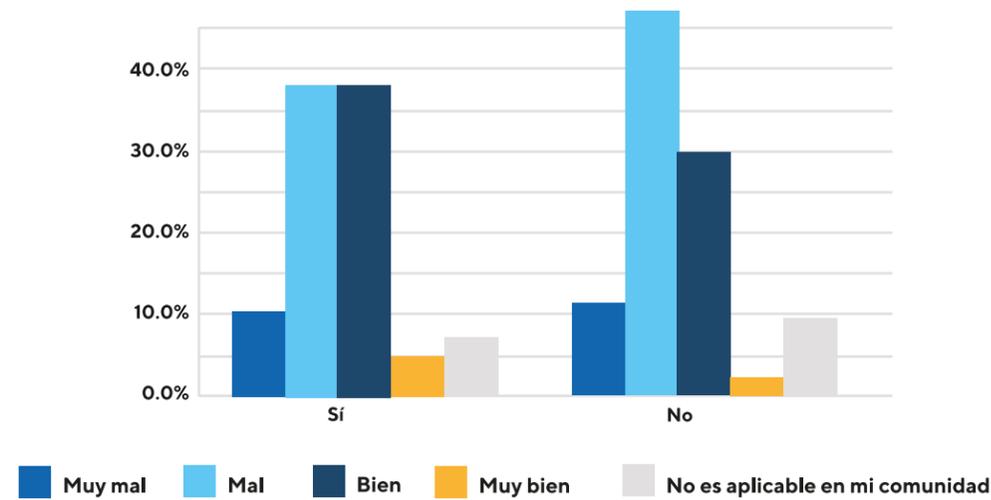
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO y datos de UNODC

Gráfico 13: Satisfacción con la implementación en materia verdad, justicia y reparación a las víctimas, desglosado por PDET (%)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 14: Grado de satisfacción con la implementación en materia de verdad, justicia y reparación a las víctimas. Víctimas reparadas vs no reparadas



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

frente a los beneficios penales de los excombatientes de las FARC registradas en la encuesta, no parecen afectar significativamente la valoración de los avances de implementación en materia de verdad, justicia y reparación a víctimas. Sí lo hacen, sin embargo, el hecho de que el entrevistado sea una víctima que haya recibido reparación (ver gráfico 14). En este caso, su percepción parece ser más favorable. No obstante, es poco lo que sabemos aún sobre la evolución de estas percepciones. Habida cuenta del alto contenido emocional de esta temática, la satisfacción de los encuestados puede cambiar considerablemente –en un sentido o en otro– en próximas rondas de la encuesta³⁶.

De manera general, en lo referente a la JEP, la CEV y la UBPD, los resultados de la encuesta muestran un nivel alto de acuerdo en zonas PDET sobre su misión general³⁷, un nivel de contacto aún limitado con las víctimas registradas, y una elevadísima expectativa sobre su utilidad para la comunidad. Todo ello será analizado en mayor detalle en los Capítulos 5 y 6.

La percepción sobre la seguridad de los líderes sociales

La seguridad y protección de los defensores de los derechos humanos³⁸ –que a los efectos de este análisis, incluye a los líderes sociales–³⁹, se ha convertido en un tema crucial para el proceso de paz.

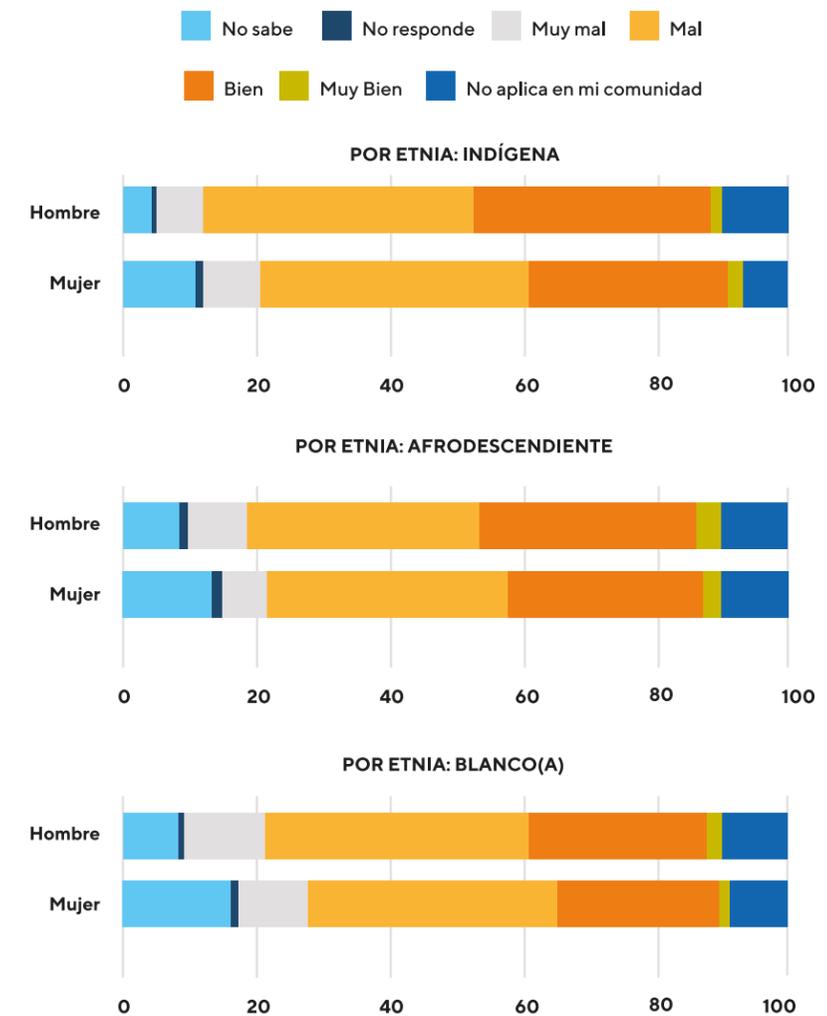
Un elemento central del Acuerdo de Paz fue mejorar la seguridad de los líderes sociales.

Hasta el momento, esto no se ha logrado. En los últimos años hemos visto un número creciente de líderes sociales o defensores de los derechos humanos asesinados (varios cientos desde 2017). Esto es preocupante, porque además del ominoso e inaceptable uso de la violencia, estos asesinatos tienen el potencial de socavar la confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales (ver Capítulo 7) y en la capacidad del Estado para garantizar la seguridad. A continuación analizamos dos puntos relevantes para esta importante discusión en el país. Primero, la satisfacción de los encuestados con la implementación del Acuerdo de Paz en este punto. En segundo lugar, presentamos un análisis de los asesinatos de defensores de derechos humanos y su impacto en las percepciones registradas en la encuesta.

Con respecto al primer aspecto, la encuesta recoge una valoración intermedia (38%) en cuanto al implementación de la “mejora de la seguridad de los líderes sociales”. Sin embargo, la percepción registra ligeras variaciones a nivel étnico y de género (ver gráfico 15). Los afrodescendientes y los indígenas parecen más satisfechos que blancos y mestizos. Las mujeres de todas las etnias muestran una satisfacción menor a la de los hombres.

Como se mencionó anteriormente, la seguridad y protección de los líderes sociales es una preocupación importante para los colombianos en el

Gráfico 15: Satisfacción en implementación en cuanto a mejorar seguridad para líderes Sociales (por sexo y etnia) (%)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

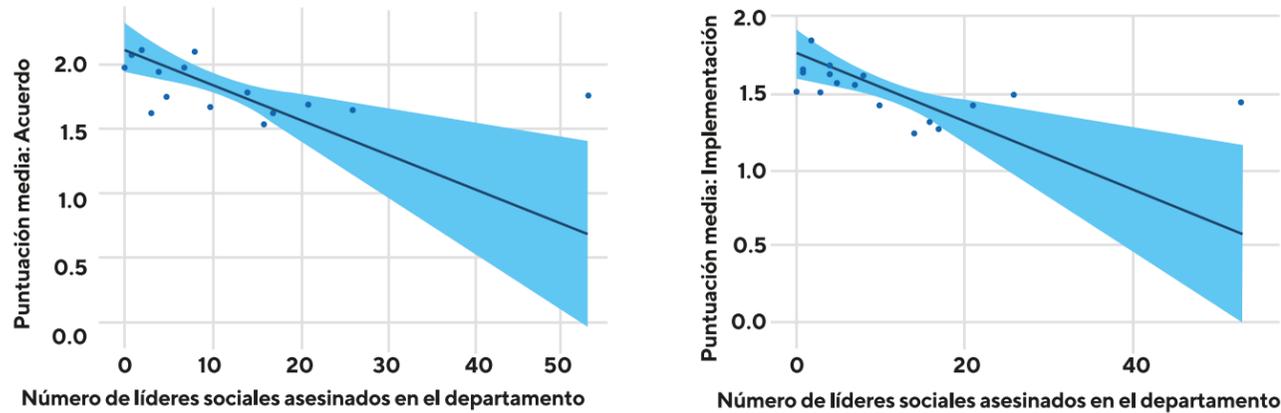
PDET (96 % de las respuestas) y uno de los temas más controvertidos de la implementación del Acuerdo.

Para analizar este punto, hemos examinado el historial de asesinatos de defensores de derechos humanos durante los años 2018 y 2019 hasta el momento de la encuesta, y analizamos en qué medida se ven influenciadas las percepciones de las personas sobre el proceso de paz o su implementación por estos asesinatos. Aquí es necesario actuar con precaución. No hacemos ninguna afirmación de causalidad ni argumentamos que el asesinato de defensores de los derechos humanos *conduce* a una disminución de la confianza en el proceso de paz. Más bien, esto debe verse como un intento preliminar para simplemente determinar

hasta qué punto existe una asociación entre los asesinatos de defensores de los derechos humanos y las percepciones del proceso de paz en un área.

Los resultados de dicho ejercicio preliminar se muestran en la Gráfico 16. Esto muestra el resultado de un modelo simple pero bastante robusto, que arroja resultados claros. A nivel del PDET, encontramos que cuantos más defensores de derechos humanos habían sido asesinados en el PDET antes de nuestra encuesta, menor es el nivel promedio de apoyo al Acuerdo de Paz y menos las personas satisfechas con la forma en que se está implementando el proceso de paz. Un panorama similar surge si en lugar del PDET nos enfocamos en los municipios. Esto no significa necesariamente que

Gráfico 16: Relación entre el asesinato a líderes y el apoyo al proceso de paz o a su implementación



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO, Somos Defensores y elaboración propia

el asesinato de defensores de derechos humanos lleve a menores niveles de satisfacción con el proceso de paz y su implementación. Sin embargo, sí significa que en el PDET y los municipios donde la gente ha visto muchos asesinatos de defensores de derechos humanos, la satisfacción de la gente con el proceso de paz también es menor en promedio.

Y, al contrario, aquellos encuestados que se sienten más seguros están más satisfechos que insatisfechos con la implementación del Acuerdo.

Esto mismo ocurre al mirar la evolución de seguridad en los últimos seis meses. Dicho esto, cabe aquí recordar la volatilidad y la heterogeneidad de los territorios colombianos. En el gráfico 18 se puede apreciar las enormes diferencias territoriales. Se advierte el notable deterioro Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, donde más de la mitad de los encuestados perciben un empeoramiento, frente a la evolución en Chocó o Macarena, que permanece relativamente estable en dicho período. La situación de seguridad y su evolución desde el Acuerdo de Paz de 2016 se analiza en mayor profundidad en el Capítulo 6.

El Capítulo 7 explora algunas dimensiones adicionales en materia de participación social.

La seguridad influye considerablemente en la satisfacción con la implementación

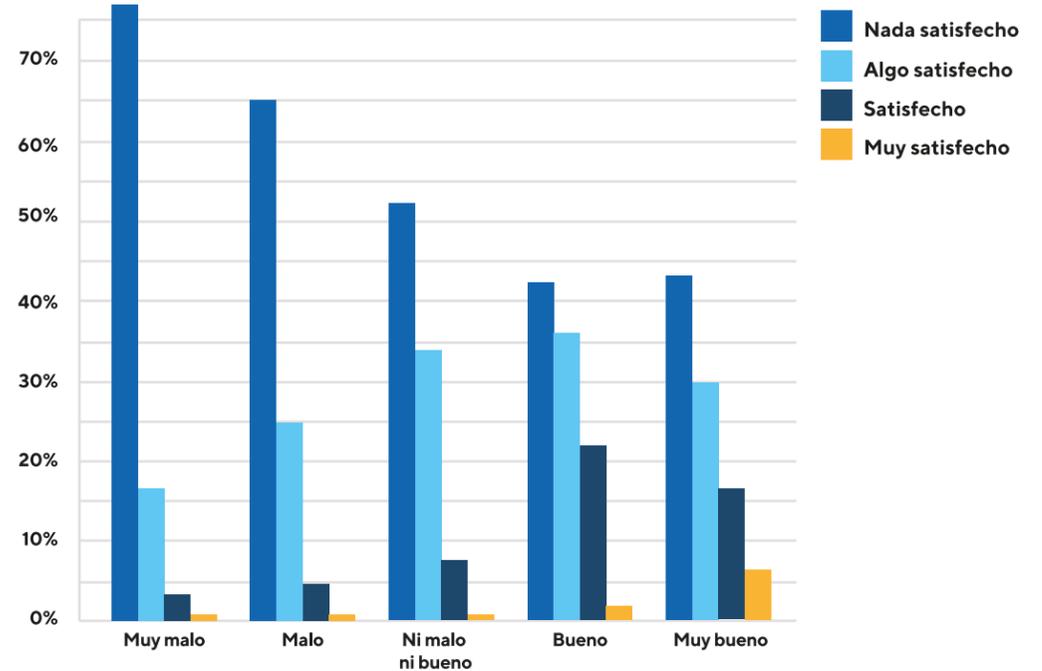
La percepción de la implementación puede estar relacionada con aspectos que trascienden el Acuerdo de Paz. No obstante, como se ha señalado, estadísticamente hay factores que parecen incidir claramente en esa ecuación. La percepción de seguridad es probablemente el más significativo (ver Gráfico 10). Algo que no debe sorprendernos, pues la seguridad es un valor clave en los procesos de paz, particularmente en el período inmediatamente posterior al cese de las hostilidades.

Como nos muestra el gráfico 17, aquellas personas que se sienten más inseguras tienden a valorar de manera más severa la implementación del Acuerdo.

¿Se mantiene la polarización de las percepciones sobre la paz?

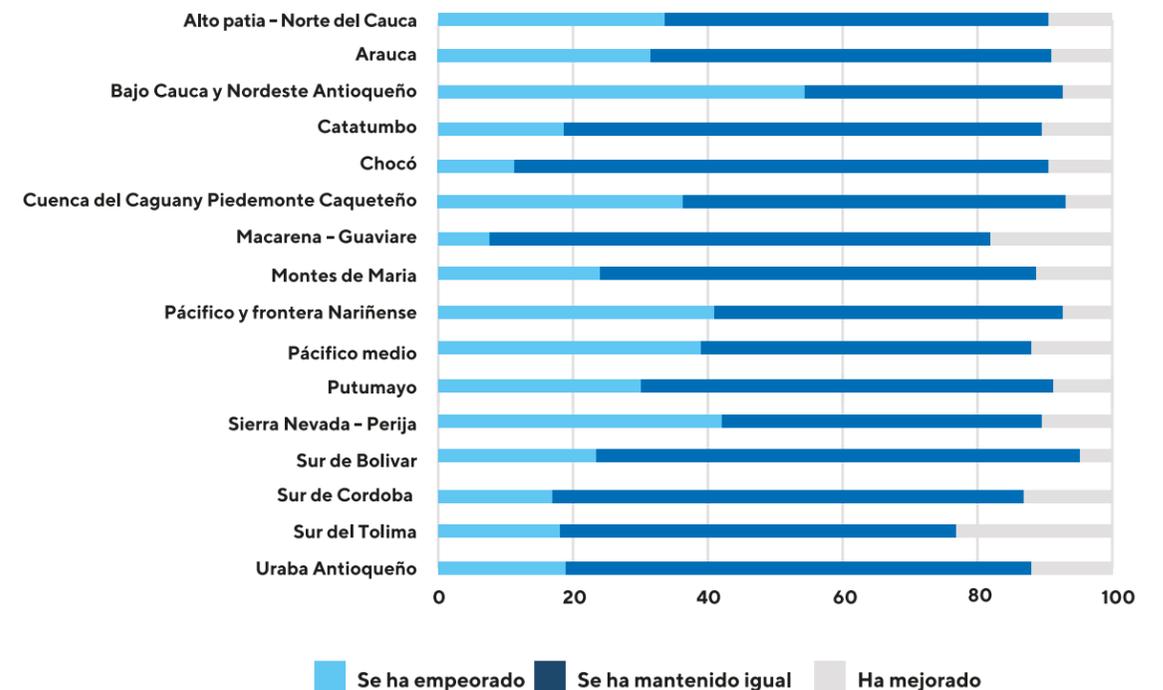
Los datos de la encuesta no avalan la tesis la polarización, pero tampoco la invalidan. Los datos sugieren, por ejemplo, que aquellas personas que apoyaron el Sí en el Plebiscito están más satisfechos con la implementación del Acuerdo que aquellos que votaron No (ver Gráfico 19). Dicha diferencia, no obstante, pone igualmente de relieve que

Gráfico 17: Percepción de Seguridad y Satisfacción con la implementación del Acuerdo



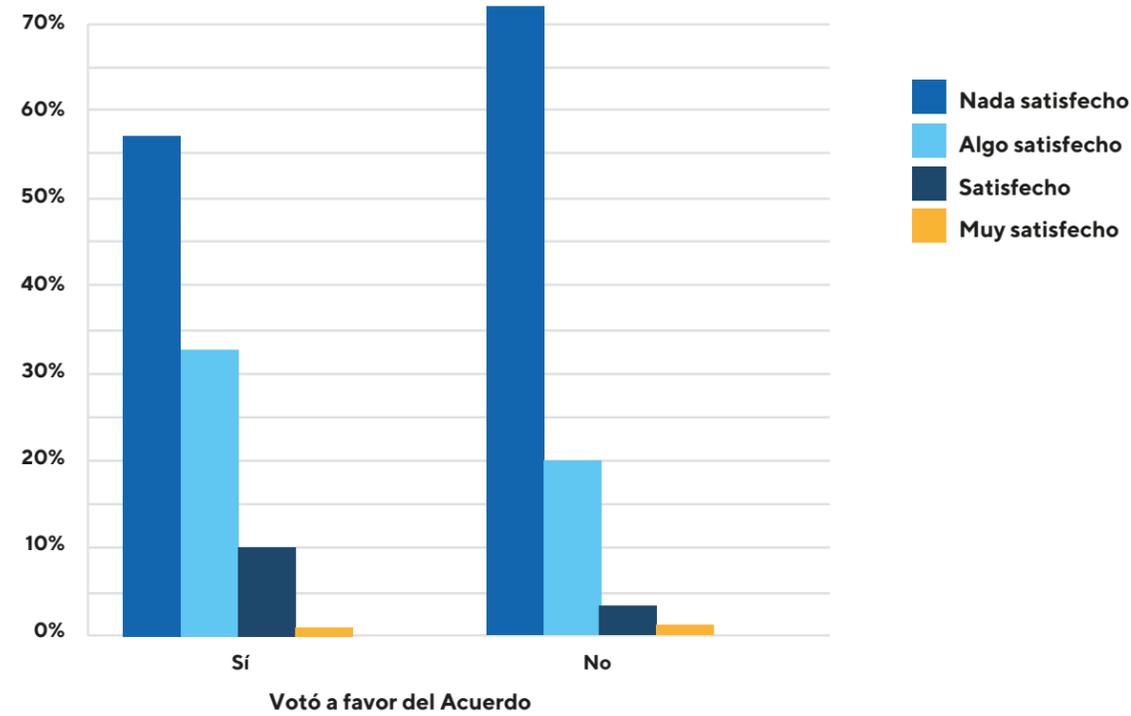
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 18: Percepción de la evolución de la seguridad en los últimos seis meses. (Promedio por PDET)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 19: Votación SI/NO al Plebiscito y grado de satisfacción con la implementación del Acuerdo



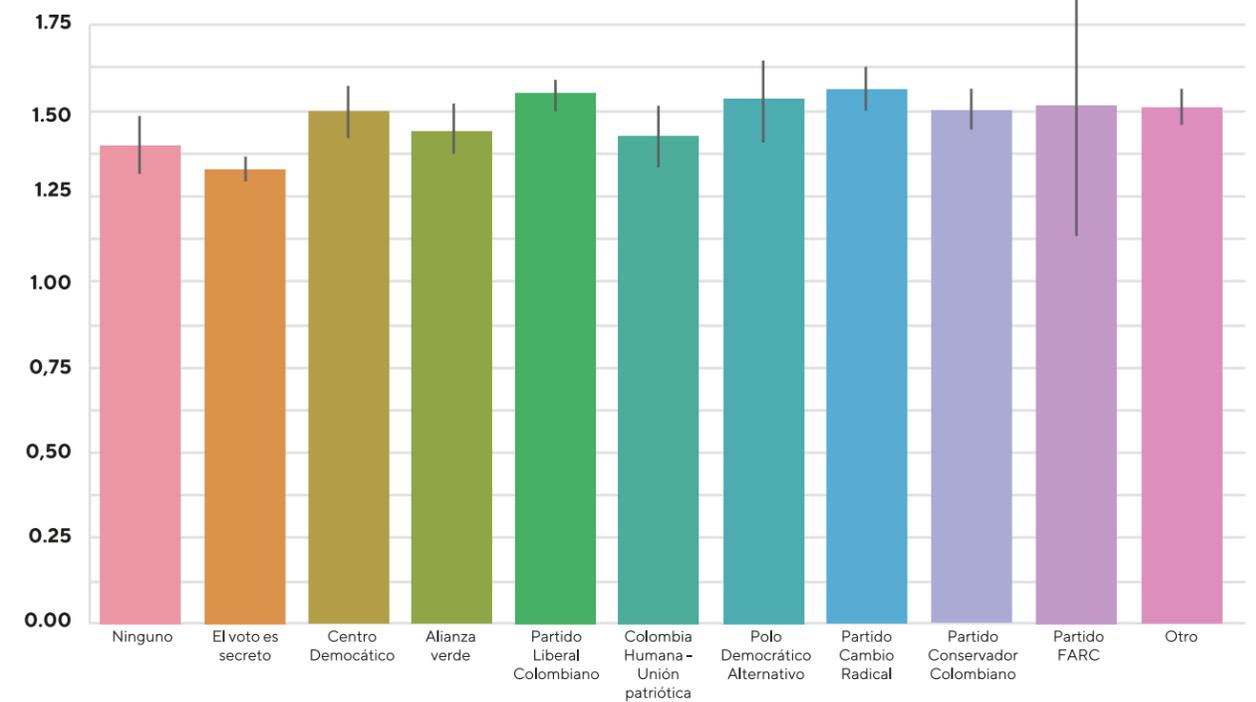
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

muchos votantes del No muestran algún nivel de satisfacción con la implementación del proceso de paz. Curiosamente, las diferencias en la satisfacción con los contenidos del Acuerdo, anteriormente mencionadas, parecen estar influyendo más en la satisfacción con la implementación que la orientación del voto en el plebiscito.

Un dato adicional pudiera ayudar entender los niveles de polarización. Al desglosar la satisfacción con la implementación del Acuerdo por los partidos al que los encuestados afirmaron votar en las últimas elecciones, los resultados no son concluyentes (ver gráfico 20). *A priori* no se aprecia una enorme diferencia ideológica en las percepciones con arreglo a las diversas líneas ideológicas, estructurales o coyunturales⁴⁰. Dicha diferencia tampoco es patente en temas tan relevantes como las actitudes ante reconciliación.

La interpretación de las percepciones en cuanto a las preferencias políticas de los ciudadanos es un asunto complejo. Si bien las percepciones analizadas de la población de zonas PDET no se desprende un panorama preocupante en materia de polarización política, dicho análisis requiere un estudio más detallado y sistemático. Un análisis más sosegado permitirá comprender mejor la relación entre polarización y construcción de paz.

Gráfico 20: Satisfacción con la implementación del Acuerdo en función del partido político votado en elecciones del 2019



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Explorando el vínculo entre confianza y paz

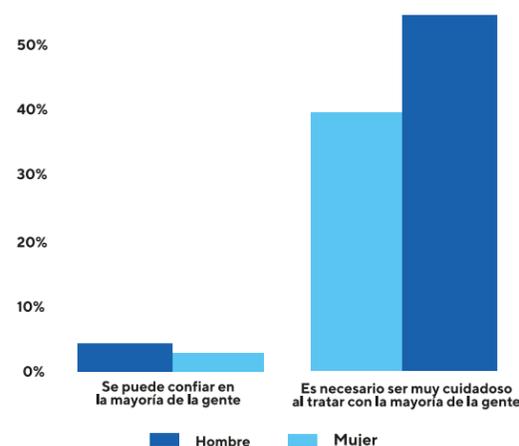
Capítulo 3.

El presente capítulo estudia la confianza interpersonal, la confianza en instituciones gubernamentales y actores clave. Más adelante se analiza la confianza y satisfacción con el Acuerdo de Paz y su implementación. El informe presenta un novedoso Índice de Confianza en la Paz.

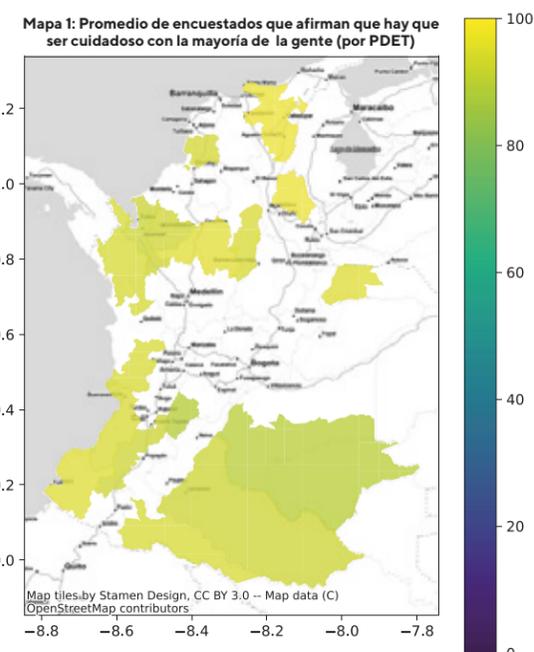
La confianza interpersonal

El mapa 1 muestra la cantidad promedio de personas en cada PDET que señalan que, en general, debe ser muy cauteloso al tratar con la mayoría de las

Gráfica 21: Grado de confianza interpersonal por sexo



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO



personas. Una gran mayoría de personas cree que no se puede confiar en la mayoría de la gente. Existen algunas ligeras variaciones entre los PDET, pero en ninguna región más del 15 % de las personas cree que se puede confiar en la mayoría de la gente.

Estadísticamente, encontramos una diferencia en el nivel de confianza entre hombres y mujeres, y en general las mujeres señalan niveles de confianza más bajos que los hombres. Aunque esta es una diferencia estadísticamente significativa, en realidad las diferencias entre hombres y mujeres no son tan grandes. Si ponderamos la educación, la edad, la situación laboral, el lugar donde vive la gente y si fueron víctimas durante el conflicto armado, encontramos que el 96 % de las mujeres en comparación con el 93 % de los hombres cree que hay que tener cuidado al tratar con otras personas. Como tal, el tema apremiante de la confianza interpersonal en Colombia no parece tener una dimensión de género importante. Del mismo modo, nosotros encontramos que las personas que fueron desplazadas y tuvieron que mudarse debido a la violencia durante el conflicto armado, una medida importante de victimización, reportan niveles más bajos de confianza interpersonal. Nuevamente, aunque las diferencias entre los que han sido desplazados y los que no han sido desplazados son estadísticamente significativas, la diferencia sustancial entre los grupos en realidad es muy pequeña.

El Acuerdo de Paz y el proceso de paz más amplio están destinados a llevar no solo la paz y la reconciliación, sino también la construcción del Estado y las instituciones a áreas de Colombia que históricamente han tenido poca o ninguna gobernanza estatal. Una gran cantidad de literatura en ciencia política ha señalado la importancia de la confianza como factor que contribuye a la construcción del Estado y como consecuencia de ella⁴¹. En nuestra encuesta encontramos que ya existe una relación bastante fuerte entre el apoyo y la experiencia de la gente con el proceso de paz y los niveles de confianza. En general, encontramos que las personas que apoyan el proceso de paz, tanto en general como en la mayoría de sus disposiciones básicas, reportan niveles más altos de confianza. Entre las personas que están muy satisfechas con el proceso de paz, más del triple (13 % en comparación con 4 %) dicen que se puede confiar en la mayoría de las personas la mayor parte del tiempo. Este patrón es especialmente fuerte para aquellos que apoyan el proceso, pero también se aplica a las personas

que pueden no apoyar el proceso de paz pero aún afirman que la implementación del Acuerdo de Paz va por buen camino. Por supuesto, basándonos solo en esta encuesta, no podemos determinar la causa y el efecto, solo podemos anotar una relación sólida entre el apoyo al proceso de paz y la confianza.

Confianza en las instituciones gubernamentales

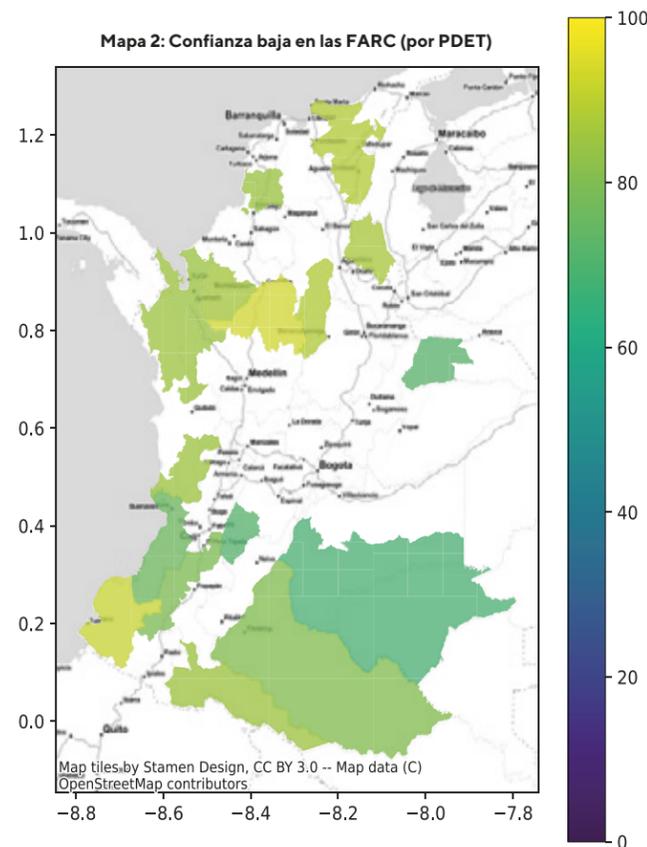
A continuación, consideramos la confianza en las instituciones gubernamentales, a nivel nacional y regional, en Colombia (ver anexo 1). A nivel nacional, las personas señalan tener bajos niveles de apoyo tanto al presidente como al Congreso, justo por debajo y justo por encima, respectivamente, el 40 % de las personas indica no tener ninguna confianza en estas instituciones. El poder judicial, y específicamente los jueces, atraen niveles de confianza igualmente bajos, con menos del 5 % de los encuestados que señalan que tienen “mucho” confianza en los jueces. Encontramos que las personas muestran niveles de confianza igualmente bajos en los diferentes PDET. En general, encontramos que las mujeres registran niveles de confianza más bajos, estadísticamente significativos, en estas instituciones nacionales. Sin embargo, estas diferencias no son sustancialmente grandes.

Las Fuerzas Armadas han gozado tradicionalmente de un mayor nivel de confianza y apoyo en Colombia⁴². Descubrimos que esto sigue siendo el caso. De todas las instituciones gubernamentales nacionales, las Fuerzas Armadas goza de los niveles de confianza más altos reportados, y esto se mantiene, con diferencias muy pequeñas, entre los PDET⁴³. Sin embargo, este nivel general de confianza no se extiende a otros servicios de seguridad. La Policía Nacional de Colombia goza de niveles de confianza más bajos.

El panorama es algo diferente a nivel más local. La gente muestra niveles bastante bajos de confianza para los gobernadores, alcaldes, inferiores a los de las Juntas de Acción Comunal. La confianza general es significativa y significativamente más alta para estas últimas, en los que cerca del 15 % de las personas señalan tener “mucho” confianza. Las diferencias entre hombres y mujeres son aún menores para estas instituciones locales, y para gobernadores y alcaldes no existe ni siquiera una diferencia de confianza discernible estadísticamente.

Confianza en actores clave

Cuando confiamos en otros actores clave que no son instituciones estatales, el panorama es decididamente más heterogéneo. En un extremo del espectro tenemos el nuevo partido político FARC. Se desconfía casi universalmente del partido político FARC en Colombia⁴⁴. El mapa de la Gráfico de la derecha muestra el porcentaje de personas en los PDET que señalan no tener ninguna confianza en las FARC; las cifras están consistentemente por encima del 80 %, aunque con ligeras diferencias entre territorios. La situación es un poco mejor si, en cambio, preguntamos a la gente sobre su confianza en los miembros reincorporados de las FARC, pero también aquí cerca del 80 % de la gente en promedio dice no tener confianza. Los niveles de desconfianza son algo menores en zonas como Sur del Tolima o Macarena-Guaviare, pero igualmente elevados. El único actor que goza de niveles de confianza más bajos que las FARC es el ELN, en el que menos del 2% de las personas dice confiar algo o mucho.



En el otro extremo del espectro, tenemos algunas de las entidades más confiables de Colombia. Esto incluye en particular a la Iglesia católica. Alrededor del 60 % de las personas señalan tener algo o mucha confianza en la Iglesia católica, una cifra que apenas cambia entre los PDET y que es similar para hombres y mujeres por igual. Las personas también señalan altos niveles de confianza en las otras iglesias cristianas, pero el nivel medio es algo menor que para la Iglesia católica. Además, la ONU disfruta de niveles de confianza relativamente altos. En general, la gente también confía en los medios. Cerca del 40 % muestra algo o mucha confianza en la prensa, la radio y la televisión.

Confianza y satisfacción con el proceso de paz

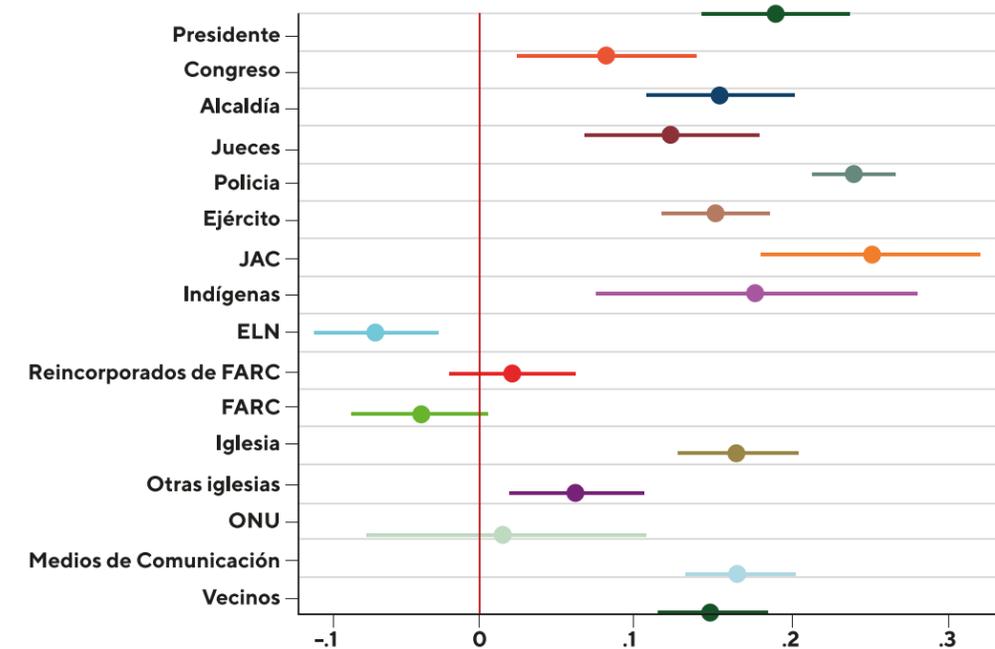
Como se mencionó anteriormente, encontramos que estos patrones de confianza en varias instituciones gubernamentales están asociados con las percepciones de la gente sobre el proceso de paz. El Gráfico 22 muestra cómo cambia la confianza general en las instituciones (y los actores) a medida que damos cuenta de cuán satisfechas están las personas con el proceso de paz. Con algunas excepciones notables, encontramos que los altos

niveles de satisfacción con el proceso de paz están fuertemente asociados con niveles más altos de confianza, en casi todos los tipos de instituciones. Solo hay dos grupos de excepciones a esta regla. Primero, esta asociación no es evidente para la confianza en los miembros reincorporados de las FARC, el partido político FARC o el ELN. Para estos, encontramos que incluso las personas que señalan estar muy satisfechas con el proceso de paz no parecen, en promedio, confiar más en estos actores. Esto es potencialmente motivo de preocupación. La segunda excepción es la ONU, sin embargo, aquí encontramos que la gente en general confía bastante en la ONU, independientemente de si está satisfecha con el proceso de paz o no.

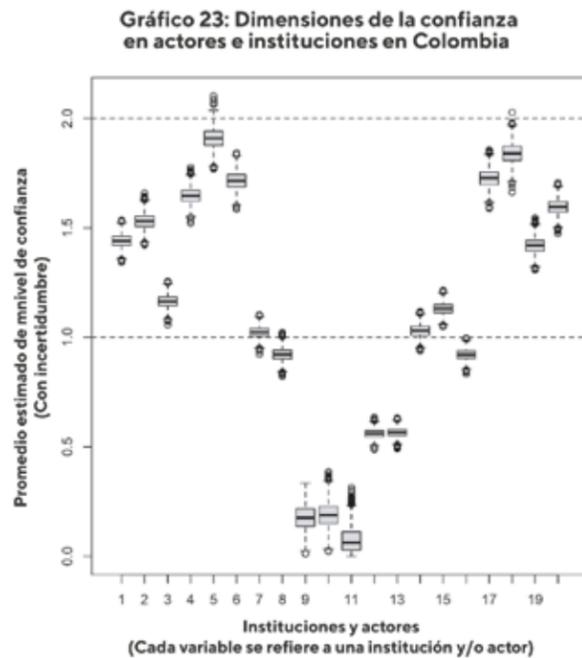
Una medida de confianza multidimensional

Hasta ahora nos hemos centrado en la confianza principalmente como una medida unidimensional, es decir, hemos examinado la confianza de las personas en instituciones o actores específicos. Para profundizar un poco más en este tema, a continuación, construimos un modelo de medición⁴⁵. Más específicamente, estimamos un modelo de variable latente bidimensional utilizando las

Gráfico 22: Confianza en instituciones y actores y niveles de satisfacción con el Acuerdo de Paz



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

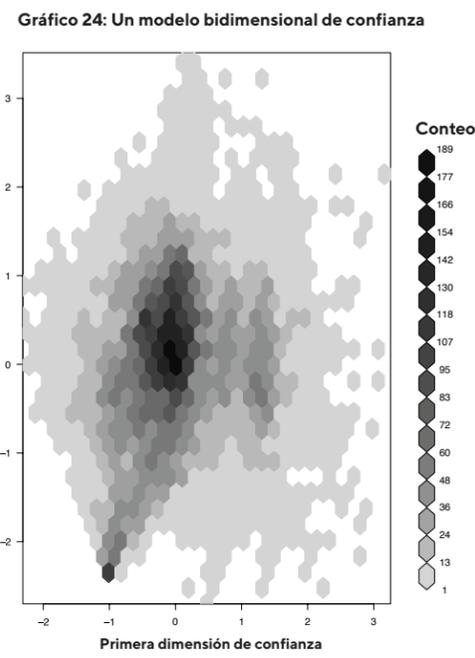


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIQ

respuestas de la encuesta. Las variables que se consideran en los modelos corresponden a las 20 preguntas sobre la confianza de las personas en las instituciones y los actores. Para cada encuestado, el modelo asume que sus respuestas a cada uno de los ítems de confianza de la encuesta dependen de la variable latente θ_i, d_i , donde i es el encuestado d la dimensión. Luego, el modelo intenta encontrar patrones, dimensiones de confianza entre personas y variables. Este ejercicio muestra claramente que hay dos dimensiones relevantes de la confianza entre las personas en Colombia.

La estimación de las dimensiones se ve en el gráfico 23. El eje horizontal muestra las 20 variables diferentes de la encuesta. El recuadro y los intervalos de confianza muestran la distribución de las respuestas. Dependiendo de su agrupación, o falta de ella, en podemos ver hasta qué punto la confianza (o desconfianza) de las diferentes instituciones y actores tiende a ir en la misma dirección.

Un grupo de tres variables se destaca claramente hacia la mitad inferior de la gráfica. Son preguntas sobre la confianza en los miembros reincorporados de las FARC, en el partido político FARC y en el ELN. No es sorprendente que encontremos que las personas desconfían de manera constante y contundente de los tres, lo que significa que



El modelo toma todas las variables de confianza y las reduce a dos dimensiones (ver Anexo Técnico)

Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIQ

es probable que los encuestados individuales desconfíen igualmente de los tres. Esto se destaca como su propia dimensión de confianza. A la izquierda de estos, vemos dos variables más que tienden a ir juntas, esto es la confianza en la Iglesia católica y las Iglesias cristianas en general. Esto podría verse como una dimensión distinta, pero el patrón no es lo suficientemente claro como para concluir.

Lo anterior se ve más claramente en la gráfica 24. Aquí, los dos ejes son estas dos dimensiones, y mapear su correlación nos permite ver si hay patrones que se superponen entre las dimensiones. La zona oscura muestra cuántos encuestados se encontrarían en una intersección determinada entre las dos dimensiones. La gran aglomeración de personas en el centro y, de ahí, hacia abajo hacia la izquierda visualizan precisamente lo que ya hemos comentado: en general los niveles de confianza en Colombia son bajos, y las personas que desconfían de una amplia gama de actores e instituciones desconfían particularmente de todo lo que esté asociado con las FARC o el ELN. Esto es potencialmente perjudicial para un proceso de paz. De hecho, no encontramos rastro de un grupo de personas que generalmente confían en las FARC y el ELN y en otros actores e instituciones; si existieran tales encuestados, se encontrarían en la esquina

superior derecha. Sin embargo, encontramos un número no menor de personas que generalmente confían en la mayoría de los actores e instituciones, excepto en las FARC y el ELN, que se encuentran en la esquina inferior derecha.

Como se analiza en detalle en este Informe, los datos que utilizamos aquí pueden ser la fuente de información más rica disponible sobre las actitudes de la población civil hacia el proceso de paz en Colombia. Hasta ahora, hemos utilizado esa información para acercarnos y discutir algunos temas urgentes que enfrenta el proceso de paz. Continuaremos haciéndolo en el resto del Informe, pero antes queremos dar un paso atrás, alejarnos y considerar la cuestión general de cuán confiados están los colombianos en el proceso de paz. Con ese fin construimos un Índice de confianza en la paz. El Índice de Confianza en la Paz busca obtener una imagen general de la confianza que tienen las personas en el proceso de paz y cómo varía este nivel de confianza entre los PDET. Esto, a su vez, nos brinda información valiosa sobre dónde está progresando el proceso, dónde parece muy estancado y dónde se necesitan mayores esfuerzos. Por supuesto, cualquier Índice de este tipo pasará por alto muchos detalles importantes. La idea principal aquí es tener una visión general de dónde se encuentra el proceso de paz en general.

El Índice se construye utilizando un modelo de variables latentes bayesianas⁴⁶. La idea central es utilizar un conjunto de variables que midan diferentes facetas de la confianza de las personas en la paz y construir una medida más holística basada en ellas. Para construir nuestra medida de confianza en la paz, nos enfocamos en preguntas que miran (1) en qué medida las personas apoyan el proceso de paz, (2) cómo evalúan la implementación del proceso y (3) por qué pensaron que el proceso de paz era necesario. No incluimos medidas de confianza en el Índice de confianza en la paz. Esto se debe principalmente a que las medidas centrales de confianza, tanto interpersonal como de confianza en varios actores e instituciones, no agregaron mucha información al modelo⁴⁷ una vez contabilizadas estas variables. En su lugar, también construimos un "Índice de confianza" más específico que se puede comparar y discutir en relación con nuestro Índice de Confianza en la Paz.

Tanto el Índice de Confianza en la Paz como el Índice de Confianza se muestran en los Gráficos 25 y 26, respectivamente. El Índice de Confianza

Gráfico 25. Índice de Confianza en la Paz

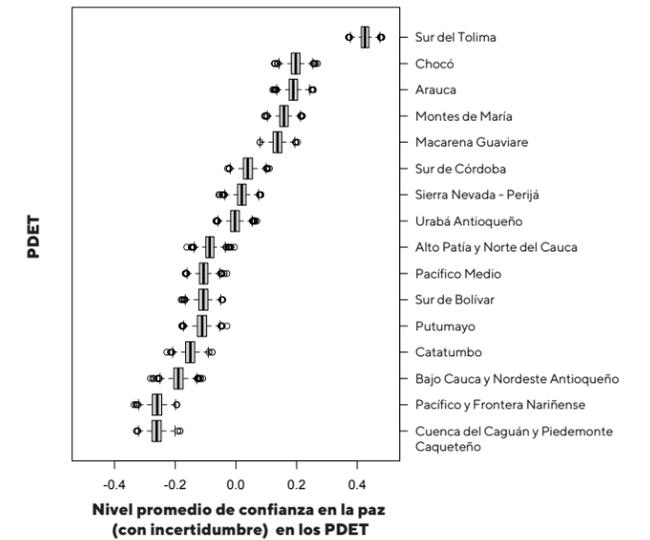
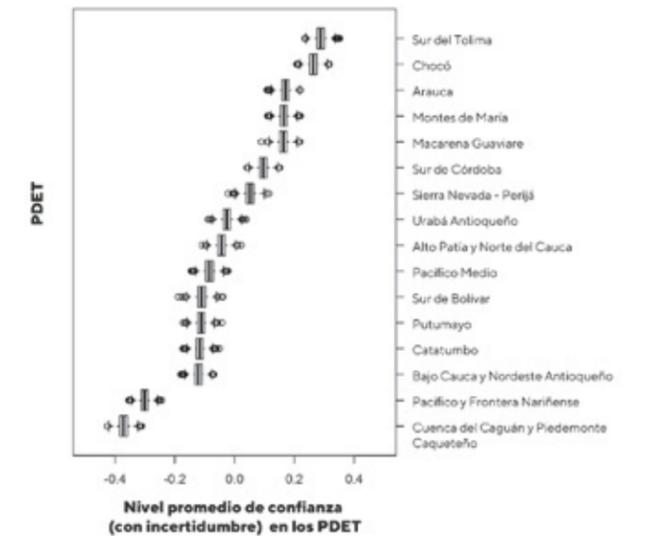


Gráfico 26: Índice de confianza



en la paz nos da una valoración de la confianza de los residentes en un PDET en el proceso de paz. Esto se muestra en la Gráfico 25, para cada PDET, la barra sólida da la media, y la caja y los intervalos de confianza de la medida muestran la variación alrededor del nivel del Índice en cada uno de los PDET. El PDET donde la gente exhibe el mayor nivel de confianza en la paz, está en Sur del Tolima y los menores en la Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, y en el Pacífico y Frontera Nariñense.

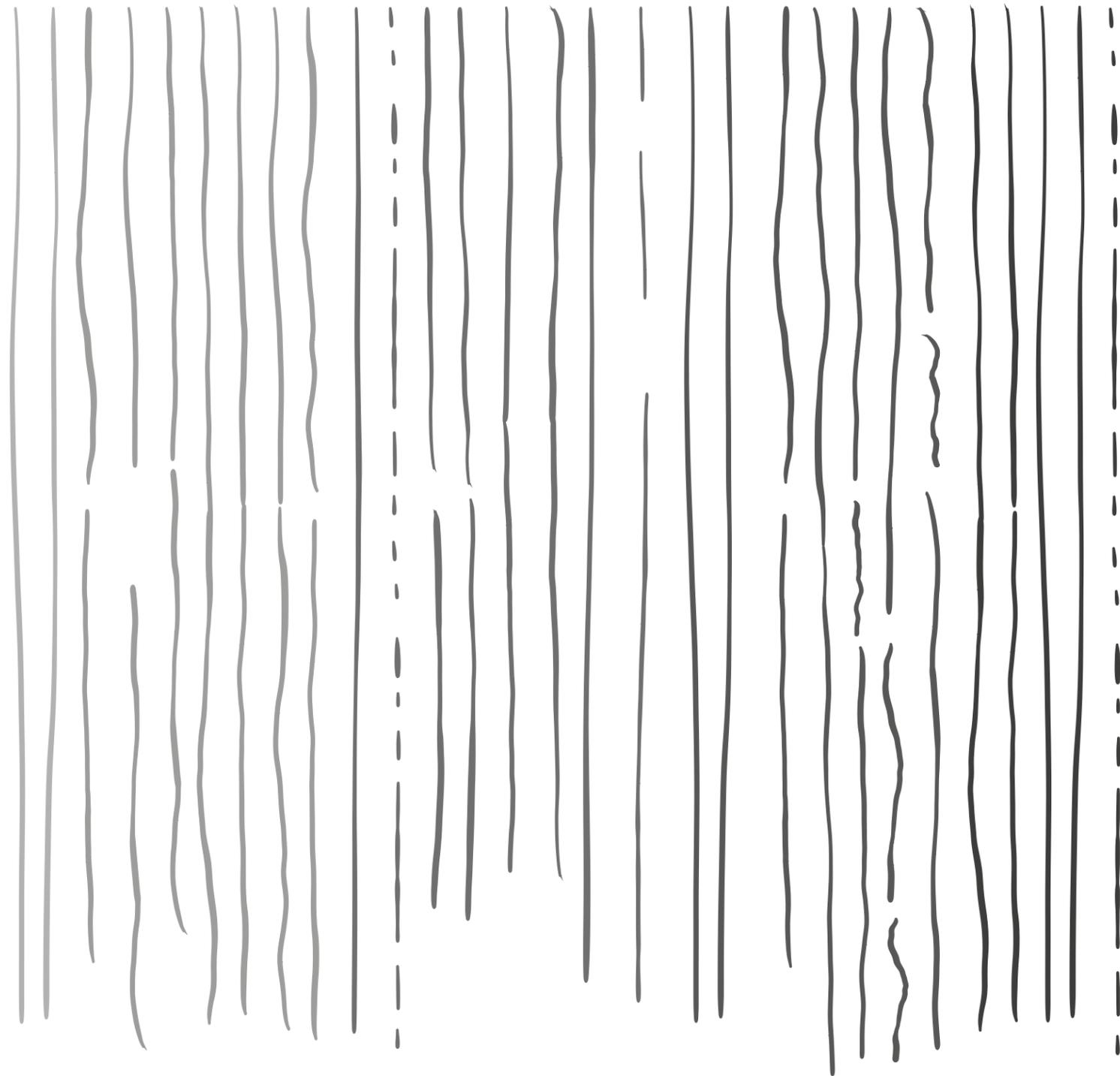
Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia

Vemos que un gran conjunto de PDET se agrupa en la región media, pero aún entre ellos hay una diferencia sustancial y significativa.

El Índice de Confianza en la paz y el Índice de Confianza muestran imágenes similares pero no idénticas. De hecho, los cuatro PDET más bajos en este Índice de confianza corresponden a una zona del país donde se registra una gran vulnerabilidad de las comunidades a la violencia de los grupos armados: Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Alto Patía y Norte del Cauca y Pacífico Medio.

Las diferencias entre los PDET son generalmente menores en el Índice de confianza. No es de extrañar. Como comentamos anteriormente, los bajos niveles de confianza interpersonal y la confianza en general en Colombia se observan en todo el territorio, con muy poca variación.

En contraste, encontramos que la confianza en la paz varía más. Esto parece sugerir que mejorar la confianza de la gente en la paz puede ser, a corto plazo, más fácil que mejorar los niveles de confianza.



El arduo proceso de la reincorporación y la reconciliación

Capítulo 4.

La desmovilización y la dejación de armas de las FARC prevista en el Acuerdo de Paz final constituyó un hito histórico. No en vano, en 2016, dos de cada tres colombianos creían “poco” o “nada” posible dicha desmovilización⁴⁸. Desde la dejación de armas, verificada por la Misión de Verificación de la ONU, la reincorporación efectiva de unos 13.500 excombatientes de las FARC se ha erigido en un objetivo central del Acuerdo de Paz. Poco a poco, se han ido definiendo los pasos concretos que deben darse para lograr la reincorporación de los excombatientes.

La reincorporación de los excombatientes de las FARC incluye no solo la seguridad económica, sino otras dimensiones como la seguridad física o la seguridad jurídica, así como la participación política de los excombatientes. Sobre la seguridad física –hay registrados 238 asesinatos de excombatientes⁴⁹, la encuesta aporta poca información. En cuanto a la seguridad jurídica, el Informe da cuenta de alguna información sobre el SIVJRN en los Capítulos 2, 5 y 6. El Informe alude a la participación política de las FARC en el capítulo 2, sí como en los datos de confianza en el nuevo partido en el Capítulo 3. El Informe analiza las percepciones de la población PDET sobre la reincorporación, pero no entrevista directamente a los reincorporados. Un análisis más integral y minucioso de la reincorporación de las FARC se puede encontrar en los Informes de la Misión de Verificación de la ONU⁵⁰.

Esta sección se centra sobre la reincorporación socio-económica de los excombatientes. Analiza las percepciones sobre el componente de reincorporación en el Acuerdo de Paz, así como la satisfacción con su implementación. Finalmente describe algunas actitudes y desafíos en materia de reconciliación.

El contexto de la reincorporación

Un primer paso hacia la reincorporación fue la creación del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) en diciembre de 2016, diseñado para estar integrado por dos miembros del gobierno y dos excombatientes de las FARC. El establecimiento de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN) y los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) marcó otro paso importante para asegurar la transición de los excombatientes a la vida

civil, donde se ofrecieron servicios básicos a los excombatientes de las FARC. En Agosto de 2017 estas zonas se convirtieron en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), que no solo buscaban brindar protección física continua a los excombatientes, sino también brindar acciones relacionadas con la salud, la educación y los medios de vida económicos para contribuir a la reincorporación. Aunque buena parte de los excombatientes de las FARC ya no residen en los Antiguos ETCR – éstos siguen siendo sitios importantes para la implementación de proyectos productivos y otras acciones comunitarias, pues allí habitan unos 2.800 excombatientes⁵¹.

Actualmente, 13.577 excombatientes de las FARC (10.441 hombres y 3.136 mujeres) están acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz para participar en procesos de reincorporación económica y social liderados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), a partir de los lineamientos establecidos por el CNR.

Como parte del proceso de reincorporación, unos 10.800 excombatientes de las FARC reciben una asignación mensual equivalente al 90 % del salario mínimo mensual vigente. Cada excombatiente de las FARC acreditado para la reincorporación se compromete a una *hoja de ruta* que es condición necesaria para recibir la asignación mensual.

La percepción sobre los avances de la reincorporación socioeconómica

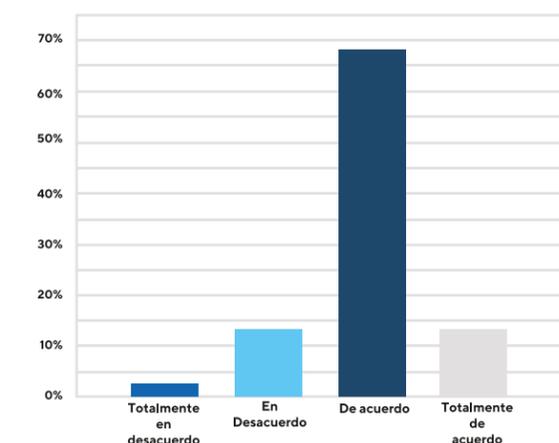
La reincorporación socioeconómica ha logrado avances importantes, aunque queda mucho por hacer. 69 proyectos de reincorporación colectiva han sido aprobados por el CNR, se han beneficiado unas 3.016 personas (incluidas 857 mujeres), vinculados a 56 formas asociativas. También se han aprobado un total de 1.707 proyectos individuales, beneficiando a 2.063 personas (incluidas 466 beneficiarias que son mujeres). En general, más de un tercio de los excombatientes de las FARC –unos 5.000– están recibiendo apoyo a través de proyectos individuales productivos o colectivos⁵². Además, algunos excombatientes están empleados en diferentes actividades, como la Unidad Nacional de Protección.

Es fundamental estudiar las actitudes de las comunidades locales hacia los excombatientes, por algunas razones. En primer lugar, estas actitudes son intrínsecamente importantes en el contexto de un Acuerdo de Paz, ya que de algún modo reflejan los niveles de reconciliación logrados y sugieren si las divisiones que el conflicto reflejó y creó se han resuelto. En segundo lugar, las actitudes de las personas comunes moldean el nivel de estigmatización o discriminación que enfrentan los excombatientes en su vida diaria, lo que tiene el potencial de favorecer la transición a la vida civil o erigir barreras que podrían impedir esa transición. Cuando los excombatientes experimentan una discriminación social, política o económica, es posible que no puedan o no quieran crear nuevas redes sociales más allá de las de los propios excombatientes, lo que puede aumentar sus incentivos para unirse a grupos disidentes.

Comenzamos examinando el apoyo general al punto de reincorporación del Acuerdo de Paz. Como muestra el Gráfico 27, existe un apoyo generalizado entre quienes viven en los municipios del PDET para la reincorporación de excombatientes de las FARC, un pilar central del Acuerdo de Paz. En torno al 80 % de los encuestados indicó que apoya el punto de reincorporación del acuerdo, y esos altos niveles de apoyo no varían mucho a nivel territorial.

Es más probable que los hombres expresen su apoyo a este punto del acuerdo en comparación con las mujeres (ver Gráfico 28).

Gráfico 27. Niveles agregados de apoyo para el punto de reincorporación del Acuerdo



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

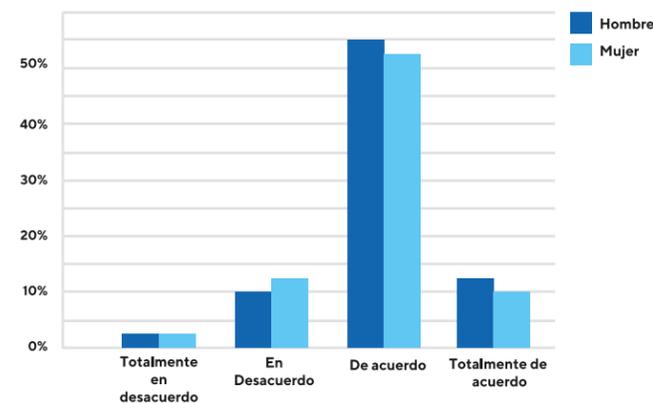
Sin embargo, cuando volvemos a la cuestión de la implementación del punto de reincorporación del

acuerdo en el gráfico 29 vemos una insatisfacción notable: más del 40 % de los encuestados indica que la reincorporación avanza “muy mal” o “mal”, mientras que un 25 % combinado dice que la reincorporación está avanzando “bien” o “muy bien”⁵³. Aquí sí vemos variación regional: en los PDET en la parte noroeste del país, Antioquia y Chocó, vemos menores niveles de satisfacción con la implementación, mientras que vemos más satisfacción con la implementación de este punto en Meta y Guaviare.

Más allá del apoyo al punto de reincorporación del acuerdo y las percepciones sobre su implementación, la encuesta también midió los niveles agregados de confianza hacia los excombatientes. Los resultados, como se vio en el Capítulo precedente, no son alentadores: casi el 80 % de los encuestados indicó que no confía “en absoluto” en los excombatientes, mientras que otro 10% dice que confía en los excombatientes “muy poco”⁵⁴. Los niveles de confianza hacia los excombatientes no varían mucho según la región –con actitudes solo un poco más de confianza en Meta-Guaviare por ejemplo. ¿En qué medida varían las actitudes de confianza con el género del encuestado? Quienes se identifican como mujeres parecen estar significativamente menos dispuestos a confiar en las FARC que los hombres, en línea con su valoración más negativa del Acuerdo de Paz en general.

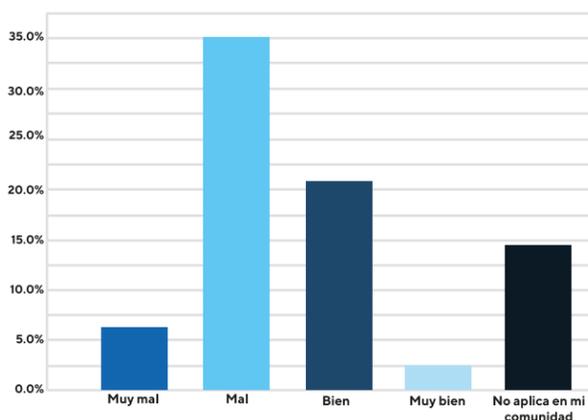
Con el fin de validar nuestras respuestas a estas preguntas de confianza, utilizamos una formulación alternativa: preguntamos a las personas si se sentirían cómodas teniendo como vecino a un exmiembro de las FARC. Los resultados, aunque un poco más alentadores desde la perspectiva de la reconciliación, siguen siendo abrumadoramente negativos. Como

Gráfico 28. Niveles de apoyo al punto de reincorporación del Acuerdo de Paz, desagregados por género



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

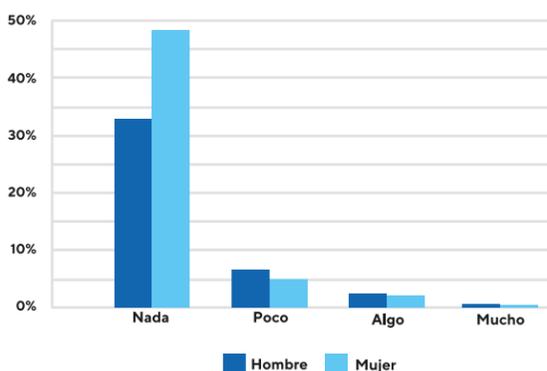
Gráfico 29. Satisfacción con respecto a la implementación del punto de reincorporación del acuerdo



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

muestra el Gráfico 31, casi el 70 % de los encuestados señalan que no se siente cómodo con un exmiembro de las FARC como su vecino⁵⁵. Aquí sí vemos alguna variación regional. La disposición a tener un exmiembro de las FARC como vecino de uno es más alta en los PDET ubicados en las costas del Caribe y el Pacífico. Los hombres también son, nuevamente, proporcionalmente más propensos a decir que se sentirían cómodos teniendo a un exmiembro de las FARC como vecino en comparación con las mujeres.

Gráfico 30. Niveles de confianza hacia los excombatientes reincorporados, desglosados por género

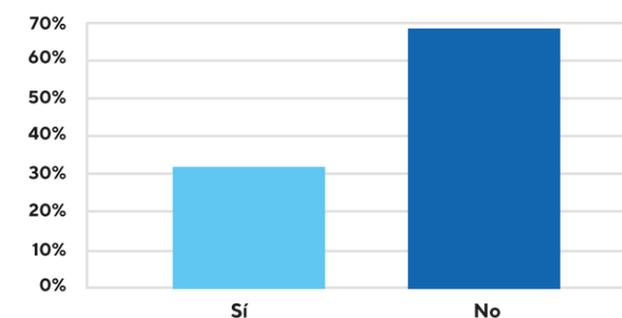


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Los hallazgos sobre la confianza de la encuesta MAPS son desalentadores frente al progreso actual hacia la reconciliación. Es importante señalar que otra encuesta, realizada por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes, que entrevistó tanto a ciudadanos residentes en municipios PDET como a los residentes en municipios no PDET, arroja resultados más esperanzadores. Dicha encuesta se llevó a cabo en una muestra de aproximadamente 4.000

Gráfico 31. Niveles de confianza hacia los excombatientes

¿Se sentiría cómodo teniendo como vecino a un ex miembro de las FARC?



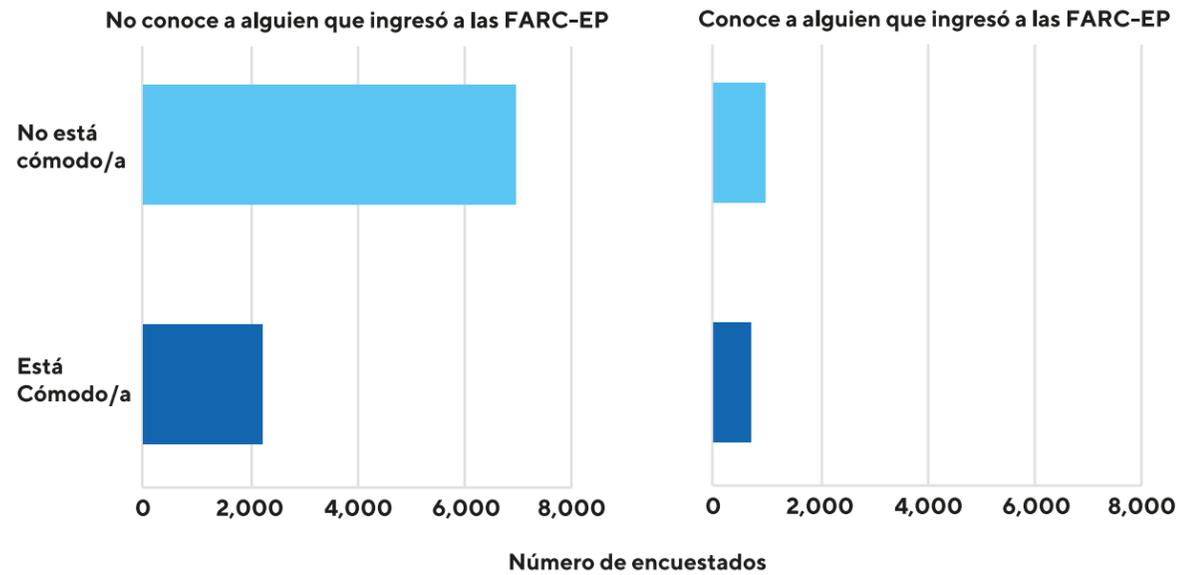
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

ciudadanos en 80 municipios, entre septiembre y diciembre de 2019, casi al mismo tiempo que la encuesta MAPS estaba en el campo, brindándonos la oportunidad de contrastar los resultados. La gran mayoría de los encuestados en esa muestra (72 %) informa no tener ningún problema con tener un exmiembro de las FARC como vecino. Un porcentaje menor indica voluntad de trabajar con esa población, o de que sus hijos estudien con excombatientes de las FARC.

De hecho, quienes viven en municipios que son PDET tienen más probabilidades de manifestar actitudes de mayor confianza en estas dos preguntas; las mayores diferencias se dan entre quienes viven en municipios PDET donde existen antiguas zonas de reincorporación (ETCR) y quienes no viven en municipios PDET. Esto sugiere que la proximidad a los miembros de la población podría ser un factor determinante para generar actitudes de mayor confianza. De hecho, los datos de MAPS parecen sugerir que quienes conocen a alguien que fue miembro de las FARC tienen muchas más probabilidades de responder positivamente si se sentirían cómodos con un excombatiente de ese grupo como vecino (ver Gráfico 32).

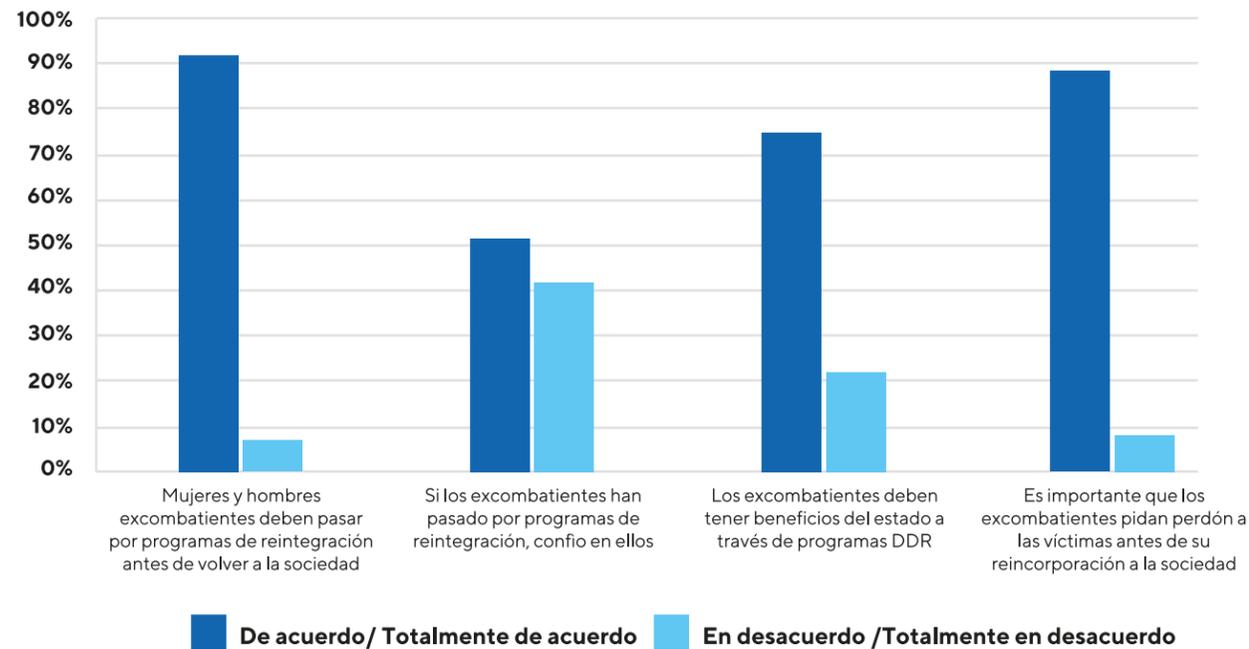
Hemos visto las barreras de confianza que dificultan la siempre difícil reconciliación. Más allá de una simple instantánea de apoyo a la reincorporación de excombatientes de las FARC, y de los niveles de confianza en los excombatientes, la encuesta preguntó a los encuestados hasta qué punto estaban de acuerdo con un conjunto de afirmaciones sobre la reincorporación. Dicha información permite comprender mejor los pasos que los excombatientes deben dar antes de ser plenamente recibidos en sus comunidades (ver Gráfico 33).

Gráfico 32: Proximidad a ex miembro de las FARC y propensión a sentirse cómodo con ellos como vecinos



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 33. Niveles de acuerdo o desacuerdo con cuatro afirmaciones sobre programas de reintegración



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

La gran mayoría cree en la importancia de estos programas de reincorporación: El 20 % indicó que estaba “completamente de acuerdo” con esa afirmación, mientras que otro 70 % de los encuestados dijo que estaba “de acuerdo” con esa afirmación. Tan solo una minoría “no está de acuerdo” o estuvo “completamente en desacuerdo”. La encuesta preguntó a los encuestados hasta qué punto creen que, una vez que los excombatientes hayan participado en los programas de reincorporación, son dignos de confianza. Los resultados, presentados son mixtos: casi la mitad afirma que “están de acuerdo” o “completamente de acuerdo” en que los excombatientes son dignos de confianza después de participar en dichos programas, mientras que la otra mitad “no está de acuerdo” o estuvo “completamente en desacuerdo”.

La encuesta midió las actitudes sobre si los participantes en los programas de reincorporación deberían recibir beneficios estatales. Existe un amplio apoyo para esta noción. El 70 % apoya los beneficios para quienes participan en programas de reincorporación. Por último, pedir perdón es uno de los pilares centrales de la justicia transicional. La encuesta preguntaba hasta qué punto los excombatientes de las FARC deberían pedir perdón a las víctimas antes de volver a la vida civil. El Gráfico muestra un apoyo generalizado a la idea de que el perdón es una condición previa para reincorporarse a la sociedad. Casi el 90 % señala que está “de acuerdo” o “completamente de acuerdo” con esta declaración.

En general, los datos de la encuesta muestran un fuerte apoyo a los programas de reincorporación y confirman que muchos encuestados ven estos programas como una condición previa para aceptar excombatientes en sus comunidades. La reconciliación será una ardua tarea.

El capítulo anterior abordó la compleja tarea de reincorporación socioeconómica de los excombatientes. Los desafíos, los avances, la construcción de confianza y la reconciliación. La otra cara de la dura realidad del conflicto son los millones de víctimas del conflicto armado. Este capítulo analiza la información de la encuesta y ofrece nuevas perspectivas sobre su situación y sus actitudes.

Víctimas: ¿quiénes son, qué tipo de victimización?

Se estima que el conflicto armado colombiano causó 250.000 muertes⁵⁶. La violencia desplazó al menos a 7 millones de civiles dentro de Colombia, y los victimarios se involucraron en actos de violencia sexual, extorsión, secuestro, desaparición y tortura de civiles. En octubre de 2019 (cuando nuestra encuesta se realizó sobre el terreno), el Estado reconocía como víctimas a 8,9 millones de personas, aproximadamente el 18,5 % de la población colombiana⁵⁷.

En nuestra muestra, el 42 % responde que él o algún familiar fue víctima de secuestro, homicidio o violencia sexual durante el conflicto. Más de la mitad de la muestra fue desplazada por la fuerza debido a la

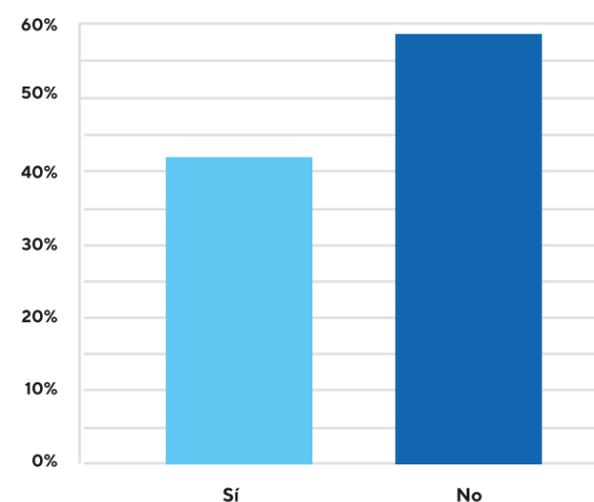
violencia (el 55 % respondió afirmativamente)⁵⁸. La mitad de la muestra informa que su victimización más reciente ocurrió en algún momento entre 2000 y 2010. Dado que los 16 PDET fueron elegidos porque fueron especialmente afectados por la violencia del conflicto armado, no es de extrañar que la proporción de la población que reportó victimización sea superior al promedio nacional.

Entre los PDET, la mayor proporción de victimización se encuentra en la costa del Pacífico y Arauca. Dentro de las regiones, una mayor proporción de comunidades del centro poblado reportaron victimización que las que residen en las cabeceras.

Algo más del 43 % de las mujeres encuestadas informaron que habían sido víctimas del conflicto y el 40 % de los hombres informaron lo mismo. Como era de esperar, los jóvenes fueron los menos propensos a reportar victimización en todos los grupos de edad. Las amas de casa y los empleados informaron tasas similares de victimización. La proporción de víctimas no varía sustancialmente según el nivel de educación en la muestra.

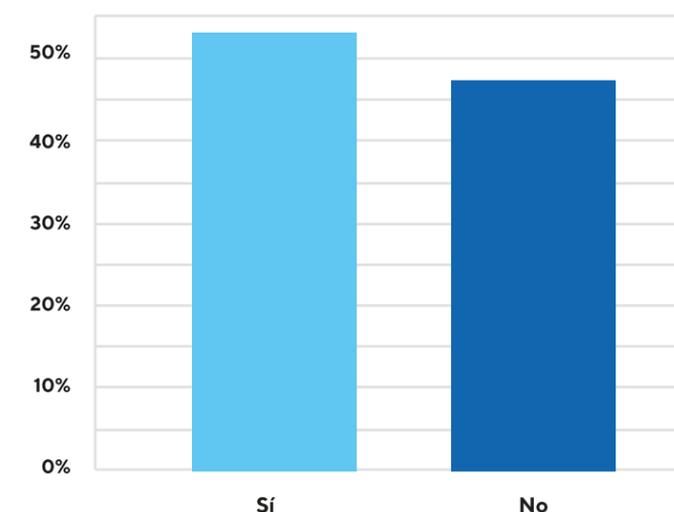
En particular, una proporción mucho mayor de encuestados afrodescendientes e indígenas reportan victimización en comparación con sus contrapartes blancas o mestizas (ver Gráfico 37).

Gráfico 34: Encuestados que declaran haber sido (ellos o su familia) víctimas de secuestro, homicidio, violencia sexual, entre otros durante el conflicto armado



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Gráfico 35: Encuestados que declaran haber sido (ellos o su familia) víctimas de desplazamiento forzado

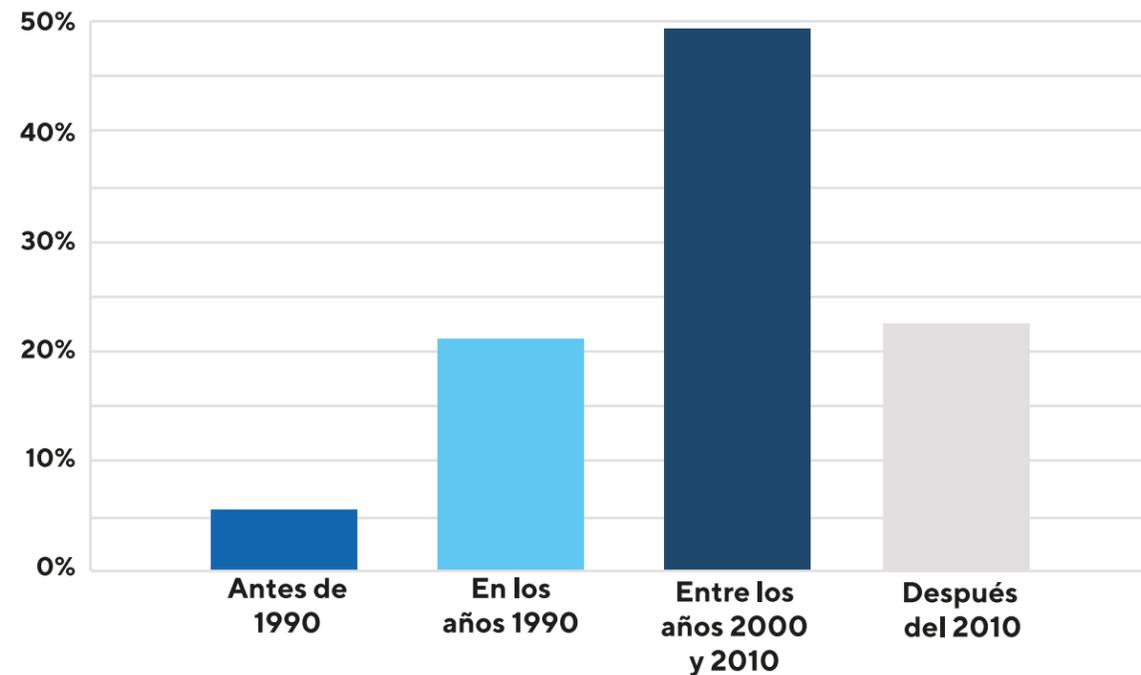


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Víctimas, reparación y construcción de paz

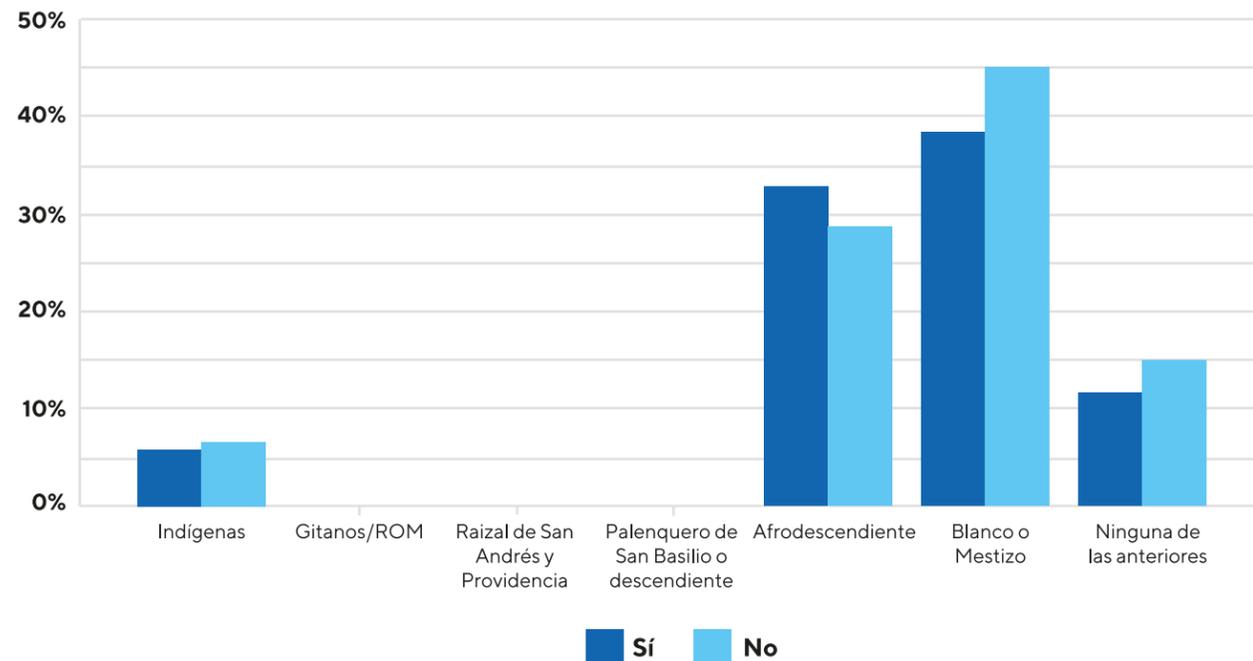
Capítulo 5.

Gráfico 36: Período de la última victimización



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 37: Encuestados que declaran haber sido ellos o su familia víctimas de secuestro, homicidio, violencia sexual, entre otros durante el conflicto armado (por grupo étnico)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

¿Qué significa la victimización para la construcción de paz en los PDET?

El pilar 5 del Acuerdo de Paz es el “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”. Este pilar creó la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD). Estas instituciones de justicia transicional están destinadas a satisfacer las necesidades de las víctimas del conflicto.

Los principales mecanismos para satisfacer las necesidades de las víctimas son: reparación individual, reparación colectiva, verdad y reconciliación⁵⁹. En términos de reparaciones individuales, el Estado se ha comprometido a través de una serie de leyes a proporcionar reparaciones y restitución de tierras, a través de la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011.

¿Cómo se ha desempeñado el Estado en términos de cumplimiento de sus compromisos de reparación y restitución individuales? En términos de reparación colectiva, ¿cuánto contacto han tenido las víctimas con las instituciones de justicia transicional creadas por el Acuerdo de Paz? ¿Cuánto apoyo existe para estas instituciones entre víctimas y no víctimas? ¿Hay indicios de reconciliación entre víctimas y victimarios? Las siguientes tres secciones abordan estas preguntas.

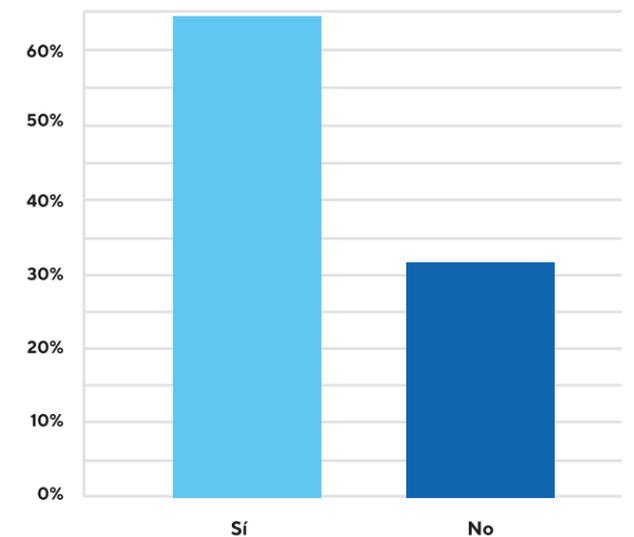
Víctimas, registro y reparación

Los datos de la encuesta indican que el contacto entre las víctimas y el Estado debe seguir mejorándose, especialmente en términos del despliegue territorial de las nuevas instancias de justicia transicional.

El primer paso para atender las necesidades de las víctimas es reconocerlas. El gobierno colombiano registra a las víctimas en su Registro Único de Víctimas (RUV). Solo una vez que una víctima está registrada es elegible para reparación y restitución⁶⁰.

En nuestra muestra, aproximadamente el 70 % de los encuestados que informaron que ellos o un miembro de su familia fueron víctimas están oficialmente registrados.

Gráfico 38: Encuestados que informaron que ellos o un miembro de su familia fueron víctimas y su % de registro declarado en el RUV



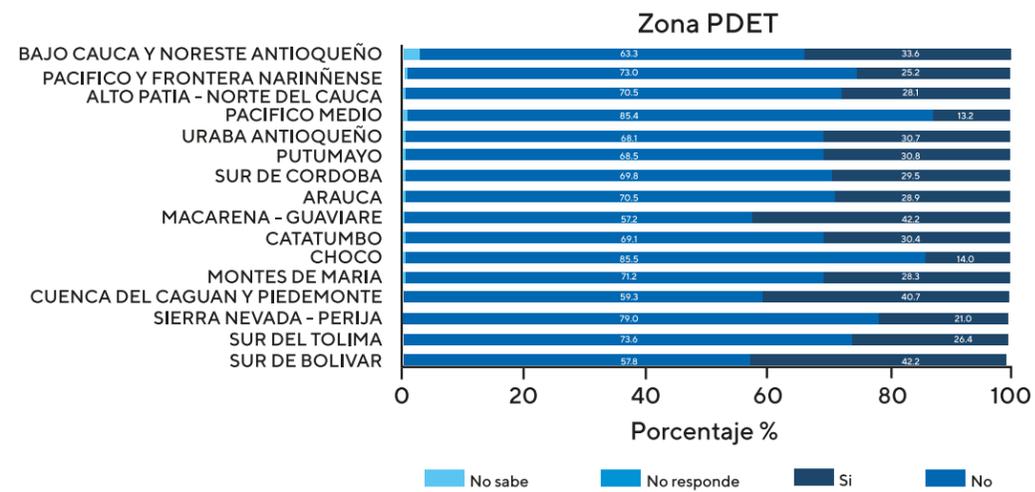
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

También preguntamos a los que respondieron que no estaban registrados por qué no lo estaban. Las respuestas indican que algunas víctimas no han recibido información adecuada sobre la existencia del registro, o cómo registrarse (35 % de los que no están registrados).

Otro 10 % encontró demasiado difícil registrarse. Aproximadamente el 17,5 % informó que intentó registrarse, pero fue rechazado. Esto podría estar relacionado con cambios en el proceso de registro. En los años previos a la aprobación de la Ley de Víctimas, se aprobaron entre el 60 y el 70 % de los solicitantes⁶¹. La Ley de Víctimas cambió explícitamente cómo se produciría el registro, pasando la carga de la prueba de las víctimas a la presunción de que las víctimas estaban señalando la verdad. Según Rivas (2016), más del 90 % de los que se registraron fueron aceptados tras este cambio.

Entre las víctimas registradas en el RUV, un 27 % señala haber recibido (el encuestado o su familia) alguna forma de reparación por parte del Estado⁶². El Sur de Bolívar, Macarena-Guaviare y la Cuenca

Gráfico 39: Porcentaje de víctimas registradas en el RUV que señalan haber recibido (ellos o su familia) alguna forma de reparación por parte del Estado

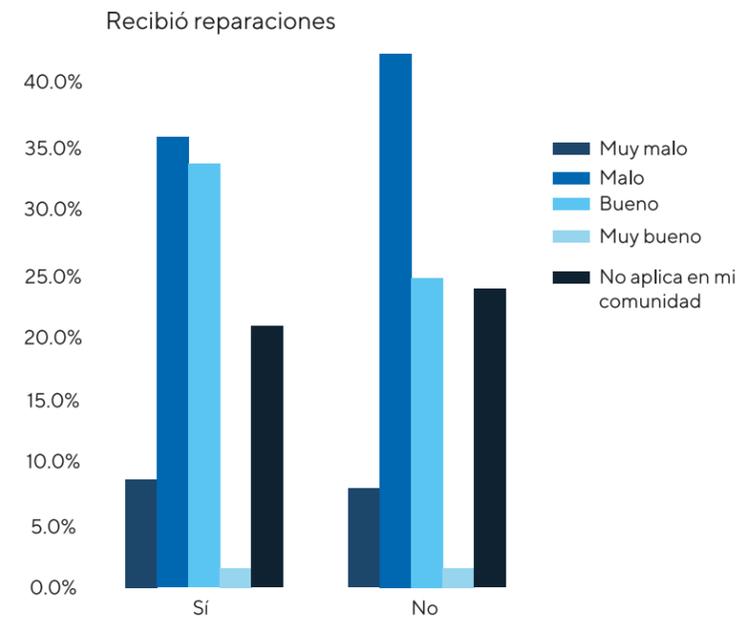


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

del Caguán y Piedemonte Caqueteño muestran los niveles más altos de reparación (por encima del 40%). Por el contrario, Chocó (14%) y el Pacífico Medio (13%) muestran los niveles más bajos. En todo caso, se trata de una proporción bastante más elevada que la que revelan las cifras oficiales.

Por etnia, los afrodescendientes son los menos reparados (un 18%), seguidos de los pueblos indígenas (27%) y blancos y mestizos (31%). Una diferencia importante, que debe invitar a la reflexión. Las mujeres parecen haber sido reparadas en mayor proporción que los hombres.

Gráfico 40: Grado de satisfacción con la reincorporación de excombatientes (víctimas reparadas vs víctimas no reparadas)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

La reparación de las víctimas, además de un imperativo ético, tiene alguna relevancia en otras percepciones, que merece ser analizada en mayor profundidad. Si bien el haber sido reparado no parece influir en la satisfacción general de las víctimas con la implementación del Acuerdo, sí lo hace en algunos temas, como vimos en el Capítulo 2. Igualmente se observa una diferencia en la satisfacción con la reincorporación de excombatientes (ver gráfico), donde las víctimas reparadas muestran mayor satisfacción.

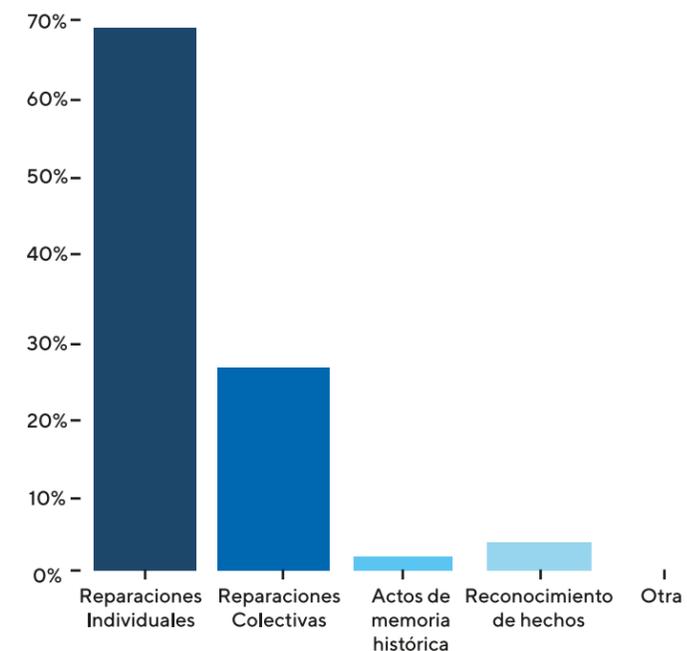
Entre el 27 % de víctimas registradas que informaron haber recibido reparaciones, la gran mayoría (casi el 70%) recibió alguna forma de reparación individual. Más del 25% recibió igualmente reparaciones colectivas. Estos datos ponen de manifiesto que es necesario entender mejor qué repara, cómo se repara y que transforma las vidas de las víctimas, de cara a futuras etapas de la política pública en la materia.

También realizamos grupos focales con líderes comunitarios y mujeres, y preguntamos cómo veían las comunidades las reparaciones. En todas las regiones, hubo consenso en que las víctimas deben recibir reparación. En Florencia, un encuestado del grupo focal afirmó: "Si no hay ese presupuesto para hacer lo que está en los proyectos, debería de

priorizarse igualmente las víctimas y [la] reparación". Entre las víctimas, aproximadamente el 35% tenía tierras anteriormente. Entre ellos, aproximadamente más de la mitad "aunque se perdieron tierras" dice no saber cómo iniciar el proceso de restitución. Para aquellas víctimas que cambiaron de residencias por amenazas directas, los porcentajes son similares.

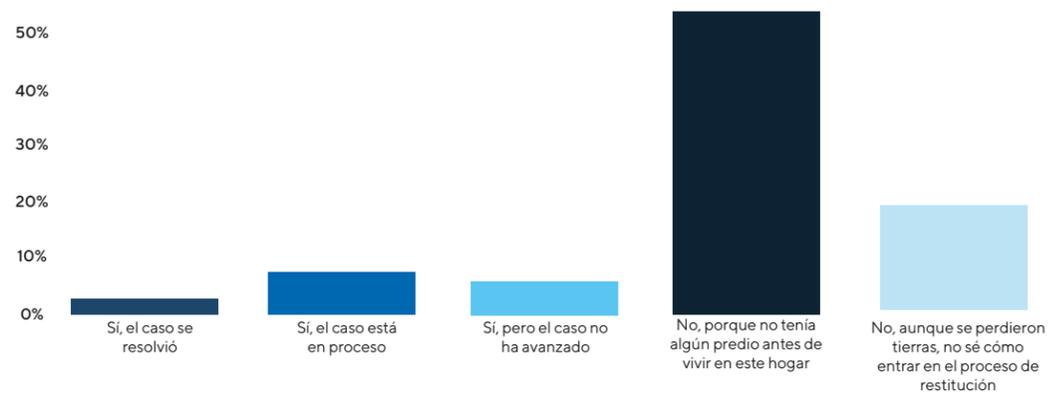
En algunos grupos focales, las personas cuestionan quiénes son las víctimas y señalan que todas sus comunidades han sufrido. En López de Micay, por ejemplo, el 48 % del municipio dijo ser víctima. En el grupo focal, sin embargo, un encuestado dijo que toda la población se ve afectada. "Toda esta población ha sido afectada, toda, no el 50% el 100% de la población". En Florencia, solo el 19 % de los encuestados dijeron haber sido víctimas, pero un participante dijo que "Como habitantes del sector rural hemos sido uno de los mayores afectados por la guerra que se ha vivido en nuestro país. Algunos fuimos víctimas directas, otras indirectas". El grupo focal de Río Sucio pensó que la estimación del 78 % de víctimas era demasiado baja, y que estaba más cerca del 98 %. En Tumaco, el 30 % de los encuestados reportaron ser víctimas, y nuevamente en el grupo focal creen que "aquí la mayoría de los tumaqueños sí somos víctimas porque ha habido bombas, granadas, muertes, masacres. Ha habido de

Gráfico 41: Medidas de reparación de víctimas (%)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 42: ¿Usted o algún miembro de su familia está en el proceso de restitución de tierra?



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

todo. Yo si creo que todos los tumaqueños sí somos víctimas de una forma u otra”.

Finalmente, varios grupos como Carmen del Bolívar y Río Sucio, mencionaron el carácter “integral” de las reparaciones prometidas, y manifestaron que no se han materializado.

Contacto con las instituciones de justicia transicional

En el otoño de 2019, aproximadamente el 7% de las víctimas registradas en el RUV tenían contacto con el SIVJRN. Solo el 2 % de los encuestados tenía contacto con la Comisión de la Verdad. El porcentaje se duplica si solo consideramos víctimas registradas: 4 %, pero todavía bastante pequeño. Un poco menos de encuestados informaron haber tenido contacto con La Unidad de Búsqueda: 1,5 % global y 2,8 % de víctimas registradas. La JEP tuvo contacto con el 1,9 % de los encuestados y el 3,5 % de las víctimas registradas. La Unidad de Víctimas (UARIV) está más en contacto con la población: El 39 % de las víctimas registradas ha tenido contacto con la Unidad. La Unidad de Restitución Territorial ha tenido contacto con el 3,5 % de la muestra y solo el 5 % de los desplazados. Esa cifra sube al 5,8 % si solo consideramos a los que están registrados como víctimas.

En todo caso, dichos porcentajes deben ser contrastados con el universo de beneficiarios potenciales de dichas instituciones. Por ejemplo, es lógico considerar que el 100% de los registrados en el RUV son potenciales beneficiarios de la UARIV, por lo cual el 39% nos da una indicación fiable del contacto regular de la institución con sus beneficiarios. Sin embargo, no todas esas víctimas tienen derecho a la restitución de tierras -ámbito de trabajo de la URT- y solo una pequeña fracción se refiere a hechos de desaparición -ámbito de trabajo de la UBPD- Asimismo, como se comentó en el Capítulo 2, es preciso considerar la naturaleza particular de las instituciones del SIVJRN. No solo se trata de instituciones con dos años de existencia -o menos- en el momento de la encuesta. Sino que varias de ellas trabajan sobre la base de casos emblemáticos y prioridades, ante la imposibilidad material de atender los cientos de miles de casos originados por el conflicto armado.

¿Cuál es el universo real de trabajo de cada institución? ¿Con qué proporción de ese universo están en contacto regular las instituciones? Lo desconocemos. A título ilustrativo, las cifras de la encuesta sugieren que la JEP ha Estado en contacto aproximadamente con unas 125.000 personas en zonas PDET. El total de víctimas actualmente acreditadas ante la JEP son unas 300.000, tanto en zonas PDET como fuera de ellas. Y según cifras oficiales, el número de víctimas en zonas PDET ronda el 30% del total de las registradas⁶³. La valoración del trabajo de la JEP es por tanto muy diferente si

analizamos a la proporción de víctimas sobre el RUV (3,5%), o la proporción de las víctimas acreditadas ante la JEP, que presumiblemente sería superior al mencionado para la UARIV. En todo caso, parece aconsejable avanzar en ese posible universo para cada institución, a la hora de valorar y entender mejor su trabajo.

Por otro lado, tanto la encuesta como las transcripciones de los grupos focales del análisis cualitativo, ponen en evidencia que cuando las personas tienen contacto con una institución de justicia transicional, están satisfechas con la experiencia. Una participante de Apartadó se había sumado a un encuentro de víctimas y victimarios organizado por la Comisión de la Verdad, y dijo que era “bonito y fortalecedor” escuchar a los desmovilizados. “... Fue un intercambio de experiencias”.

En el Capítulo 6 se analizará en mayor detalle la llegada del Estado a los territorios, justicia transicional incluida.

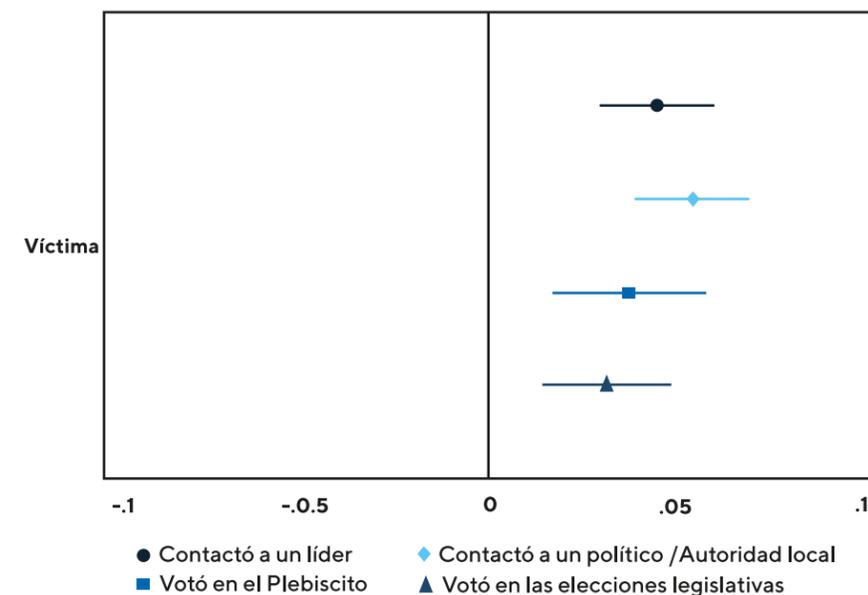
Víctimas y participación política

Uno de los objetivos del proceso de justicia transicional es ayudar a las víctimas a convertirse en actores políticos autónomos. Con base en la

encuesta, encontramos que, en promedio, las personas que señalan ser víctimas ya tienen más probabilidades de participar en instituciones políticas. El siguiente Gráfico indica que las víctimas tienen más probabilidades de votar y contactar a un político que quienes dijeron que no eran víctimas. Este hallazgo es consistente con los hallazgos en otros entornos, como Sierra Leona y Uganda⁶⁴.

En el plano de la participación social, cabe aquí mencionar el valor transformador de los procesos de reparación colectiva, que han gozado de mayor desarrollo en fechas recientes. Al implicar instancias como un comité de impulso comunitario y un Plan local de medidas de reparación, dichos procesos abren la vía de una transformación social que puede trascender el ámbito de la ejecución de proyectos específicos. La encuesta muestra, por ejemplo, que los beneficiarios de reparación colectiva parecen tener mayor propensión a participar en organizaciones de víctimas y plataformas ciudadanas que el resto de las víctimas reparadas. Una tendencia que parece invertirse en el caso de la reparación individual. Es aún prematuro evaluar si estos procesos construyen efectivamente tejido social y la información para este asunto es limitada. En todo caso, la encuesta ofrece algunas pistas, que aconsejan profundizar en el complejo y delicado tema de la reparación. Un tema que cobra aún mayor relevancia con la reciente prórroga de 10 años la Ley de víctimas y restitución de tierras (2021-2031).

Gráfico 43: Probabilidad de participar políticamente por parte de quienes se registraron como víctimas (voto/contacto con político/contacto con líder social)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

El estado en los territorios: paz, seguridad y desarrollo humano

Capítulo 6.

La presencia del Estado colombiano en los territorios del país es un factor clave para la consolidación de la paz. Es al Estado a quien le corresponde mantener el monopolio de la violencia legítima, que está asociada a la exigencia del pleno cumplimiento de las normas democráticamente aprobadas; y es también el Estado el encargado de garantizar los derechos de la ciudadanía, asumiendo la provisión de los bienes y servicios públicos que se demandan y de representar y dar sentido a los factores de identidad propios de una comunidad política. La consolidación de la paz va, por tanto, unido a una consolidación del Estado democrático, tanto en su alcance territorial como en su eficacia para garantizar las normas y los servicios. Es este objetivo, también, una deuda pendiente de varios Planes Nacionales de Desarrollo (PND) del país, que aludían igualmente a este objetivo. En suma, es preciso que los ciudadanos reconozcan la presencia del Estado en todos los niveles de la Administración y en todos los territorios que conforman la nación: que identifiquen al Estado como el proveedor central de los servicios públicos a los que tienen derecho –seguridad, justicia, salud, educación y otros derechos sociales– y valoren adecuadamente esa provisión. En Colombia, el principal desafío de la consolidación de la paz está hoy tal vez a nivel local.

Colombia ha adolecido históricamente de una presencia frágil del Estado en partes de su territorio. La ausencia –o debilidad– del Estado fue suplida en estas zonas por el recurso a mecanismos –no legítimos– de poder, que articularon formas de control ajenas a la justicia y legalidad democrática. De hecho, en zonas con escasa infraestructura, empleo y servicios sociales, las economías ilegales –como el narcotráfico o la minería ilegal– encuentran su hábitat natural⁶⁵. Los actores que articulan la dinámica colectiva son una miríada de grupos que se disputan el territorio en una permanente estrategia de búsqueda de rentas. La población en esos territorios vive rehén de esas estructuras alternativas de poder, como demuestran las amenazas y asesinatos regulares de líderes sociales y excombatientes.

En el marco del Acuerdo de Paz, uno de los puntos clave es el desarrollo rural integral, entendido como política pública orientada a proveer oportunidades de progreso y orden democrático a las poblaciones afectadas localizadas en el amplio espacio de las comunidades y departamentos rurales. El desarrollo rural integral –que incluye la entrega de tierras, el acceso a bienes y servicios públicos, el apoyo técnico a campesinos despojados o los derechos humanos– permitirá a Colombia pasar una triste página de su

historia y restablecer progresivamente el Estado social de derecho en estos territorios⁶⁶. En este marco, la implementación participativa de los 16 PDET destaca como uno de los retos principales para Colombia en la próxima década.

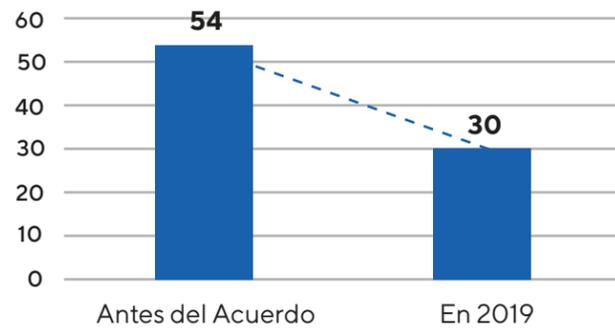
Los datos de esta encuesta nos permiten tener una primera aproximación a la presencia efectiva del Estado –a través de su acción normativa y de provisión de servicios públicos– en esos territorios, tomando en cuenta para ello la percepción de la ciudadanía a lo largo de estos tres años. En concreto, se llamará la atención sobre los siguientes aspectos: la seguridad, la justicia y la resolución de disputas, los derechos sociales, y la distribución de la propiedad de la tierra. Conviene señalar, no obstante, que se trata de una primera aproximación al tema de la presencia estatal⁶⁷.

¿Hay más seguridad en los territorios?

La encuesta muestra el impacto atroz de décadas de conflicto armado en la vida de la gente⁶⁸, tanto en victimización como en desplazamiento, y todas las consecuencias económicas y humanas derivadas de los mismos. Al igual que en otros contextos, la seguridad es uno de los bienes más preciados en la etapa inmediatamente posterior a la firma del Acuerdo de Paz. Un estudio reciente ha señalado las altas expectativas que genera en la población colombiana el acceso de campesinos a la tierra y la seguridad del municipio⁶⁹.

Los resultados de la encuesta MAPS muestran que el conflicto parece haberse reducido, fruto de una menor influencia de los grupos armados entre 2016 y 2019. Más de la mitad de los habitantes de los PDET (un 55%) afirman que antes del Acuerdo de Paz mandaba un grupo armado (o varios) en su comunidad. En 2019, ese porcentaje había descendido al 30%, una cifra que es aún elevada. Con frecuencia, como lo señalaba un participante en un grupo focal de Tumaco, “hay muchos grupos [armados]”.

Gráfico 44: El conflicto: % de la población de PDET que declara que en su comunidad manda uno/varios grupos armados

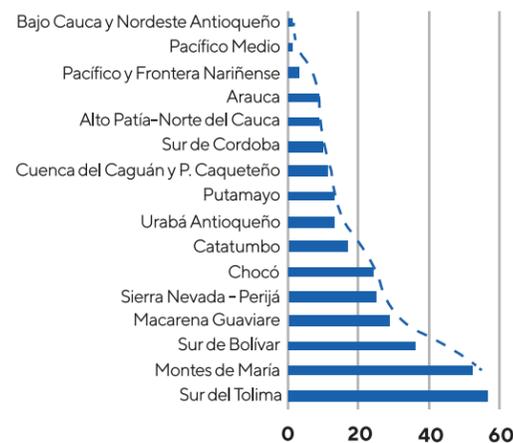


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

El 70% restante de los encuestados no percibía la influencia de esos grupos armados en su comunidad en el 2019. El orden de magnitud de esta reducción es consistente con los resultados obtenidos por otras instituciones sobre la evolución del conflicto, aunque las metodologías difieran considerablemente.

Es muy notable que la reducción de la influencia de los grupos armados (las zonas donde éstos “mandaban”) ocurrió simultáneamente en los 16 PDET. Es decir, que el conflicto disminuyó en todos los territorios PDET. En algunos de forma particularmente significativa (ver Gráfico 44). En el Sur del Tolima pasó del del 75% al 19%, en Montes de María pasó del 69% al 17%, en el Sur de Bolívar

Gráfico 45: Dividendos de la paz: % de la población de los PDET donde ya no “manda” un grupo armado/varios y sí lo hacía antes del Acuerdo del 2016



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

del 74% al 38%, en Macarena-Guaviare del 80% al 51%, en Sierra Nevada - Perijá del 49% al 24% y en el Chocó del 49% al 25%.

Pese a la enorme reducción registrada, en seis de los 16 PDET, la influencia de los grupos armados aún supera el umbral del 40% de la población: Arauca (55%), Macarena Guaviare (51%), Pacífico y Frontera Nariñense (46%) Alto Patía-Norte del Cauca (43%), Bajo Cauca y Nordeste antioqueño (42%) y Pacífico Medio (42%). Con la excepción de Macarena Guaviare, en estos PDET la reducción de la influencia de los grupos armados con respecto a antes del Acuerdo fue menor, beneficiando a menos del 10% de su población⁷⁰.

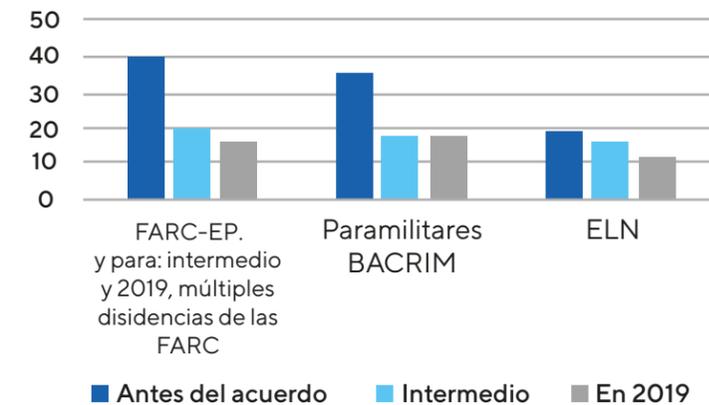
De las cifras parece desprenderse que en términos comparados, en 2019 había menos conflicto que antes del Acuerdo: ese proceso abre espacio a la acción del Estado en la preservación de ese bien básico que es la seguridad.

Por otra parte, las percepciones sugieren que, antes del Acuerdo, las FARC ejercerían control en 41% de las zonas PDET (ver Gráfico 46). Las diversas disidencias rondan en el momento de la encuesta el 16.4%. En el caso de los paramilitares, ese control se situaba en un 36%, y se ha reducido a la mitad (18%). Incluso el ELN ha pasado de un 21% antes del Acuerdo a un 13% actualmente. Si bien este dato aporta luz en cuanto a la llegada del Estado social de derecho al territorio, no implica necesariamente que la actividad de estos grupos haya disminuido en la misma proporción. Es también posible que asistamos a formas distintas de presencia territorial. Como han señalado analistas y representantes de las Fuerzas de seguridad⁷¹, el panorama en el territorio es confuso.

No obstante, el riesgo de conflicto sigue presente, producto de la ocupación por otros grupos armados de muchas zonas anteriormente controladas por las FARC. Más del 50% de los encuestados piensa que en su comunidad existe un riesgo de retorno al conflicto, mientras un 30%, más optimista, estima lo contrario. Entretanto, un inquietante 18% señala que “el conflicto persiste aquí”.

Las cifras muestran que la seguridad en los territorios en los PDET es muy desigual y cambiante. Ante la pregunta de “cómo califica usted la seguridad”, más del 40% de los encuestados piensa que es mala o muy mala, un 35% ni buena ni mala, y algo más del 20% buena o muy buena. Así pues, aunque la situación haya mejorado en cuanto a la influencia de

Gráfico 46. Grupos armados que mandaban/mandan en el territorio (Antes y después del Acuerdo)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

los grupos armados, no ocurre lo propio en otros ámbitos de la seguridad, como es el caso de las masacres. Queda un amplio espacio de mejora para hacer prevalecer el Estado social de derecho en alguno de los territorios del país.

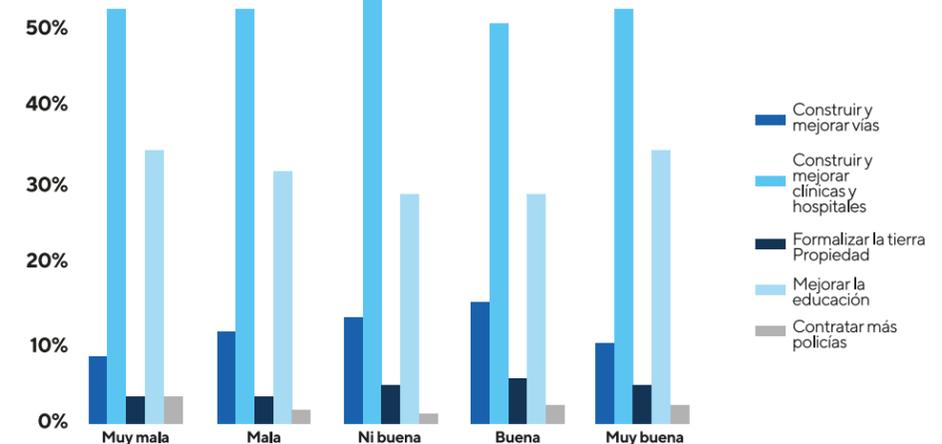
La encuesta no permite comparar esta calificación con el pasado. No obstante, ofrece un dato interesante al señalar que la expectativa de seguridad no se traduce en una preferencia por parte de la ciudadanía de un incremento de las fuerzas de

seguridad (ver gráfico 47). Cabe preguntarse si eso pudiera ser indicativo de una opción preferente por la consolidación de derechos⁷² como camino hacia el incremento de la seguridad en un sentido más pleno, u obedece a otros factores. En todo caso, los datos invitan a una reflexión serena sobre la forma en que la gente entiende en la seguridad⁷³, y las mejores maneras de satisfacer sus expectativas.

El siguiente cuadro ilustra algunas de las dimensiones de la violencia en el territorio, que comprometen el

Gráfico 47: Situación de seguridad y preferencias ciudadanas

Si el Estado colombiano decidiera destinar el 10% de sus impuestos en uno de los siguientes proyectos, ¿cuál de ellos prefiere?



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 48. Diferentes miradas a conflicto y seguridad en zonas PDET 2019



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

deseado objetivo de la "No repetición". El 3,5% de los encuestados han sido víctimas directas del conflicto "en los últimos seis meses". El 13% califica la situación de seguridad como muy mala. El 18% declara que el "conflicto persiste aquí" y el 30% percibe la influencia de la menos un grupo armado en su comunidad. Entre las dos últimas, dependiendo de la forma de medir por la que optemos, entre 1,2 y 2 millones de personas estarían aún en una situación anómala en términos de funcionamiento efectivo del Estado de derecho.

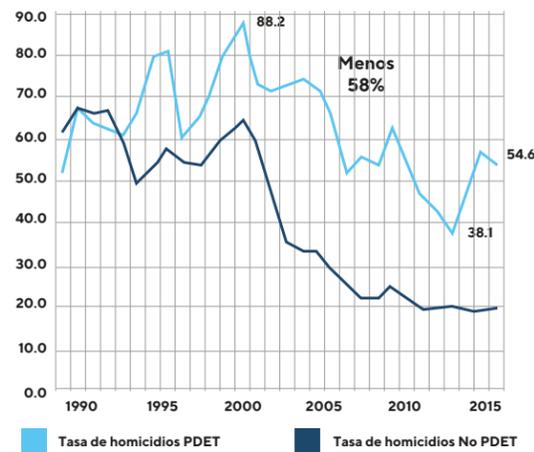
La reducción del 54% al 30% de la población que menciona la influencia de los grupos armados en su territorio es en todo caso muy significativa, en la medida en que representa una oportunidad para consolidar el Estado social de derecho. Además de mejorar la vida de aproximadamente 1.2 millones de personas, ofrece la oportunidad al Estado de avanzar más resueltamente una oferta integral de seguridad, que comporte la consolidación de los derechos y la prevención social de la violencia. Si bien hubiese sido deseable que esta mejora fuese aún mayor tras la desmovilización exitosa de las FARC en 2017, y la oportunidad que esto representó, supone un primer aspecto positivo de la llegada del Estado. E implica un paso adelante hacia la anhelada No repetición del conflicto armado.

No obstante, la tendencia futura que sigan estos factores será clave para la consolidación de paz.

Los datos de la encuesta apuntan a un posible empeoramiento de la situación de seguridad en el 2019. Es cierto que, preguntados sobre la evolución "en los últimos seis meses", el 60% de los encuestados señalan que la situación de seguridad seguía estable, pero, junto a ello, un 28% consideraba que la situación se había empeorado, mientras apenas un 10% consideraba que se había mejorado.

Si bien cifras oficiales muestran que el número de homicidios en zonas PDET detuvo su tendencia al alza en 2019 (ver 48a), un eventual deterioro de la seguridad en el 2020 -como se ha puesto

Gráfico 48a. Diferentes miradas a conflicto y seguridad en zonas PDET 2019



Fuente: FIP, con datos de la Policía Nacional

de manifiesto en el caso de las masacres- pudiera revertir parte de los logros obtenidos en este período.

¿Hay avances en justicia?

El Estado de derecho incluye el acceso efectivo a la justicia⁷⁴. Con anterioridad al proceso de paz, había zonas del país donde los habitantes recurrían a las FARC, ELN o las AUC para resolver problemas relacionados con la provisión de justicia o de resolución de disputas. La llegada de la justicia a estos territorios era -y aunque en menor medida, aún lo es- una tarea de pendiente del Estado colombiano.

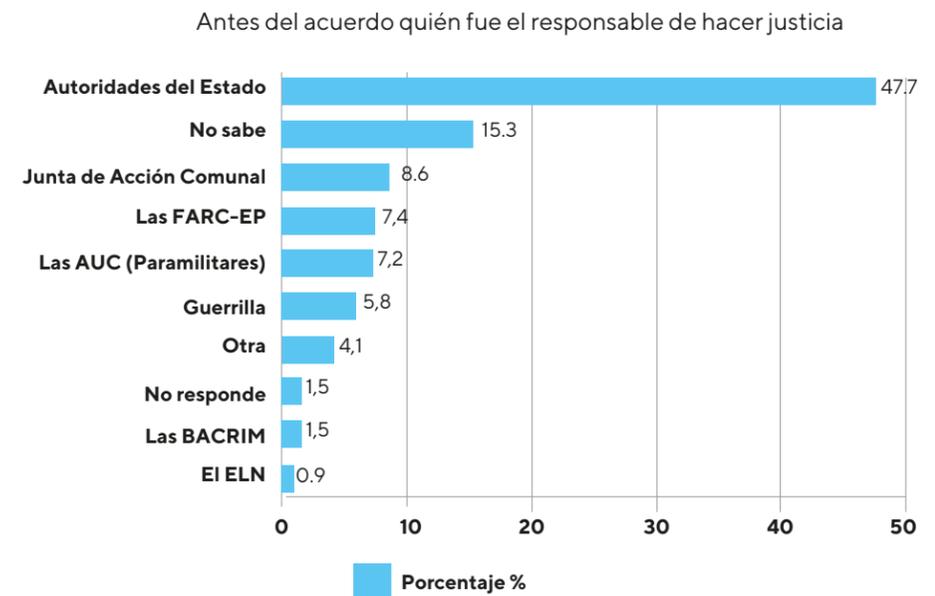
El recurso a instituciones del Estado ha aumentado ostensiblemente y esto es un claro indicio de consolidación del Estado en los territorios. Antes del Acuerdo, uno de cada cuatro habitantes de los PDET (23%) estaba en zonas donde el responsable de "hacer justicia" era un grupo armado, mientras el 48% consideraba que era el Estado era el responsable básico de la provisión de justicia y un 9% atribuían esa responsabilidad a las Juntas de Acción Comunal⁷⁵.

Aquellos que consideraban a las autoridades del Estado como responsable -conforme a lo que establece el marco constitucional- ascendieron en 2019 del 48% al 64%, y de un 9% a un 11% en el caso de la Junta de Acción Comunal. Es decir, tres de cada cinco encuestados concebían en 2019 la provisión de justicia en una lógica de implementación del Estado social de derecho⁷⁶. Como se puede apreciar en este mapa, este fenómeno de la "justicia" en manos de grupos armados se ha vuelto paulatinamente marginal.

De manera correlativa, el peso de los grupos armados en la justicia en 2019 se había reducido a menos de una tercera parte (7%). Es decir para aproximadamente un millón de colombianos la "justicia" ya no es asunto de la incumbencia de los grupos armados, sino del Estado. Cabe aquí apuntar que es una cifra comparable a la de aquellos que consideran que no hay un grupo armado -o varios- que "mandan" en su territorio, comparado con la situación previa al Acuerdo.

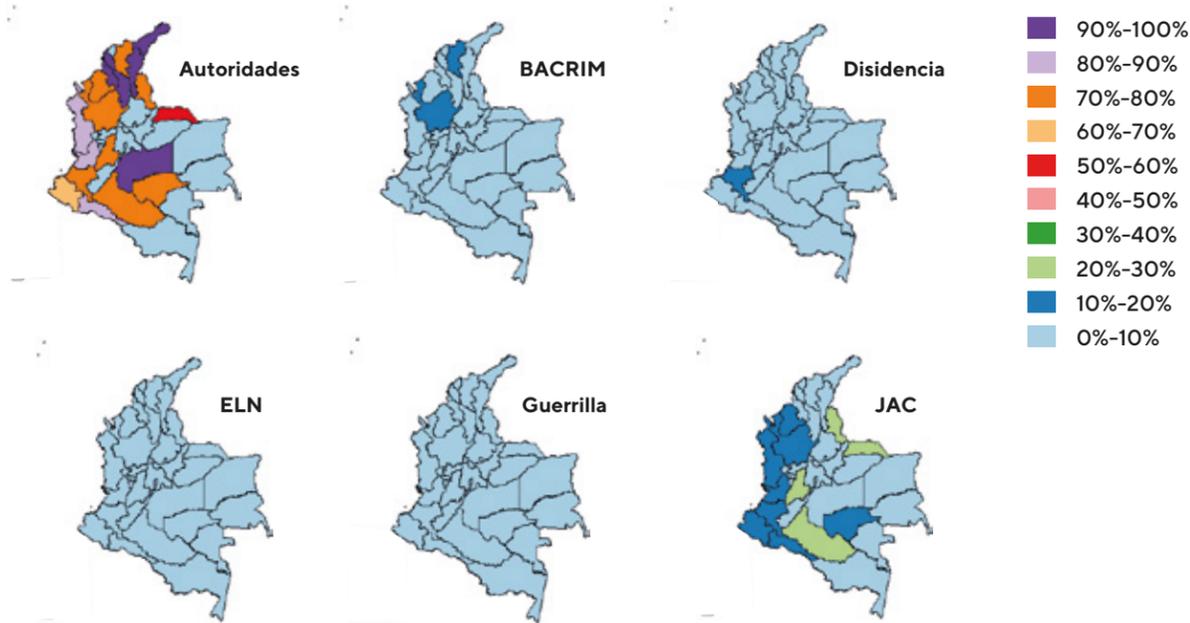
No obstante, la llegada de la oferta de la justicia democrática a escala local es aún una tarea pendiente. Una prueba de ello es que solo una

Gráfico 49: Antes del Acuerdo, quién era responsable de hacer justicia



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Mapa 4: En los últimos 6 meses quién ha sido responsable de hacer justicia



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

de cada cinco personas que declaran haber sido víctimas “en los últimos seis meses” de desplazamiento forzado, secuestro, homicidio o violencia sexual ha recurrido a las instancias de justicia. En otras palabras, cuatro de cada cinco personas víctimas de esos abusos decidieron no acudir a la justicia. Valga aquí mencionar a uno de los participantes en el grupo focal de San Onofre, cuando afirmó “aquí hay más infamia que justicia”. Vencer esa desconfianza en las tareas del Estado es una de las tareas obligadas para que la presencia del Estado se consolide y prestigie.

En cuanto a la acción del Estado, la encuesta muestra que la Fiscalía la institución más destacada. Vale la pena mostrar que, si bien el número de respuestas es limitado⁷⁷, hay zonas de alta conflictividad como el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño⁷⁸ donde los encuestados parecen percibir una muy débil presencia de la institución. Un dato inferior incluso a otras instancias, como los inspectores de policía o las casas de justicia en dicho territorio.

Otra mirada a esta problemática es la resolución de las disputas menores, pero importantes, tales como riñas, conflictos vecinales o familiares, o disputas por linderos. Se trata de un campo complejo, habida

cuenta de la dificultad de la justicia ordinaria de brindar servicios en zonas remotas del territorio. Con el fin de resolver estas disputas, antes del Acuerdo, un 35% de la población recurría a la policía o las fuerzas armadas, y un 28% a otras instancias formales e informales, tales como las Juntas de Acción Comunal, inspectores de policía, mediadores o conciliadores y estructuras de la justicia a escala local. Un 11.5% acudía en ciertas zonas a las FARC, el ELN, o las AUC, entre otros, para resolverlas. Pues bien, a la pregunta de que había ocurrido en los “últimos seis meses”, un 48% había recurrido a la policía o a las fuerzas armadas, y un 29% al resto de instancias formales e informales de resolución de disputas. Y apenas un 2,3% a las disidencias, ELN u otros grupos.

Si bien esto confirma los hallazgos del análisis previo de la administración de justicia, con un avance de los mecanismos democráticos de resolución de conflictos, deja dos cabos sueltos. Por un lado, es difícil medir un posible cambio en las estrategias de presencia territorial de algunos de los grupos armados. Por otra, la labor de resolver disputas vecinales debiera transitar paulatinamente hacia mecanismos civiles, más que militares, en los años venideros.

¿Llegan las instituciones del Estado cerca del ciudadano?

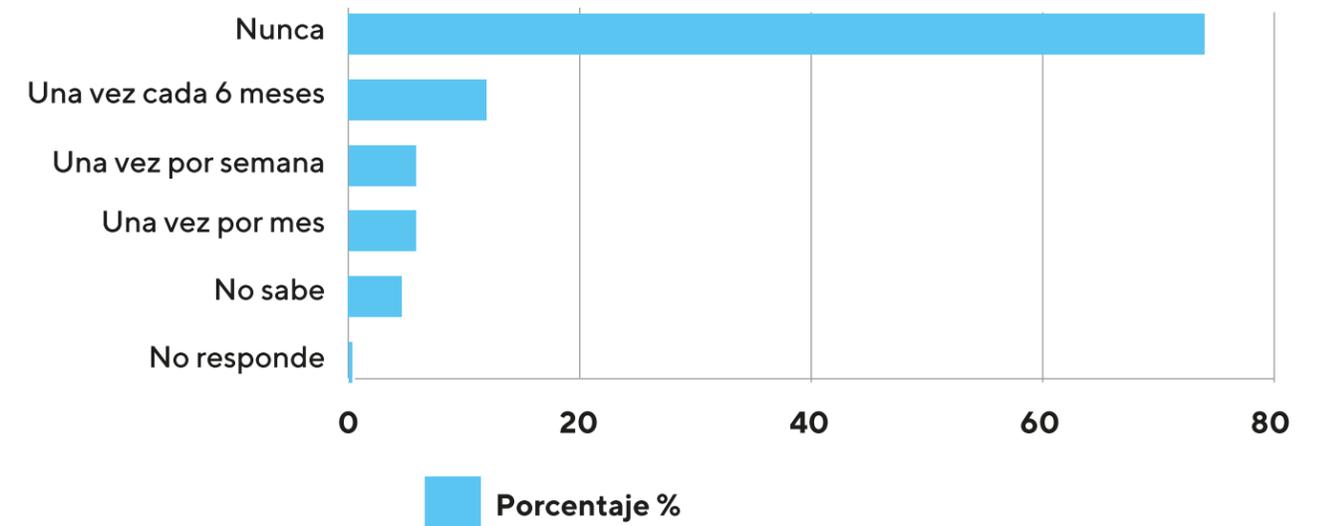
Hemos analizado brevemente la seguridad y ciertos aspectos de la justicia. ¿Cuál es la llegada de las instituciones previstas en el Acuerdo de Paz? ¿O de otras instituciones preexistentes pero que brindan servicios previstos en el Acuerdo? Si bien los niveles de confianza (algo/mucho) del rubro de “instituciones del Estado” es intermedio (35%), no es posible establecer una comparación con la situación previa al acuerdo. No obstante, sí hay algunos datos que permiten medir la llegada institucional. Mencionaremos aquí las instituciones mandatadas en verdad, justicia y reparación de víctimas, y la presencia de las autoridades municipales.

En primer lugar, como se ha señalado la institución con más presencia territorial es la Unidad de Víctimas (UARIV), con cerca de una década de existencia. Algo similar ocurre con la Unidad de Restitución de Tierras que está en contacto con un 40%⁷⁹ de aquellas personas que están en procesos en curso de restitución de propiedades⁸⁰.

El recurso a las instituciones del novedoso Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), creadas por el Acuerdo, ofrece cifras más modestas. Según los datos de la encuesta, un 7% de las que pertenecen al RUV, habrían entrado en contacto con las nuevas instituciones del SIVJRNR en el 2019. Un hecho más notorio en PDET como Chocó o el Urabá antioqueño (que ronda el 10% del RUV) que en el Sur del Tolima (menos del 2%). Un dato revelador es que aquellas personas que dicen haber entrado en contacto con el SIVJRNR comparten la percepción (en un 90%) de que la institución “le va a servir a la comunidad”.

La dificultad de mostrar resultados a los territorios es notoria y la implementación tomará tiempo. Tras ocho años de funcionamiento, tanto la UARIV como la URT muestran resultados limitados. En zonas PDET, hasta un 27% de víctimas registradas afirman haber recibido algún tipo de reparación por parte del Estado. Un dato que casi duplica el 13% de víctimas individualmente reparadas a título individual a escala nacional. Mientras, en la encuesta un 14% de las personas que afirman estar en su proceso de restitución, concluye que “sí, el caso se resolvió”. Si bien estos porcentajes son aún discretos, hablamos de cientos de miles de víctimas atendidas, solamente en los municipios PDET analizados. En el caso de la

Gráfico 50: ¿Con qué frecuencia ve a autoridades municipales?
Con qué frecuencia ve autoridades municipales



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

reparación individual, el coste económico ha sido un obstáculo notable para obtener mejores resultados; y en el caso de la restitución, es manifiesta la enorme complejidad procesal y de seguridad. Todo ello sugiere que el balance es ambiguo: el progreso en estos años es manifiesto, si bien el espacio que resta para una más completa respuesta por parte de las instituciones es todavía amplio.

De forma complementaria, un dato que ilustra la insuficiente llegada del Estado a los territorios se sitúa en el ámbito municipal. Más del 70% de encuestados afirman no ver “nunca” a las autoridades municipales en su territorio (personero, alcalde, secretario de gobierno, entre otros). No debe por tanto extrañarnos que la confianza (algo o mucho) de esta institución ronde en la encuesta el 22%. Un dato que oscila entre un 45% de la autoridad municipal que inspira mayor confianza, al 5% la que menos. Los participantes en ciertos grupos focales evidenciaron que, en el peor de los escenarios, las autoridades locales pueden llegar a ser también responsables de la violencia. En el ámbito local se requiere sin duda una profunda transformación si se quiere que las instituciones se asienten en el territorio y mejoren en la consideración de los ciudadanos. En este sentido, los niveles de confianza de otros actores locales son dignos de mención. Las JAC en centros poblados rondan el 50% de confianza (algo o mucho), y gozan de un alto grado de pertenencia a sus estructuras. Un caso similar es

el de las autoridades étnicas, que para el caso de los encuestados de los pueblos indígenas gozan de niveles de confianza también próximos al 50%. Algo que no ocurre en la misma medida para las autoridades étnicas en el caso de la población afrodescendiente.

¿Hay más resultados de la oferta social del Estado?

Tal y como se mostró en el Capítulo 2, los logros en desarrollo humano y seguridad parecen impactar rápidamente en la percepción de satisfacción con la implementación del acuerdo (en particular la seguridad, la educación, la salud y en menor medida, la economía). Abordaremos esta cuestión de la oferta social desde tres ángulos: satisfacción y confianza en el Estado, la revisión de ciertos programas públicos para la paz y la preexistencia de programas sociales del Estado

Como cabe esperar, la satisfacción en la aplicación del Acuerdo de Paz⁸¹ aparece directamente relacionada con una mejora en la confianza en el Estado. Este aspecto ha sido analizado extensamente en el Capítulo 3.

Hay tres datos puntuales que permiten inducir una llegada de algunos programas del Estado a

los territorios. El presente análisis tiene apenas un carácter exploratorio, y debiera ser profundizado un futuro próximo⁸².

Los datos que se presentan para la reincorporación, la entrega de títulos de propiedad y la sustitución de cultivos ilícitos parecen sugerir que, pesar de la dificultad del Estado de llegar a los territorios, un trabajo con el tejido social local y actores internacionales puede incidir en las percepciones de la población en las temáticas referidas.

En primer lugar, cabe mencionar que las autoridades de los municipios donde se ubicaba un ETCR, han mostrado explícitamente en reuniones oficiales con el nivel central un interés generalizado en conservar dichos espacios. El mayor interés gubernamental, los beneficios de algunos proyectos productivos (educación, salud) y la prestación de servicios públicos parecen ser algunas de las razones evocadas en dicha solicitud. Pues bien, los datos de la encuesta parecen indicar que el trabajo de la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), en coordinación con FARC, en el marco de los lineamientos del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), tiene un impacto en las percepciones de la reincorporación⁸³. El porcentaje de aquellos que piensan que va bien o muy bien la reincorporación es 13 puntos superior en los municipios donde hay un AETCR (ver Gráfico 51). Es posible que esta diferencia obedezca también a

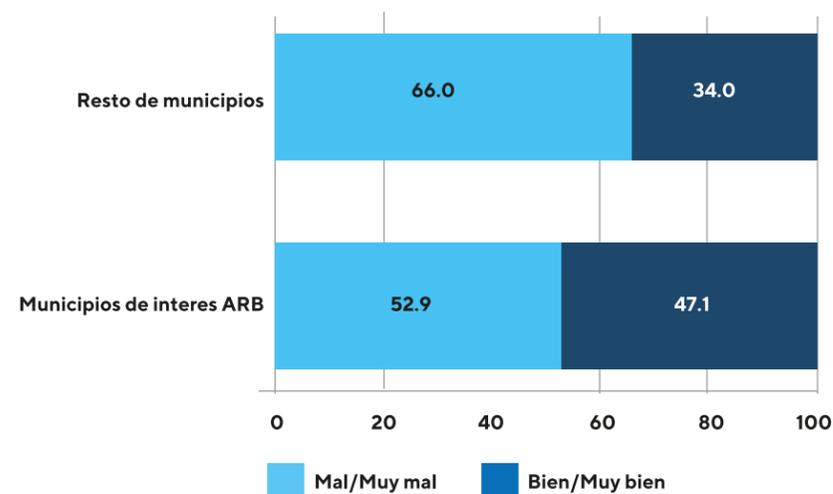
otros factores, tales como un mejor conocimiento de la compleja dinámica de reincorporación por los encuestados, habida cuenta de la proximidad física a los ETCR, o una mayor presencia internacional⁸⁴.

En segundo lugar, las zonas prioritarias de intervención de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)⁸⁵ parecen mostrar una mayor satisfacción con la implementación en materia de entrega de títulos de propiedad. Como vemos en el gráfico, aquellos que piensan que este componente va bien o muy bien es hasta un 17 puntos superior en los municipios seleccionados de intervención de la ANT (Ver gráfico 52).

En tercer lugar, conviene aludir al delicado tema de los cultivos de coca. La valoración positiva de los subsidios para la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el Acuerdo de Paz ronda el 90%: lo que revela un elevado grado de satisfacción y acierto. Como se ha mencionado previamente, es éste el componente más valorado de todos los componentes de la implementación, con un 44% de satisfacción. Una valoración incluso superior en aquellas zonas donde llega el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), lo que pareciera ser un indicador de la llegada del Estado (ver gráfico 12).

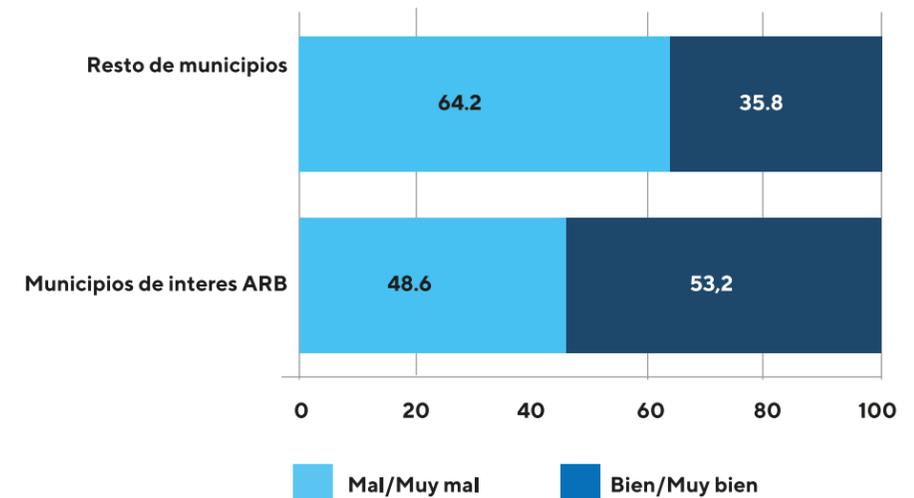
Esta cifra contrasta por ejemplo con el amplio rechazo de los encuestados a otra intervención

Gráfico 51: Satisfacción con la implementación en materia de reincorporación de las Farc. Promedio PDET vs municipios de intervención de la ARN seleccionados.



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 52: Satisfacción con la implementación en materia de entrega de títulos de propiedad. Promedio PDET vs municipios de intervención de la ANT seleccionados



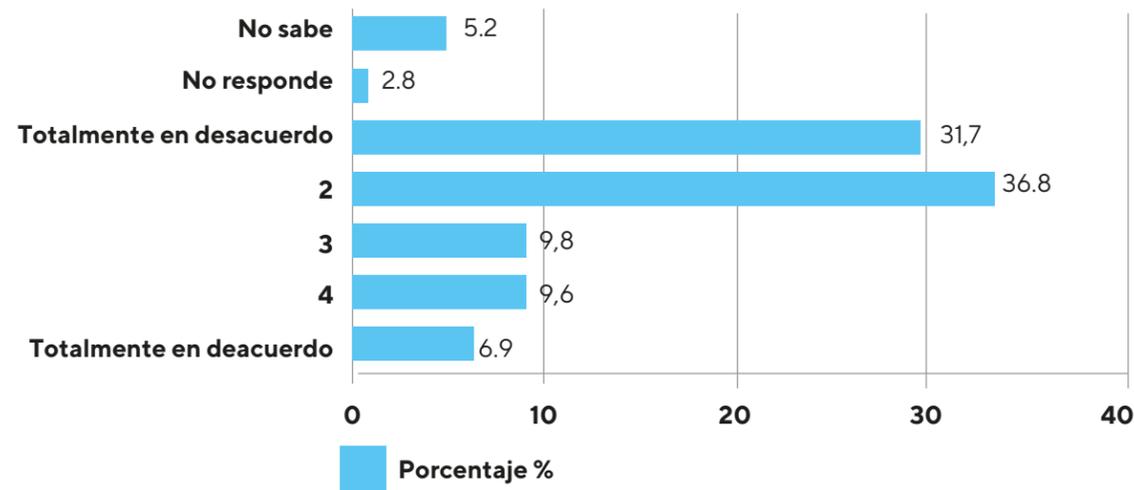
Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

estatal en la materia: la erradicación forzosa de cultivos. Según la encuesta, apenas el 17% se encuentra de acuerdo con esta intervención⁸⁶, mientras el desacuerdo ronda el 68% (Ver Gráfico 53). Si bien la política pública en la materia debe tomar muchos aspectos en consideración (beneficio social, costos financieros, consideraciones sanitarias, evaluaciones y lecciones aprendidas, entre otras) los datos de la encuesta pueden nutrir la discusión pública sobre las diferentes opciones de intervención⁸⁷.

Por último, cabe señalar que más del 60% de la población en zonas PDET afirma haber recibido -ellos o sus familias- algún programa social del Estado colombiano en los últimos cinco años. Este aspecto representa igualmente una forma de llegada del Estado a los territorios, si bien no aparece directamente relacionada con el Acuerdo de Paz.

No obstante, es un dato importante, habida cuenta de que la pobreza aumentó en Colombia en el 2019 en los centros poblados y en el conjunto del país (afectando de manera particular a los pueblos indígenas y afrodescendientes)⁸⁸. No es posible determinar si ese incremento de la pobreza en 2019 ha podido influir negativamente en la satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, en base al análisis presentado en el Gráfico 28, el tema merece un estudio en mayor profundidad.

Gráfico 53: Opinión de encuestados sobre la propuesta de erradicar de forma forzosa los cultivos de coca sin compensación



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Hablar de paz en Colombia es un asunto complejo. Las percepciones nos ayudan a completar un corpus de análisis de Universidades, think tanks e instituciones responsables del seguimiento de la implementación del Acuerdo de Paz. Pero la paz no es un proceso estático, sino un camino que exige un esfuerzo dinámico, flexible, complejo, y de largo plazo. Terminada la negociación de los acuerdos, se inicia la azarosa implementación. Simultáneamente, hay que lograr desarmar a otros grupos ilegales, proteger a los líderes sociales y hacer frente a un abanico de demandas sociales que permanecían eclipsadas por la guerra, como los conflictos socioambientales.

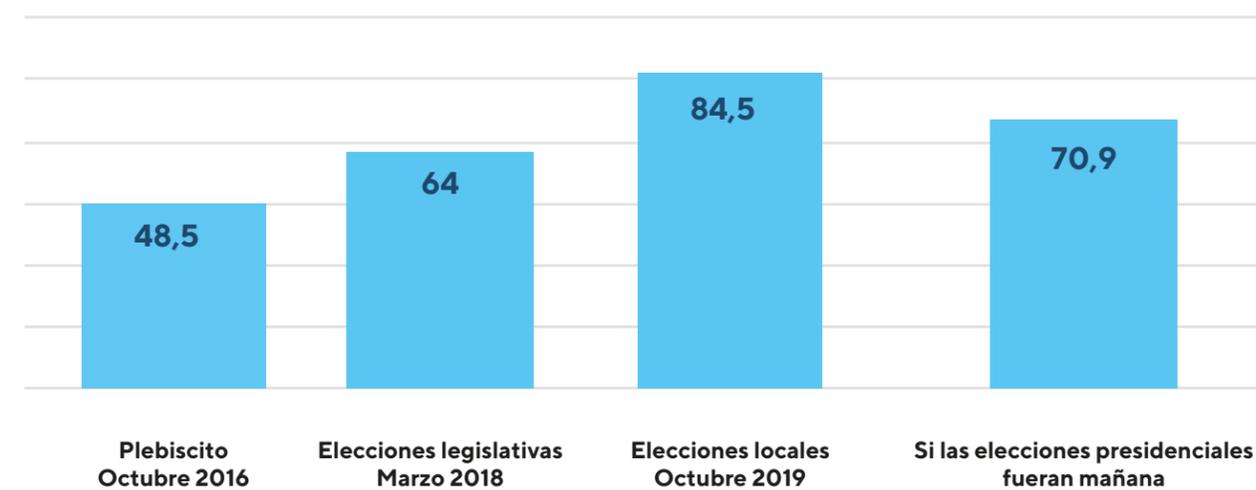
Este breve capítulo analiza las percepciones sobre cinco temas relevantes para la paz negativa -la ausencia de violencia- o para la paz positiva -las relaciones armoniosas al interior de la sociedad-. Temas que no han sido examinados en el Informe, o que aconsejan un énfasis particular, tales como la participación política y social, las negociaciones con el ELN, los difusos contornos del conflicto en los territorios y la violencia de género. Finalmente, se alude brevemente a la visión de futuro de los encuestados.

Un aumento de la participación electoral y una participación social aún débil

Analizaremos la participación ciudadana a dos niveles: la participación electoral, y la participación social. Si bien Instituciones como el Kroc afirman que los progresos en materia de participación son aún modestos -según lo estrictamente dispuesto en el Acuerdo de Paz-, lo cierto es que la participación electoral en Colombia se ha incrementado notablemente desde el plebiscito celebrado en 2016. Los datos de la encuesta para zonas PDET apuntan en la misma dirección que la tendencia nacional de la participación en las recientes citas electorales (ver gráfico 54). Aunque coincide en el tiempo, no es posible determinar en qué medida esta expansión es fruto, o no, de la firma del Acuerdo de Paz.

Como podemos observar en el gráfico, las víctimas registradas afirman haber participado en un 49% en

Gráfico 54 . % de personas que responde afirmativamente a la pregunta si votó/votaría en:



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRI0

Otras dimensiones de la construcción de paz

Capítulo 7.

el plebiscito, mientras que la participación declarada en las elecciones locales del 2019 habría superado el 80%. Los resultados apuntan a que principales razones para hacerlo fueron “para que el país mejore”, más del 40%, o para “ejercer su derecho”, casi un 30%. Como se analizó en el Capítulo 5, éste no es un fenómeno exclusivo de Colombia.

En cuanto a la participación social, la encuesta ofrece un amplio abanico de información. Esto incluye a quién “ha contactado” el encuestado en los últimos seis meses: líderes comunitarios o tradicionales (16%), políticos o alcaldes (20%). La membresía de un partido político o grupo de activistas (12%), organización de sociedad civil (6%) organización de víctimas o plataforma ciudadana (12%) y JAC (11%). O la participación en alguna marcha protesta o huelga (9%). De manera general, los valores se sitúan por debajo del 20%. Entre los más altos -por encima de ese umbral- cabe citar la afiliación a las JAC (en los centros poblados) o a organizaciones de víctimas y plataformas ciudadanas (para el caso de las víctimas registradas en el RUV). Asimismo, el Chocó destaca en la mayor parte de estas dimensiones de participación.

De las siete dimensiones analizadas, la participación de las mujeres es inferior en seis de ellas. Tan solo se advierte una distribución equitativa en la participación en organizaciones o plataformas de víctimas. Los afrodescendientes muestran mayor participación que los blancos y mestizos, con la excepción del caso de las JAC.

Una participación social frágil es esperable en una población tan duramente afectada por el conflicto, donde sus efectos colaterales minan la confianza social. De ahí la crucial importancia del rol que, por ejemplo, juegan los líderes comunitarios y tradicionales. De hecho, los encuestados que están en contacto con ellos “en los últimos seis meses” muestran mayor confianza en otros actores, incluidas en las instituciones del Estado (ver gráfico 55). Este dato ilustra una de las vías por las que el asesinato de líderes puede socavar los cimientos del Estado social de derecho en el territorio.

Una de las participantes en el grupo focal del Medio Atrato lo mencionó “Aquí hay miedo”. No debe extrañarnos que los valores de participación ciudadana puedan ser incluso más bajos en aquellos municipios con una compleja situación de seguridad.

En una muestra de municipios con una situación extraordinaria de seguridad, por ejemplo, todos tienen valores de participación en las JAC inferiores a la media registrada para centros poblados⁸⁹.

Ahora bien, a pesar de las fragilidades mencionadas, desde el proceso de negociación con las FARC-EP se ha ido abriendo paso el diálogo democrático como una forma de abordar las tensiones y demandas que surgen en la sociedad. Todo ello en un contexto en que la protesta social ha ido in crescendo en los últimos años, alrededor de un amplio abanico de causas sociales y ambientales en los territorios. El 9% de los encuestados en zonas PDET afirma haber hecho parte de alguna marcha, protesta, paro o huelga “en los últimos 6 meses”. Un dato que se duplica en el Chocó y en el Pacífico Medio. Los encuestados parecen valorar muy positivamente sus derechos en la materia. Dicho esto, uno de cada cinco encuestados estarían de acuerdo con “impedir marchas o manifestaciones en las calles”.

En suma, el Acuerdo de Paz parece haber abierto nuevos espacios de participación democrática en los territorios. A pesar de los dañinos efectos de la violencia contra líderes sociales y excombatientes, la participación será determinante a la hora de asentar el Estado social de derecho y la confianza en los territorios más alejados de los grandes núcleos urbanos.

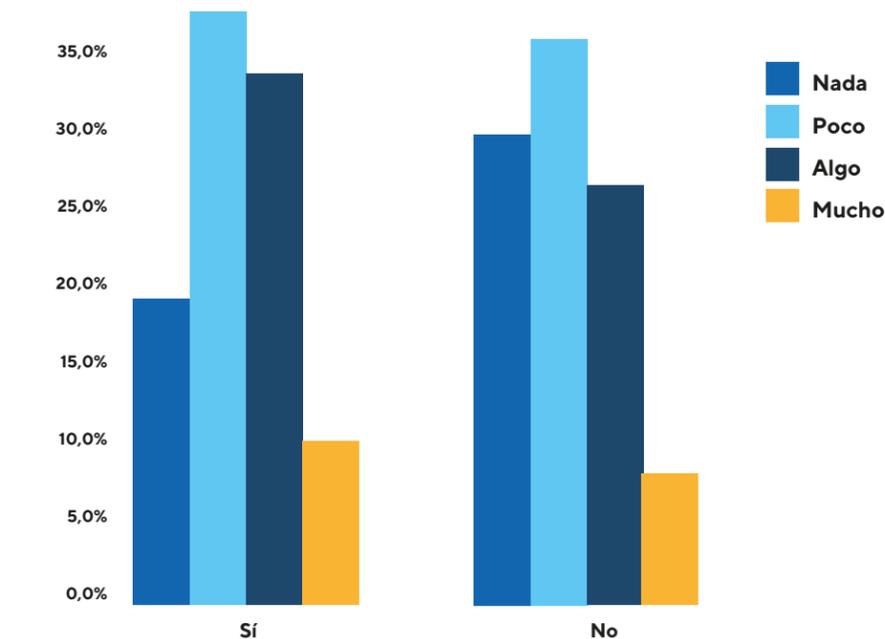
Como hemos visto a lo largo de este Informe, las mejoras en materia de paz y seguridad dejan un sabor agrídulce. Un 30% de los encuestados afirma que al menos un grupo armado “manda en su comunidad”. Lograr la paz negativa en Colombia, exige ir más allá de las de ya de por sí ambiciosas disposiciones del Acuerdo de Paz.

En este marco, mención especial merece el caso del ELN. Actualmente esta guerrilla todavía parece tener una influencia notable en el territorio. Un 13% de los encuestados afirma que el ELN “manda” en sus territorios -solo o junto con otros grupos ilegales- en los últimos seis meses. Una influencia que no se traduce necesariamente en una mayor confianza, como vimos en el Capítulo 3.

Las negociaciones entre el gobierno y el ELN se interrumpieron tras el atentado contra la Escuela de Policías General Santander de Bogotá el 17 de enero del 2019. En el marco de la encuesta, se pregunta “¿Cuál de las siguientes opciones considera usted que es la mejor para solucionar el conflicto con el ELN?”. En torno al 80% de los encuestados afirma que la negociación, frente a un 15% que privilegia el uso de la fuerza militar (ver Gráfico 56).

El apoyo a la negociación que revela la encuesta es incluso más fuerte que en las encuestas nacionales. A título ilustrativo, en el reciente sondeo Invamer (de corte urbano), el 62% inclinaban por “insistir en diálogos hasta lograr acuerdos de paz” para solucionar el problema de la guerrilla o de los grupos armados organizados en Colombia, pero apenas el 40% estaba en “desacuerdo” con que el gobierno mantenga suspendidas las negociaciones con el ELN⁹⁰.

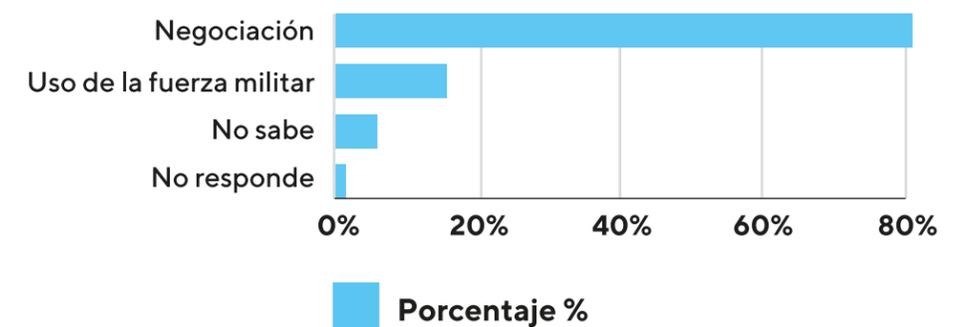
Gráfico 55: Contacto de los encuestados con líderes comunitarios en los últimos seis meses vs confianza en las instituciones del Estado



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

La negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Gráfico 56: La mejor opción para solucionar el conflicto con el ELN



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

En cuanto al abordaje con respecto a otros grupos armados, se han acometido diferentes estrategias de sometimiento, que no han sido analizadas en el marco de la encuesta. Valga simplemente decir que en materia de una eventual reconciliación, las actitudes de la población con respecto a tener un exmiembro del ELN o a los paramilitares como vecino, son menos favorables que con los excombatientes de las FARC.

El confuso panorama de la delincuencia y la inseguridad en los territorios

Los datos de seguridad ya han sido presentados en el capítulo 7. Vale la pena recordar que Colombia ha disminuido de manera espectacular sus homicidios en los últimos 15 años -su tasa se ha reducido a una tercera parte-, salvando más de 100.000 vidas, y convirtiéndose en un referente para la región

latinoamericana. Esto mismo también ha ocurrido en las zonas PDET. Como hemos visto, también se ha disminuido significativamente la influencia de los grupos armados entre 2016 y 2019.

No obstante, en los últimos años esa tendencia a la baja de los homicidios se ha estancado, y ha sido más errática en zonas PDET (ver gráfico 48a). En el 2020, por ejemplo, después de una larga reducción a lo largo del siglo, las masacres han ido en aumento. Como ha señalado la Misión de Verificación de la ONU "Los grupos armados ilegales y las organizaciones criminales han seguido aprovechando la pandemia para reforzar su control social y territorial. Pese a la disminución de las tasas nacionales de homicidios en el primer trimestre, la violencia en las regiones de Colombia afectadas por el conflicto ha continuado"⁹¹.

La situación es sumamente compleja y el escenario se ha transformado, en términos de las causas, los actores y las dinámicas territoriales. Los resultados de la encuesta sugieren que los grupos armados no son los únicos responsables de la violencia. Hay

zonas del territorio donde la frontera entre lo legal e ilegal parece a veces difusa, al menos a los ojos de la población.

Frente a la pregunta sobre los principales responsables de la violencia en "los últimos seis meses", en primer lugar figura la delincuencia común, seguido de las Bacrim⁹², en valores que en ambos casos rondan el 30% de las respuestas. La delincuencia común tiene un peso particularmente importante en aquellas zonas donde mayor ha sido la reducción de la influencia de los grupos armados desde el Acuerdo de Paz (como Sierra Nevada-Perijá, Montes de María, Sur de Bolívar, Macarena Guaviare, además de Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, donde la reducción fue algo inferior)⁹³ (Ver Gráfico 57).

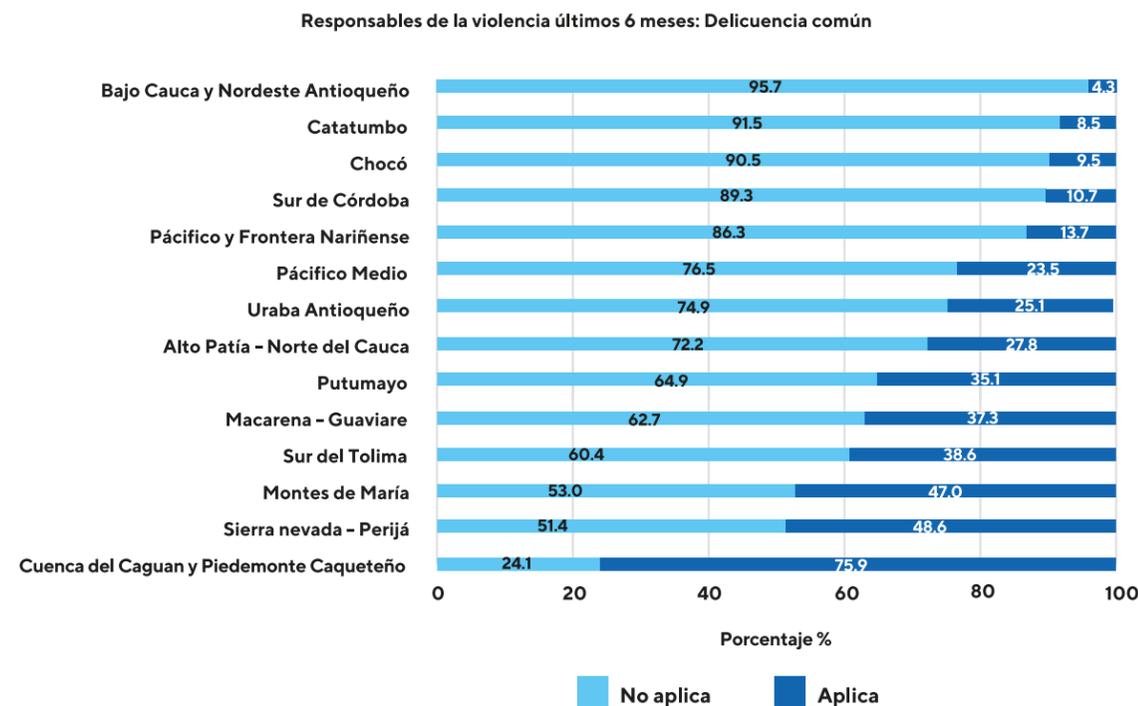
Entre el 10% y el 20% apuntan a las diferentes disidencias de las antiguas FARC y al ELN como principales responsables de la violencia. Dichos datos deben ser analizados con cautela, pues los causantes de la violencia no son siempre fácilmente identificables. Como señalaba un participante en un grupo focal en el Medio Atrato "Nosotros sabemos que aún hay presencia de grupos armados y no sabemos quienes". Otro participante del grupo focal añadió "Todavía el conflicto como tal acá no ha terminado. Aquí en la cabecera municipal como hace

presencia el Estado con la fuerza pública, uno por decir, no lo ve tanto... Pero fuera del casco urbano en lo rural aún sucede".

Las Fuerzas Armadas o la Policía también se perciben como responsables de la violencia -y de hecho, son los últimos legalmente facultados para ejercerla legítimamente dentro del ámbito de sus funciones-. Con la excepción del Pacífico y Frontera Nariñense⁹⁴ y de Arauca, el resto de los PDET se sitúan en valores inferiores al 5%, tanto para las Fuerzas Armadas como para la Policía.

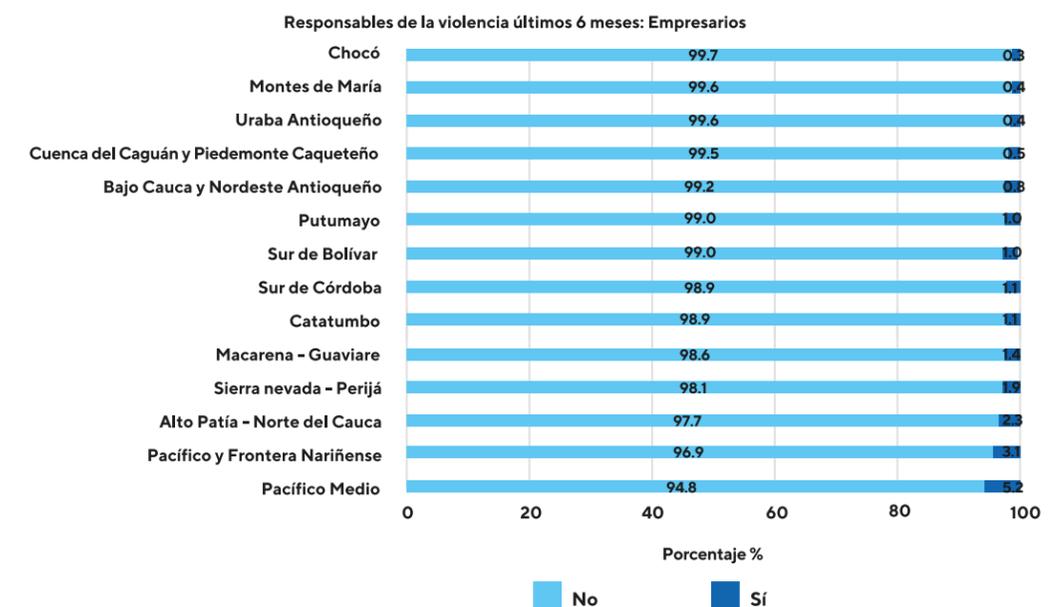
Por último, los "empresarios y terratenientes" aparecen con valores relativamente bajos⁹⁵ (1,5%), pero muy desiguales. Una primera cifra sorprendente es que la percepción de su rol como responsables de la violencia es hoy ligeramente mayor que en el pasado. En ciertas zonas del territorio las percepciones siguen siendo preocupantes. En el Gráfico 58 se aprecia que en tres PDET más del 2% perciben a empresarios y terratenientes "responsables de la violencia". Y en el Pacífico Medio, esta cifra asciende al 5%. Si bien estos datos solo reflejan las percepciones de zonas con un intrincado perfil de seguridad, arrojan más dudas que certezas sobre la silueta de esta violencia en algunos lugares, que trasciende el horizonte conocido de los grupos armados.

Gráfico 57: Según los encuestados, quienes son los responsables de la violencia en los últimos 6 meses: Delincuencia Común (desglosado por PDET)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Gráfico 58: Según los encuestados, quienes son los responsables de la violencia en los últimos 6 meses: Empresarios (por PDET)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Las soluciones a esta delicada situación en ciertos territorios no parecen sencillas. Como señalaba un participante en un grupo focal de Tumaco “Mataron a un cabecilla y sigue el otro... es una cadena”. Hemos visto también que las percepciones sobre la seguridad, y las mejores formas de garantizarla, parecen sugerir la pertinencia de procesos integrales de largo plazo, que a su vez fortalecen la confianza en el estado y en el resto de la sociedad. Parece por tanto aconsejable una revisión integral de todos los datos disponibles en la materia, con el fin de seguir mejorando la caracterización de la inseguridad de ciertos territorios. Una situación que incluye homicidios, asesinatos de líderes, masacres y otras formas de victimización.

Asimismo, dicho análisis sobre una seguridad humana en los territorios pudiera nutrir a la discusión sobre la respuesta institucional a estos desafíos, muy necesaria conforme la paz se va consolidando progresivamente en los diversos territorios colombianos.

La violencia de género

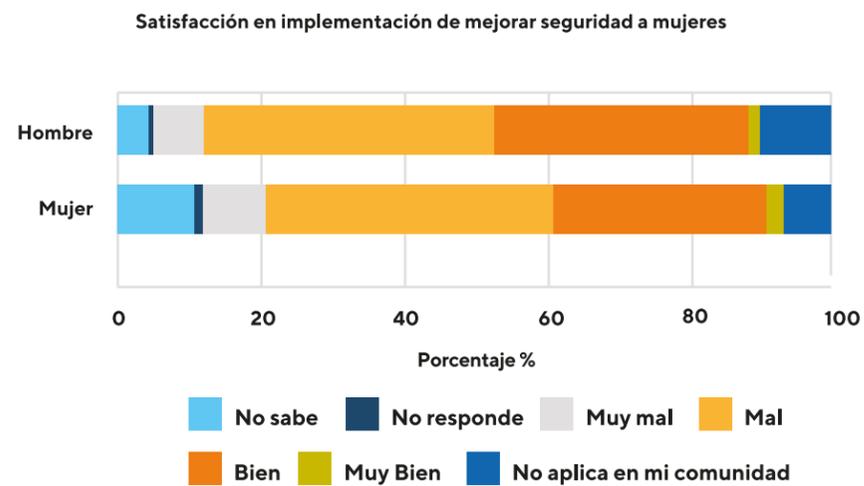
La violencia de género es un grave problema en los escenarios de conflicto, como se evidencia en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU la encuesta alude a la “mejora de la situación de seguridad de las mujeres”. Como vemos en el gráfico 59, en zonas PDET, son más los encuestados

insatisfechos que los satisfechos, como ocurre en general con otros aspectos de la implementación del Acuerdo. No obstante, cabe señalar que, en este tema el porcentaje de mujeres satisfechas es cinco puntos inferior al de los hombres. Las más satisfechas son las afrodescendientes, con un 35%, seguidas de las mujeres indígenas con 33% y las blancas mestizas con un 31%. Un dato revelador, por cuanto se trata de un aspecto de la implementación que las concierne directamente.

Por otra parte, del 3,5% de personas encuestadas que han sido víctimas directas del conflicto “en los últimos seis meses”, proporcionalmente hay más mujeres que hombres. Un dato que pone en evidencia que, a pesar de los avances registrados, la anhelada No Repetición es una tarea pendiente.

Como señalaba una participante de un grupo focal en Florencia, tres veces victimizada “No solamente hemos sido víctimas del conflicto armado sino de ilusiones y expectativas que se queda ahí y nunca llegan”. Afortunadamente, como señalaban otras participantes “estamos empoderadas, conocemos el cuento y nos metimos en que eso era importante... es como la esperanza que teníamos las comunidades rurales y ha sido como el ejercicio que venimos y seguiremos haciendo”. La tarea por delante es colosal, pero hay mucho voluntad y liderazgo desde los territorios.

Gráfico 59: Grado de satisfacción con la mejora en la situación de seguridad de las mujeres (desglosado por sexo)



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

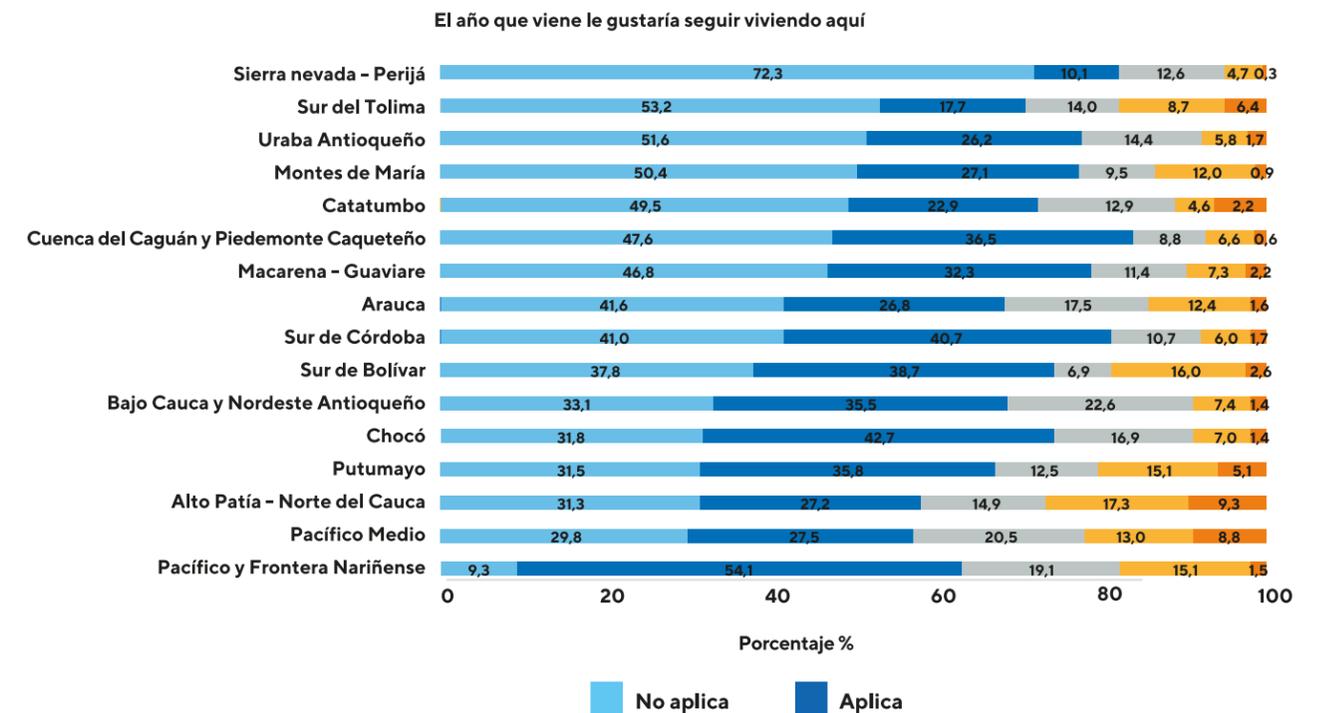
Una mirada al futuro de las zonas PDET

La encuesta ofrece cuantiosa información sobre la situación actual en los territorios ¿Está la gente satisfecha con la implementación del Acuerdo? ¿Hay más o menos conflicto en los territorios? ¿Qué sienten las víctimas? Junto a estas, otra información crucial es la mirada hacia el futuro, la esperanza. En las zonas PDET, tras preguntar a la gente si quisieran en el futuro seguir viviendo donde lo hacen⁹⁶, un 40% respondía “Sí, las cosas están por buen camino”, un 30% “Sí, pero solo si las cosas mejoran”, un 15% “No, pero no tengo una mejor opción”. Finalmente un 10% respondía “No, estoy buscando a donde irme”.

Una vez más, la situación en los diferentes PDET es muy heterogénea (ver Gráfico 60). Mientras en Sierra Nevada el 72% de la gente quisiera seguir viviendo donde están porque las cosas van bien, en el Pacífico y Frontera Nariñense los que así opinan apenas llegan al 9%.

Estos datos fueron recolectados con anterioridad a la pandemia del Covid 19. A igual que ocurre con el resto de la encuesta, desconocemos como ha podido evolucionar en los últimos meses. Si bien las valoraciones del futuro de los encuestados no son pesimistas, la particularidad de este año excepcional debe invitarnos a la cautela. La construcción de paz en Colombia, pese a sus avances perceptibles, tiene un largo camino por delante.

Gráfico 60: El próximo año le gustaría seguir viviendo en su residencia actual, desglosado por PDET



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Conclusiones y recomendaciones

Capítulo 8.

Colombia, por su esfuerzo de paz y desarrollo humano, sigue siendo una fuente de inspiración para el mundo. Lamentablemente para el país, varios factores han venido a complicar la implementación de la paz. La persistencia de las economías ilegales, los costes de la crisis venezolana, y en el 2020 la pandemia del Covid 19 constituyen barreras notables a la implementación.

No obstante, los avances en tres años de implementación son dignos de mención. Un 38% de la población en zonas PDET manifiesta algún nivel de satisfacción con la implementación y un 40% quiere seguir viviendo donde está, porque las cosas van bien. Además, los datos de la encuesta muestran una marcada disminución de la influencia de los grupos armados con respecto al período anterior al Acuerdo. La reducción de la influencia de estos grupos, principales responsables del conflicto, entre 2016 y 2019 es muy significativa. Un hecho del que las 16 regiones PDET, en mayor o menor medida, se han beneficiado. Del Informe se desprenden diez mensajes clave y tres recomendaciones. En suma:

Diez mensajes clave

- **La satisfacción con la implementación del Acuerdo de Paz ofrece una imagen bastante matizada.** Tres años después de la firma de la paz, la implementación ha hecho progresos perceptibles. El 38% de los habitantes de los PDET muestra algún nivel de satisfacción (entre “algo” y “muy” satisfecho), mientras el 58% afirma no estar “nada” satisfecho con la implementación. La encuesta refleja las percepciones 3 años después de la firma del Acuerdo, en un proceso planeado para 15 años. En la satisfacción, entre otros temas de la encuesta, las opciones políticas no muestran una marcada polarización política.
- **Las áreas de mayor avance percibido de la implementación son la sustitución voluntaria de cultivos y la verdad, justicia, y reparación de las víctimas.** Las peor valoradas son la participación electoral de las FARC y las mejoras en educación y salud.
- **La confianza interpersonal e institucional es aún baja.** Se advierte una profunda falta de confianza entre la gente común en los actores e instituciones encargados de construir la paz. En zonas PDET tan solo cuatro de los veinte grupos analizados gozan de más de 50% de confianza (“algo” o “mucho”), siendo la Iglesia Católica la más valorada. Por otra parte, más del 90% de los piensan que “es necesario ser muy cuidadoso al tratar con la mayoría de la gente”.
- **Desde la firma del Acuerdo de Paz, las percepciones indican que ha disminuido la influencia de los grupos armados a casi la mitad.** Según la encuesta, más de la mitad de los habitantes de los PDET (un 55%) afirmaban que antes del Acuerdo de Paz mandaba un grupo armado (o varios) en su comunidad. En 2019, ese porcentaje había descendido al 30%, una cifra aún considerable. La encuesta muestra igualmente que los grupos armados no son los únicos responsables de la violencia.
- **Pero el conflicto no ha desaparecido, y el riesgo de retorno al conflicto sigue presente en amplias zonas.** Más del 50% de los encuestados piensa que en su comunidad existe un riesgo de retorno al conflicto. Y un 18% señala que “el conflicto persiste aquí”.
- **Hay nueva victimización y algo más de reparación a víctimas de la esperada.** La victimización reportada en 2019 ascendió al 3.5% de los encuestados, lo que compromete la No Repetición. Entre las víctimas registradas, uno de cada cuatro encuestados afirma haber recibido alguna forma de reparación por parte del Estado.
- **La llegada del Estado a los territorios parece haberse incrementado desde la firma del Acuerdo de Paz, pero los desafíos son mayúsculos.** Según la encuesta la presencia del Estado ha mejorado en temas como la seguridad, la justicia o la resolución de disputas, donde los grupos armados juegan hoy un rol mucho menor. Más de un millón de colombianos se habrían inscrito, en su cotidianeidad, en un entorno de vigencia del

Estado social de derecho, particularmente en materia de seguridad y justicia. Por otro lado, un 7% de las víctimas registradas estarían en contacto regular con el SIVJRN, de los cuales el 90% tiene altas expectativas en su funcionamiento.

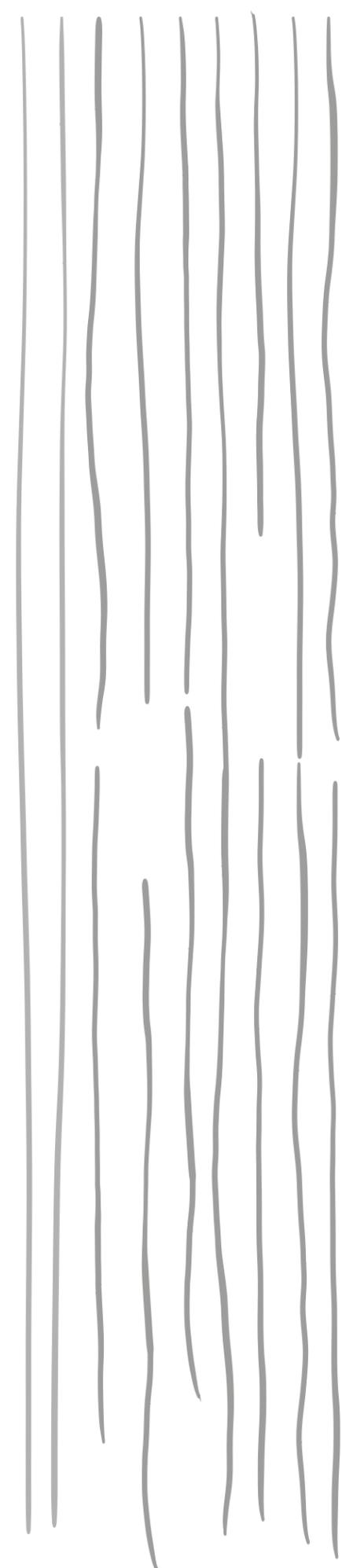
- **Los datos apuntan a una gran oportunidad para el Estado de cambiar percepciones en territorio, por ejemplo a través de la reforma rural integral y los PDET.** La seguridad, la educación, la salud o la economía parecen alterar en periodos cortos las percepciones de la población. Algunos programas estatales muestran resultados alentadores. Junto a las mejoras, hay retos colosales. El 70% de los encuestados afirman no ver nunca a las autoridades municipales. La encuesta muestra también que hay instituciones que pudieran jugar un rol importante en esta llegada del Estado –como las JAC o las autoridades indígenas– habida cuenta de la confianza que inspiran en la población. Promoverlas y protegerlas es al tiempo un imperativo ético y un espaldarazo al Estado social de derecho.
- **La reincorporación y la reconciliación requerirán constancia y esfuerzo.** Las actitudes hacia a la reincorporación y la reconciliación son generalmente positivas, con un énfasis en la necesidad de que los victimarios pidan perdón. No obstante, los datos muestran que, a pesar de los avances en la reincorporación socioeconómica, hay un largo camino que recorrer en materia de reconciliación. La proximidad física pudiera ser un factor más determinante para la reconciliación que las diferencias ideológicas.
- **El futuro.** En las zonas PDET, tras preguntar si a la gente le gustaría seguir viviendo aquí, un 40% “Sí, cosas está por buen camino”, un 30% “Sí, pero solo si las cosas mejoran”, un 15% “No, pero no tengo una mejor opción” y un 10% “No, estoy buscando a donde irme

Tres recomendaciones

- **Acelerar la implementación integral del Acuerdo de Paz.** Transformar los territorios es quizás la receta más exitosa para la construcción de una nueva Colombia en el marco de la Agenda 2030. Los primeros análisis de esta encuesta muestran que los avances empiezan a ser percibidos, y que la satisfacción aparece asociada con mejoras tangibles en la implementación del Acuerdo. Esto permite pensar en un horizonte de desarrollo humano en las regiones PDET, a través de estrategias de diálogo y mejora de los servicios públicos. La emergente participación puede ser la plataforma más sólida para la llegada del Estado a los territorios. Los avances en una paz territorial cimentarán la reconciliación a medio y largo plazo, que es una tarea del conjunto de la sociedad.
- **Redoblar los esfuerzos para la protección de líderes sociales y excombatientes.** Además de un imperativo ético, como muestra la encuesta la violencia contra líderes socava la confianza en el Estado y otros actores. En el caso de los excombatientes, su protección es condición necesaria para la reincorporación. El Informe evidencia la compleja situación de seguridad, y la necesidad de abordajes integrales de la misma. Si bien las instituciones del Estado han consentido esfuerzos notables en materia de protección, los ataques contra líderes sociales no se han detenido, ni siquiera durante la pandemia.
- **Profundizar la agenda de investigación y análisis con los datos de la encuesta.** El Informe no da cuenta de más de una pequeña parte de los datos de la encuesta. Ne obstante, esboza algunas pistas de investigación en los temas siguientes:

- La confianza, a través de un Índice de Confianza en la Paz y un Índice General de Confianza
- El vínculo entre desarrollo humano y paz
- La cartografía de la violencia en Colombia, y de las economías ilícitas
- Un análisis de intervenciones del Estado, que incorpore las percepciones
- Las brechas étnicas y de género
- Un análisis sobre las víctimas del conflicto, que pueda nutrir futuros cambios normativos
- Una mejor comprensión de las necesidades de seguridad humana de los territorios

Confiamos en que, con estos datos y otras fuentes, en un futuro próximo, nuevos análisis permitan optimizar la implementación del ambicioso Acuerdo de Paz, contribuyendo así a la construcción de una Colombia pacífica e incluyente.



Esta primera sección del apéndice describe el proceso de recopilación de datos para la encuesta MAPS. Con anterioridad al lanzamiento de la encuesta, se hizo un primer ejercicio exploratorio para Tumaco y Mesetas⁹⁷.

En enero y febrero de 2019 se inició un piloto inicial en dos PDET (Arauca y Sur de Tolima). La recopilación de datos piloto se llevó a cabo con la empresa de encuestas Sistemas Especializados de Información (SEI) con sede en Bogotá. En Arauca, se encuestó a los municipios de Fortul, Saravena, Tame y Arauquita. En Tolima, se encuestó a residentes en Chaparral, Ataco, Planadas, Rioblanco e Icononzo. La muestra incluyó las cabeceras o cabeceras municipales y los centros poblados o caseríos de cada municipio. Dentro de los centros poblados, se seleccionaron manzanas o bloques al azar. Dentro de las cuadras, el enumerador caminaba identificando el tipo de estructura dentro de la cuadra: residencial, abandonada, terreno baldío o comercial. Luego, el enumerador ingresó esta información en una computadora portátil. Dados los tipos de propiedades y el tamaño de muestra requerido, el software seleccionó aleatoriamente entre las residencias habitadas. Dentro del hogar, el objetivo era hablar con un miembro del hogar que fuera adulto y que se encontraba en el hogar en el momento de la visita de los encuestadores. Los enumeradores buscaron la paridad de género en la muestra de cada manzana, pero esto dependió de la disponibilidad de adultos en ese momento.

Después de la finalización del piloto, que brindó información valiosa sobre la inteligibilidad de algunas de las preguntas y la necesidad de incluir / descartar otras, la recopilación de datos procedió con los PDET restantes de octubre a diciembre de 2019. La recopilación de datos se interrumpió durante unos días a fines de noviembre de 2019 durante una huelga nacional que hizo imposible la realización de levantamientos topográficos. La encuesta ampliada en los otros PDET fue realizada por otra empresa de encuestas con sede en Bogotá, Proyectamos. Como resultado, la aplicación del instrumento de encuesta difirió levemente. Por ejemplo, Proyectamos usó tabletas en lugar de computadoras portátiles. Sin embargo, el procedimiento de muestreo fue casi idéntico.

Dados los importantes desafíos operativos de cubrir una amplia franja del remoto territorio colombiano, para la versión ampliada, el equipo de inspección se dividió en 10 equipos separados que cubrían distintas rutas. Cada equipo estaba formado por un

supervisor de equipo, más cuatro enumeradores. Los encuestadores recibieron una sesión de capacitación de dos días en Bogotá antes del lanzamiento para aprender sobre el instrumento de la encuesta y comprender cómo funciona el muestreo a nivel de bloque.

Antes de la llegada de un equipo a un municipio determinado, el supervisor del equipo se puso en contacto con las autoridades municipales para alertarle sobre la presencia del equipo, comunicar los objetivos generales de la encuesta y descubrir si existían riesgos de seguridad inmediatos que pudieran poner al equipo de topografía o encuestados en peligro. El supervisor estaba a cargo de asegurar que se siguiera el procedimiento de muestreo descrito anteriormente. Si se planteó un tema de seguridad en estas discusiones con las autoridades municipales, estas inquietudes fueron consultadas con nuestro socio en el proyecto MAPS, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y sus equipos regionales distribuidos por todo el territorio colombiano. Cuando las condiciones de seguridad en un municipio determinado no permitieron la entrada de nuestros equipos de enumeradores, se seleccionó al azar un municipio de reemplazo de la lista de municipios restantes dentro del mismo PDET. Cuando un centro poblado dado era demasiado peligroso para ingresar, se seleccionó al azar otro centro poblado de la lista de opciones restantes dentro del mismo municipio. Después de completar las encuestas de cada día, las respuestas de las tabletas se transmitieron de forma remota al servidor de la empresa encuestadora. Estos datos se cifraron y almacenaron en el servidor de la empresa.

Tanto en la versión piloto como en la versión ampliada de la encuesta, antes de que los encuestadores comenzaran cada entrevista, buscaron el consentimiento del encuestado. El formulario de consentimiento describía las instituciones involucradas y la información de contacto relevante, el objetivo del proyecto, cómo se desarrollaría la entrevista y cuánto tiempo podría durar, así como cómo se garantizaría la confidencialidad y el anonimato. Los encuestadores también prepararon al encuestado de que algunas preguntas podrían ser incómodas y que él / ella podría abstenerse de responder cualquier pregunta o retirarse de la encuesta en cualquier momento, sin enfrentar ninguna consecuencia. Además, el formulario de consentimiento indicó que no se proporcionarían beneficios directos a los encuestados.

Anexo técnico

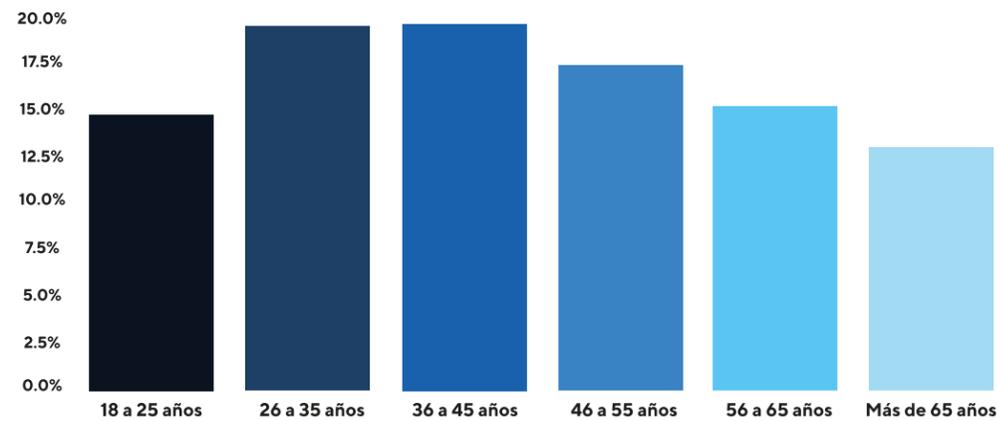
Detalles sobre la muestra

En total, en los dos esfuerzos de recopilación de datos (la versión piloto y la versión ampliada), el proyecto MAPS encuestó a 12,052 personas. El balance de género fue de 6.812 mujeres y 5.240 hombres, lo que corresponde a un 56% de mujeres y un 43% de hombres. El desglose por edad de los encuestados en nuestra muestra se puede encontrar a continuación:

El nivel de educación de nuestros encuestados está abrumadoramente concentrado hacia haber completado sólo una educación básica (más del 30% de la muestra), mientras que menos del 15% informa haber completado la secundaria básica y aproximadamente el 25% la secundaria. Menos del 20% informa haber completado estudios superiores, ya sean técnicos, universitarios o de posgrado.

Además, MAPS también involucró grupos focales con líderes sociales (tanto hombres como mujeres) y

Gráfico 61: Desglose por edad en la encuesta MAPS

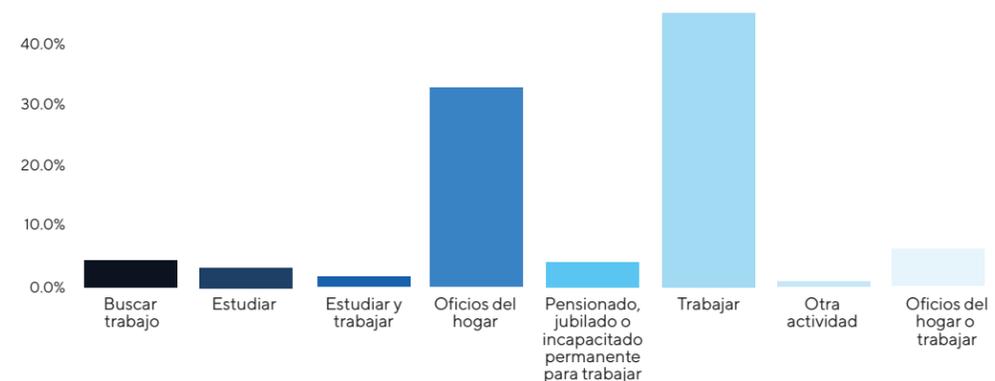


Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Vemos que la mayoría de nuestros encuestados señalan estar “empleados” (más del 45%) y el segundo grupo más grande informa ser “amas de casa” (casi el 35%). Una minoría está buscando trabajo, está estudiando, está jubilado o se dedica a otras actividades.

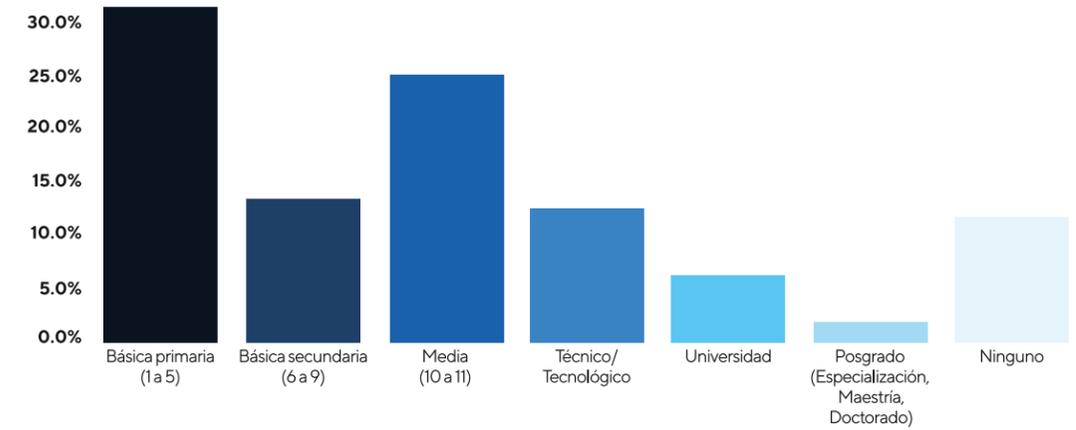
grupos focales limitados a mujeres en los siguientes PDET y sus respectivos municipios: Alto Patía y Norte del Cauca (Corinto, Miranda); Chocó (Medio Atrato, Riosucio); Montes de María (San Onofre, El Carmen de Bolívar), Pacífico Medio (López de Micay); Pacífico y Frontera Nariñense (Barbacoas, Tumaco); y Urabá Antioqueño (Apartadó).

Gráfico 62: Desglose por ocupación en la encuesta MAPS



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Gráfico 63: Desglose por estudios en la encuesta MAPS



Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIO

Los facilitadores también realizaron una serie de entrevistas en profundidad a nivel individual en los siguientes PDET y sus respectivos municipios: Alto Patía y Norte del Cauca (Miranda, Buenos Aires); Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (Cáceres, Valdivia); Catatumbo (Sardinata, El Tarra); Chocó (Bojayá, Sipí); Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño (Belén de los Andaquíes, Curillo); Macarena Guaviare (Miraflores, Uribe); Montes de María (Los Palmitos, Tolú Viejo); Pacífico Medio (Buenaventura, Timbiquí, Guapí); Pacífico y Frontera Nariñense (Barbacoas); Putumayo (Puerto Caicedo, Orito); Sierra Nevada - Perijá - Zona Bananera (Ciénaga, Pueblo Bello); Sur de Bolívar (Arenal, Morales); Sur de Córdoba (Puerto Libertador, Valencia); y Urabá Antioqueño (Necoclí, Carepa). En estos grupos focales y entrevistas, se presentó a los participantes los hallazgos iniciales de las encuestas recopiladas en sus PDET y se les pidió que reflexionen sobre ellos.

Cambios entre el cuestionario aplicado en el piloto y la versión final

Después de haber aplicado el cuestionario en Arauca y Tolima, se decidió hacer algunos cambios: se

agregaron varias preguntas y se eliminaron algunas. Esta sección resume estos cambios.

Preguntas agregadas al cuestionario original del piloto

En la sección de *Datos Generales* se agregaron algunas preguntas a la versión aplicada después del piloto con el fin de entender mejor el desplazamiento forzoso y otras dinámicas relacionados con cambios de residencia. En ese sentido, se agregaron las siguientes preguntas:

- ¿Usted o algún miembro de su hogar ha cambiado de residencia por razones de violencia?
- ¿Cuál fue la razón principal de su último cambio de residencia por violencia?
- ¿Usted o algún miembro de su hogar ha cambiado de residencia por razones diferentes a violencia?
- ¿Dónde vivía antes de vivir aquí?

- En el mismo lugar de nacimiento? En caso de responder no,
 - Departamento
 - Municipio
 - Código DANE
- [Antes,] vivía en (nombre de Departamento y municipio)

En la sección de **Confianza y Participación** se agregaron algunas instituciones nuevas al listado original:

- [Qué tanto confía en ...] el Gobernador
- [Qué tanto confía en ...] el Personero
- [Qué tanto confía en ...] líderes sociales
- [Qué tanto confía en ...] instituciones del Estado.

En la misma sección de **Confianza y Participación** se preguntó si

- [Durante los últimos 6 meses, ¿usted...] es integrante o miembro activo de alguna organización de la sociedad civil?
- [Durante los últimos 6 meses, ¿usted...] es integrante o miembro activo de una organización de víctimas o plataforma ciudadana?
- [Durante los últimos 6 meses, ¿usted...] es miembro de alguna Junta de Acción Comunal?
- ¿Votará /votó usted en las elecciones para alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales de octubre de 2019?
 - Si la respuesta fue afirmativa, cuáles fueron las razones por las que sí votará/votó en las elecciones para alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales de octubre de 2019.

- Si la respuesta fue afirmativa, ¿por cuál partido votará/votó?
- Si la respuesta fue negativa, las razones por las que no votará/votó en las elecciones para alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales de octubre de 2019

Cambios menores incluyen la adición de la opción de “no recuerda” para diferentes preguntas.

- En la sección sobre el Acuerdo de Paz y su implementación, agregamos las siguientes preguntas:
- En la pregunta “Antes de que se firmara el Acuerdo de Paz con las FARC en 2016 en su comunidad, ¿quién fue, principalmente, el responsable de hacer justicia?” se agregó la opción de autoridades tradicionales (gobernadores indígenas, consejos comunitarios)
- En la pregunta “En los últimos 6 meses, ¿quién ha colaborado, principalmente, con la resolución de disputas entre miembros de su comunidad?” se agregó la opción de líderes o líderes sociales.
- En la pregunta en que se presentan algunos componentes centrales del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, y se pide que los encuestados digan qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con cada uno de ellos,” se agregaron dos opciones:
 - Esclarecer los hechos, encontrar a las personas desaparecidas y visibilizar los delitos en el marco del conflicto armado
 - Asegurar la reincorporación de ex -miembros de las FARC-EP.
- En la siguiente pregunta se presentaron los mismos componentes centrales del Acuerdo de Paz y se preguntó sobre cómo se está llevando a cabo cada punto en su comunidad, y se agregaron las mismas dos opciones mencionadas arriba:

- Esclarecer los hechos, encontrar a las personas desaparecidas y visibilizar los delitos en el marco del conflicto armado
- Asegurar la reincorporación de ex -miembros de las FARC-EP.

En la sección sobre el **Conflicto Armado**, se agregaron las siguientes preguntas:

- En la pregunta “¿cuál es el principal responsable de la violencia que vivió (nombre de comunidad) durante el conflicto armado” agregamos la opción “Empresarios y terratenientes”
- En la pregunta “¿cuál es el principal responsable de la violencia que ha vivido (nombre de comunidad) en los últimos 6 meses” se agregaron las opciones “Empresarios y terratenientes” y “delincuencia común”
- En la pregunta “En los últimos 6 meses usted ha tenido contacto con...” se agregó la opción “Unidad de Restitución de Tierras”
- En caso de responder “sí” a cualquier entidad en la pregunta anterior, se agregó la pregunta “¿Cree que esta instancia le va servir a la comunidad?”
- Se agregó la pregunta “¿Ha tenido que recurrir a alguna instancia de justicia en los últimos 6 meses?”
- Después se preguntó “¿A qué entidad acudió?” con las siguientes opciones:
 - Fiscalía
 - Personería
 - Inspección o Comandancia de Policía
 - Casas de justicia
 - Conciliador de equidad
 - Comisaría de familia
 - Defensoría del pueblo
 - Junta de Acción Comunal
 - No hay entidades en este municipio
 - No confío en las entidades

Después se preguntó “el resultado fue” con las siguientes opciones:

- Me sirvió, resolví el problema
- Se adelantó el proceso, pero no se resolvió
- No me ayudó en nada

Finalmente, en la sección sobre actitudes frente a la situación de la comunidad, se agregaron las siguientes preguntas:

- En su comunidad ha visto un aumento en la construcción de bienes comunitarios (puentes, escuelas, carreteras, casetas comunales etc.) en los últimos 6 meses?
- Ahora piensa por favor en el futuro. ¿En el año que viene, a usted le gustaría seguir viviendo aquí?
- ¿Usted cree que el conflicto armado puede volver a su comunidad en el futuro?
- En la pregunta ¿En su opinión cuál es el problema más grave que afecta su municipio? agregamos la opción de Violencia intrafamiliar

Preguntas eliminadas del cuestionario original del piloto

Finalmente, se eliminaron dos preguntas del cuestionario piloto.

Notas técnicas de las figuras 23-26

Las figuras resultan de estimar un modelo de medición de variable latente. El modelo, de 2 dimensiones, es estimado utilizando las respuestas observadas de la encuesta. Desde un punto de vista técnico, siendo $i = 1, \dots, N$ los individuos en el índice; y siendo $j = 1, \dots, J$ las respuestas a la encuesta; se observan valores de y_{ij} , que corresponde a las respuestas de cada individuo a la encuesta (con alguna tasa de no respuesta). Cada una de las variables de respuesta de la encuesta puede tomar K_j valores. Por cada individuo, el modelo supone que las respuestas a cada una de las preguntas de la encuesta dependen de la variable latente $_i$ en un

escenario unidimensional, y de (i,d) , donde $d = 1,2$ en un escenario de dos dimensiones. Se hizo una prueba para un escenario de 3 dimensiones, pero no se encontró sustento empírico en los parámetros, por lo que en este informe solo se reporta el modelo de medición para el escenario de dos dimensiones.

La distribución de probabilidad de una respuesta a una pregunta j es:

$$P [y_{i,j} = k] = F (\alpha_{j,k} - \theta_i \beta_j) - F (\alpha_{j,k-1} - \theta_i \beta_j)$$

Donde $F(\cdot)$ representa la función de distribución logística acumulada. Por lo tanto, asumiendo la independencia local de las respuestas entre los individuos, la función de verosimilitud para i , and dada la información es:

$$\mathcal{L}(\beta, \alpha, \theta | y) = \prod_{i=1}^N \prod_{j=1}^J [F (\alpha_{j,y_{i,j}} - \theta_i \beta_j) - F (\alpha_{j,y_{i,j}-1} - \theta_i \beta_j)]$$

En la Figura 23 se usó este modelo para encontrar dos dimensiones de confianza. En el eje x la Figura 23 muestra las 20 diferentes preguntas de confianza realizadas en la encuesta. Los diagramas de caja muestran cómo tienden a responder los encuestados a cada una estas preguntas de confianza. Mirando a través de las preguntas de confianza es posible diferenciar patrones en los que clústeres de altos y bajos niveles de confianza tienden a agruparse. Las dos dimensiones dividen, a grandes rasgos, confianza en el ELN y las FARC en una dimensión y confianza en otras instituciones y actores en la otra dimensión. En la Figura 24, no se enfocó el análisis en las 20 diferentes preguntas de confianza, sino en las dos dimensiones de confianza creadas por el modelo. En cada eje, se graficó el rango de las dos dimensiones, este rango en sí mismo no tiene un significado sustancial. La Figura grafica las dos dimensiones contrapuestas y cada "diamante" señala, a través de su contorno, cuántas personas tienen esta combinación de confianza.

Para las Figuras 25 y 26 se usó el modelo de variable latente para crear un índice de confianza (basado en el modelo de confianza unidimensional de arriba) y un índice de respaldo a la paz, construido usando el mismo modelo estadístico, pero para el que la encuesta utiliza preguntas que indagan acerca del apoyo y aprobación de la gente para el proceso de paz. El diagrama de caja muestra el puntaje promedio y la distribución para cada uno de los índices a través de los 16 territorios PDET. El eje x muestra el rango. Nuevamente, el puntaje por sí solo no tiene un significado sustancial, por lo que es mejor enfocarse en las diferencias entre los PDET, más que en los puntajes específicos.

ANEXO I: Grado de confianza en instituciones y actores

ANEXO I: DIGAME QUE TANTO CONFÍA USTED EN INSTITUCIONES Y ACTORES

Actor	Nivel de Confianza					
	No sabe	No responde	Nada	Poco	Algo	Mucho
El Presidente	2,6	0,6	36,7	33,6	19,4	7,1
Senado y Cámara	5,5	0,5	45,3	34,3	12,1	2,3
El Alcalde	2,5	0,4	48,6	26,2	16,2	6,2
El sistema de justicia	5	0,4	42,6	33,2	15,8	3,1
La Policía	1,1	0,3	29,2	31,9	27	10,6
Las Fuerzas Armadas	1,4	0,2	21,3	26,1	31,5	19,5
La Junta de acción comunal	6,2	0,4	28,5	25,2	25,6	14,1
Las autoridades étnicas e indígenas	19,3	0,7	32,4	23	16,7	7,9
El ELN	3	0,7	88,3	6	1,6	0,4
Reincorporados de Las FARC-EP	2,7	0,8	79,1	12,1	4,4	0,9
Partido PARC-EP	3,3	0,8	82,4	9,8	3	0,7
La iglesia Católica	0,9	0,2	20,2	20	21	34,8
La iglesia Cristiana	1,4	0,2	24	23,4	25,9	25,1
La ONU	12	0,4	20,4	25,3	28,2	13,7
Prensa, radio y televisión	1,3	0,1	22,6	37,4	29,2	9,4
Vecinos de su comunidad	0,8	0,1	15,1	30,2	34,4	19,4
Gobernador	5,1	0,3	39,9	31,1	17,4	6,2
Personero	9,7	0,5	38,5	30,6	15,9	4,8
Líderes sociales	6,2	0,5	29,2	31,4	24	8,8
Instrucciones del Estado	3,5	0,5	26,8	34,4	26,3	8,5
Extranjeros	5		37,4	37,6	18,1	1,9

Fuente: Encuesta MAPS, PNUD/PRIIO

Notas aclaratorias

1 El cuestionario incluye fundamentalmente preguntas relativas al pasado y el presente. Varias decenas se refieren a las FARC, las FARC-EP, el partido FARC y exmiembros de las FARC-EP. También se pregunta separadamente por las disidencias de las FARC. Para simplificar la lectura, en el texto, salvo excepciones, utilizaremos los términos FARC, exmiembros de las FARC o excombatientes de las FARC. Cuando la referencia sea al nuevo partido FARC, se mencionará explícitamente. Para una visión programática de esta transición de las FARC ver Estrada, J. (2019)

2 (Alto Comisionado para la Paz, 2016)

3 Los encuestados en dos PDET, Arauca and Sur del Tolima, no respondieron a esta pregunta. Para mayor detalle sobre el caso de Arauca y Sur del Tolima ver Anexo Técnico

4 Ver: Firchow, P. (2018).

5 Ver: (Dyrstad et al., 2016).

6 Ver: (Buhaug & Scott, 2002)y (Raleigh et al., 2010).

7 Ver: (Matanock, 2017).

8 Solo el 18,5 % de los votantes registrados en Guatemala participó en el referéndum de 1999, por lo que las verdaderas preferencias de la población permanecen ocultas.

9 La elección del voto también puede, a su vez, estar influenciada por las experiencias de la gente en tiempos de guerra, como en Colombia, donde las áreas que vieron más combates durante el conflicto armado también tendieron a ver más personas votando a favor del Acuerdo de Paz, véase: (Weintraub, Michael, Juan F. Vargas, 2015)

10 (De Juan, Alexander, 2016).

11 (Arjona, 2016)(Steele, 2017).

12 (Dyrstad et al., 2016).

13 (Havard Mokleiv & Weintraub, 2017).

14 (Collier et al., 2008).

15 (Mukherjee, 2006); (Collier et al., 2008).

16 (Toft, 2010), (Sambanis, 2001).

17 (Hartzell & Hoddie, 2007); (Loyle & Benjamin J, 2017); (Doyle & Nicholas, 2006).

18 (Hartzell & Hoddie, 2007).

19 (Collier & Hoeffler, 2004).

20 (Bitar et al., 2018).

21 (Mampilly, 2012); (Arjona, 2016).

22 (UNDP, 2014).

23 Ver en particular (Firchow, 2018); (Mac Ginty, 2014; and (Mac Ginty & Firchow, 2016).

24 Consejo Nacional de la Política Económica y Social (CONPES) (2018) “Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera”

25 Ver Informes del Secretario general de la ONU <https://colombia.unmissions.org/reportes>; Informes del Instituto Kroc <https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es> y de CERAC/CINEP <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/tag/CERAC.html>

26 Ver Informes del Gobierno de Colombia en <http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/Informes-de-gestion/>

27 Entre ellos cabe citar las Fundación Ideas para la Paz, el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes y la Fundación Paz y Reconciliación, entre otros.

28 A título ilustrativo, el Instituto Kroc señala que el 40% de las disposiciones del Acuerdo están cumplidos o van por buen camino, tres años después de la firma del Acuerdo. (Kroc, 2019) Informe 4. Resumen Ejecutivo. 3 años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018–Noviembre 2019”.p.12. La mención exacta es “el 25% de las disposiciones se ha implementado completamente. Un 15% tiene un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido. Otro 36% de los compromisos está en Estado mínimo, lo cual significa que simplemente iniciaron. El 24% restante del Acuerdo necesita empezar a ser ejecutado”

29 Afrodescendiente se refiere a la categoría “Negro/a, mulato/a, afrocolombiano o afrodescendiente”. Palenqueros y raizales son mencionados separadamente

30 Icononzo es el único municipio de la encuesta que no está en una zona PDET. Es preciso anotar que la encuesta MAPS no es estadísticamente representativa a nivel municipal, por tanto los datos a esta escala se presentan a título ilustrativo

31 La opción en el cuestionario es “dar plata a los campesinos para que planten cultivos diferentes a la coca”.

32 Para más detalles sobre los PDET, ver: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

33 En el gráfico en el punto grueso muestra las estimaciones y las líneas en ambos lados cubren el 95% de intervalo de confianza. El modelo sopesa el sexo y la situación laboral e incluye los efectos fijos y errores estándar agrupados por municipios.

34 La pregunta es “Si el Estado colombiano decidiera destinar el 10% de sus impuestos en uno de los siguientes proyectos, ¿cuál preferiría usted?: construir y mejorar vías, construir y mejorar clínicas y hospitales, formalizar la propiedad de la tierra; mejorar la educación; contratar más policías; no sabe; no responde”.

35 0,2% del área erradicada voluntariamente con persistencia (cuando se cumple un año de la realización del primer pago). Fecha de corte 31 marzo de 2020. UNODC (2020).p.2

36 Para un enfoque menos cuantitativo –y necesario– de esta compleja problemática, ver reflexiones de Ingrid Bethancourt, ante la Comisión de la Verdad https://www.youtube.com/watch?v=Zf-A_kuVUHU el 14 de septiembre de 2020, la subsecuente declaración de las FARC sobre el secuestro, del 14 septiembre de 2020 https://twitter.com/PartidoFARC/status/1305651081410736128?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweet-embed%7Ctwterm%5E1305651081410736128%7Ctwgr%5Eshare_3&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.eltiempo.com%2Fjusticia%2Fdelitos%2Farc-pide-perdon-a-victimas-por-secuestros-que-cometio-esa-guerrilla-537815 y la posterior entrevista al Presidente de la Comisión de la Verdad el 19 de Septiembre de 2020, en

la revista Semana <https://www.semana.com/nacion/articulo/deberiamos-poder-decir-nos-la-verdad-francisco-de-roux/202000/>

37 Más del 90% de los encuestados dicen estar de acuerdo con el componente verdad, justicia y reparación de víctimas del Acuerdo. No obstante, preguntadas sobre su actitud hacia beneficios penales con respecto a ex combatientes de las FARC o miembros de la Fuerzas Armadas, “sin pensar en lo que dice el Acuerdo de Paz”, los encuestados muestran actitudes menos favorables.

38 Para un relato minucioso de esta temática, Ver Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “Comentarios la declaración de defensoras y defensores de derechos humanos”.

39 Para una explicación del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) de “Somos Defensores”, utilizada en el análisis posterior, ver Avila, Ariel “¿Por qué los matan?”, p.43-46. El mismo documento traza una comparación con otras fuentes disponibles de información en la materia. Los Informes de Somos Defensores se pueden encontrar en <https://somosdefensores.org/>

40 La diferencia entre los partidos oscila entre un 32% y un 43% de satisfacción con la implementación. No obstante, la diferencia entre los partidos no parece mostrar una brecha sustantiva en cuanto a: (i) la posición en el plebiscito (ii) la adscripción ideológica (iii) las alianzas políticas actuales.

41 Para obtener una descripción general, consulte, por ejemplo, (Fukuyama, 1996): (Simon and Schuster and Levi y Stoker, 2000).

42 Esto se puede apreciar en las series de la encuesta Invamer de Octubre 2020. Los valores de favorabilidad de la institución han superado el 60% desde el año 2.000 hasta el 2019, llegando a alcanzar el 90%. Desde mediados de 2019 esta favorabilidad ha sufrido notables oscilaciones, quedando en el 48% en Octubre del 2020.

43 También encontramos, como en el resto de instituciones, que las mujeres tienen menos confianza en las Fuerzas Armadas. Para la Policía Nacional, las mujeres señalan tener una confianza significativamente mayor en general, pero la diferencia es pequeña.

44 Estos datos sobre el partido FARC son consistentes con los datos de “opinión favorable” a FARC a nivel nacional, y similares a los de los partidos políticos en general, como muestra la encuesta Invamer, Octubre del 2020-.

45 Para más detalles sobre esta sección, ver Anexo técnico.

46 Para obtener detalles y especificaciones técnicas del modelo, consulte el Apéndice.

47 Medidas en términos de bondad de ajuste del modelo.

48 (Observatorio de la Democracia et al., 2016, p.29).

49 Misión de la ONU, cifra de 21 de noviembre 2020

50 Ver <https://colombia.unmissions.org/documentos>

51 ARN en Cifras, 30/04/2020

52 Fuente: Misión de verificación de la ONU, corte 12 de Noviembre

53 El Gráfico 29 incluye los rubros: no sabe /no contesta/no aplica, a diferencia de lo presentado en el análisis temático del Capítulo 2. Por dicho motivo, los % de satisfacción e insatisfacción son más bajos.

54 Estos resultados difieren notablemente de los que utilizan datos del Observatorio de la Democracia, como en (Arjona Trujillo, A, Fergusson Talero, L, Garbiras Díaz et al., 2020). La diferencia puede atribuirse a la divergencia en la redacción de las preguntas.

55 Si bien este es un resultado preocupante para la reconciliación, los encuestados confían un poco más en los exmiembros de las FARC que en los exmiembros de grupos paramilitares: casi el 80% de los encuestados informa que no se sentirían cómodos con un exmiembro de un grupo paramilitar como su vecino.

56 (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

57 (Cronin Furman & Roxani, 2020, p.9).

58 Los encuestados en dos PDET, Arauca y Tolima, no recibieron esta pregunta.

59 Otros pilares del acuerdo también se refieren a los derechos de las víctimas, como el pilar de participación política. A las víctimas del conflicto se les asignó una representación especial en el Congreso a través de 16 curules, pero esta disposición no ha sido aprobada en el Congreso. Ver: <https://www.elespectador.com/colombia2020/opinion/curules-para-las-victimas-volver-lo-esencial-columna-905602/>

60 Véase (Rivas, 2016) para una perspectiva comparada de los registros, y (Vargas Reina, 2014) para más información sobre cómo cambió el registro como resultado de la Ley de Víctimas.

61 (Rivas, 2016).

62 La pregunta excluye ayudas humanitarias como: Arriendo, afiliación a salud, mercados

63 (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2018)

64 (Blattman, 2009); (Bellows & Miguel, 2009.)

65 Varias de estas temáticas fueron estudiadas en los Informes Nacionales de Desarrollo Humano para Colombia de 2003 y 2011.

66 DNP (2015). <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/Paginas/Informe-misi%C3%B3n-FInal.aspx>

67 En un futuro próximo, con los resultados de una nueva ronda de encuestas en 2021, la aproximación podrá confirmar alguno de los resultados aquí anticipados y ofrecer resultados más robustos.

68 Para un análisis metódico de lo ocurrido durante el conflicto armado, ver (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

69 (Observatorio de la democracia et al, 2019), p.49.

70 Hay cinco PDET donde la reducción es muy pequeña: el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (1%), Pacífico Medio (2%), Pacífico y Frontera Nariñense (-4%) , Alto Patía-Norte del Cauca (9%) y Arauca (9%). Estos cinco PDET Gráficón entre los seis PDET que se encuentran en una peor situación.

71 (Forero, 2020).

72 Valga aquí mencionar que los problemas más graves “en su municipio” para los encuestados son, por este orden: desempleo, delincuencia organizada, corrupción, servicios de salud, violencia intrafamiliar, carreteras y vías (estas acaparan la mayoría de las respuestas), seguidas de conflicto, pobreza, calidad de servicios públicos, inmigración, narcotráfico, minería ilegal y justicia. Se trata de una respuesta única.

73 El PNUD ha analizado esta temática en varios Informes. PNUD (1994), PNUD (2009-2010), PNUD (2013-2014)".

74 Las preguntas sobre justicia se formula de la siguiente manera "en su comunidad ¿Quién fue responsable de hacer justicia? Ejemplos:(delincuencia común, robos, atracos, drogadicción)". Esto aplica tanto para la pregunta referida al período anterior del Acuerdo, como para la pregunta referida a "los últimos seis meses".

75 El resto son un 17% que "no sabe" o "no responde", y un 4% que responden "otra" opción.

76 Frente a un 16% que "no sabe", o responde "otra"

77 510 observaciones.

78 Según los datos de la encuesta, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño es el tercer PDET con mayor influencia de grupos armados.

79 Se excluye del cálculo a aquellas personas que ya han concluido el proceso de restitución de tierras.

80 Este cálculo está hecho sobre la base de sus beneficiarios. No obstante, si la vocación de la URT fuese la de llegar a todas las víctimas que declaran "No, aunque se perdieron tierras no sé cómo entrar en un proceso de restitución", que potencialmente pudieran haber estado afectadas por despojo, este porcentaje bajaría significativamente, del 42% al 16%. Una muestra más de la magnitud de los desafíos de la implementación de la paz en Colombia.

81 Esta satisfacción está relacionada con el Indicador 16.6.2. de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, que apunta al % de la población satisfecha con su última experiencia de servicios públicos.

82 Estas tres intervenciones programáticas son las únicas que han sido analizadas para el presente Informe. La metodología es similar. Comparar las percepciones de satisfacción con los temas analizados -reincorporación, entrega de títulos de propiedad y sustitución de cultivos ilícitos- entre una muestra de municipios seleccionados y el resto de los municipios de la encuesta. En el caso de la reincorporación se trata de los municipios donde existió un ETCR. Para la ANT se trata de una selección de municipios prioritarios de intervención. En el caso de la sustitución de cultivos ilícitos se utilizaron todos los municipios de presencia del PNIS donde hay datos de la encuesta. Al no ser las informaciones al nivel municipal estadísticamente representativas, el análisis tiene un carácter meramente ilustrativo. En un futuro sería deseable concebir trabajos más profundos de evaluación de la política pública, combinando diferentes fuentes de información disponibles.

83 Cabe mencionar que la encuesta no se dirige especialmente a excombatientes de FARC-EP. Los municipios analizados son: Arauquita, Buenos Aires, Icononzo, Miranda, Patía, Planadas, Puerto Asís, San Andrés de Tumaco, San José del Guaviare y Tibú.

84 Aquellas zonas donde hay presencia regular de la ONU parecen tener percepciones ligeramente más favorables hacia la convivencia con los excombatientes.

85 Para este análisis han sido seleccionados los siguientes municipios: Chaparral, Cáceres, Ciénaga, Montelíbano, Planadas, Pradera, Puerto Libertador, Rioblanco, San Juan del Cesar, Valdivia y Valencia.

86 Un 10% ni en acuerdo ni en desacuerdo. Esta información se encuentra disponible para un total de 5.395 entrevistas, en el marco de un experimento académico.

87 Cabe anotar que no se ha realizado un análisis pormenorizado focalizando las zonas de intervención de la erradicación forzosa.

88 Fuente Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE) <https://www.dane.gov.co/index>.

<php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2019>

89 Los municipios son Barbacoas, Cáceres, Caucasia, El Bagre, El Charco, El Tarra, Montelíbano, Mosquera, Puerto Libertador, San Andrés de Tumaco, San Calixto, Sardinata, Tibú, Tierralta, Valencia. Si bien estos municipios forman parte de las denominadas "Zonas Futuro", no son una muestra estadísticamente representativa de dichas zonas.

90 Encuesta Invamer #137, Colombia. Junio de 2020.

91 ONU (2020).

92 El cuestionario utiliza el término BACRIM. No obstante, las siglas Grupos Armados Organizados (GAO) es más común en la actualidad.

93 Este dato no está disponible para Arauca y Sur del Tolima.

94 En este PDET el dato de "responsable de a violencia" alcanza el 10% de los encuestados para las Fuerzas Armadas.

95 Esta pregunta no incluye el Sur de Tolima y Arauca.

96 La pregunta es "Ahora piense por favor en el futuro ¿En el año que viene, a usted le gustaría seguir viviendo aquí?".

97 Mencionar el paper sobre Tumaco y Mesetas, ver <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1779>

Alto Comisionado para la Paz. (2016). Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera. <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos/compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), ARN en cifras 30/04/2020, Infografía

Arjona, A. M. (2016). *Rebelocracy: Social Order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.

Arjona Trujillo, A, Fergusson Talero, L, Garbiras Díaz, N., García Duque, J., Hiller Zapata, T., Polo Espinosa, L. E., & Weintraub, M. (2020). Actitudes de exintegrantes de las Farc-EP frente a la reincorporación (No. 24; Documento CEDE).

Ávila, Ariel (2020) *¿Por qué los matan?* Editorial PLaneta

Bellows, J., & Miguel, E. (2009). War and local collective action in Sierra Leone. *Journal of Public Economics*, 93, 11-12.

Bitar, S., Finn, D., Rettberg, A., & Weintraub, M. (2018). Humanizing the Enemy: Experimental Evidence from Ex-Combatants in Colombia.

Blattman, C. (2009). From violence to voting: War and political participation in Uganda. *American Political Science Review*, 231-247.

Buhaug, H., & Scott, G. (2002). The geography of civil war. *Journal of Peace Research*, 39(4), 417-433.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. In *Latinos at the Golden Gate*. <https://doi.org/10.5149/northcarolina/9781469607665.003.0006>

Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers*, 56(4), 563-595.

Collier, P., Hoeffler, A., & Söderbom, M. (2008). Post-conflict risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 461-478.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2018). Informe de Gestión Paz con Legalidad. Agosto 7, 2018-Septiembre 30, 2020, 25 meses.

Consejo Nacional de la Política Económica y Social (CONPES) (2018) "Plan Marco de Implementación. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera"

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2020). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia: Informe del Secretario General.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.

Cronin Furman, K., & Roxani, K. (2020). The things they carry: Victims' documentation of forced disappearance in Colombia and Sri Lanka. *European Journal of International Relations*.

De Juan, Alexander, and J. H. P. (2016). Civil War Violence and Political Trust: Microlevel Evidence from Nepal. *Conflict Management and Peace Science*, 33(1), 67-88.

Departamento Nacional de Planeación (2015). El campo colombiano. Un camino hacia el bienestar y la paz.

Doyle, M. W., & Nicholas, S. (2006). *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton University Press.

Bibliografía

Dyrstad, K., & Binningsbø, H. M. (2019). Between punishment and impunity: Public support for reactions against perpetrators in Guatemala, Nepal and Northern Ireland. *International Journal of Transitional Justice*, 13(1), 155–184.

Dyrstad, K., Binningsbø, H. M., Bakke, K. M., & Eide, A. H. (2016). Public Support for Peace Agreements: The Cases of Guatemala, Nepal, and Northern Ireland.

Estrada, J., De FARC-EP a FARC, Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Firchow, P. (2018). *Reclaiming everyday peace: Local voices in measurement and evaluation after war*. Cambridge University Press.

Fukuyama, F. (1996). *Trust: human nature and the reconstitution of social order*. Simon and Schuster.

Fundación Ideas Para la Paz, (2020). En los cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz, Infografía, www.ideaspaz.org

Hartzell, C. A., & Hoddie, M. (2007). *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. Penn State Press.

KROC. (2020). Tres años después de la firma del acuerdo final de Colombia. www.qd.com.co

Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475–507.

Loyle, C. E., & Benjamin J, A. (2017). Conflict recurrence and postconflict justice: Addressing motivations and opportunities for sustainable peace. *International Studies Quarterly*, 61(3), 690–703.

Mampilly, Z. C. (2012). *Rebel rulers: Insurgent governance and civilian life during war*. Cornell University Press.

Matanock, A. M. (2017). *Electing Peace: From Civil Conflict to Political Participation*. Cambridge University Press.

Mac Ginty, R (2014). “Everyday Peace: Bottom-up and Local Agency in Conflict-Affected Societies.” *Security Dialogue* 45(6): 548–564

Mac Ginty, R., & Firchow, P. (2016). Top-down and bottom-up narratives of peace and conflict. *Politics*, 36(3), 308–323.

McFee, E., & Rettberg, A. (2019), *Excombatientes y acuerdo de paz con las FARC-EP en Colombia. Balance de la etapa temprana*. Ediciones Uniandes

Mukherjee, B. (2006). Does third-party enforcement or domestic institutions promote enduring peace after civil wars? Policy lessons from an empirical test. *Foreign Policy Analysis*, 2(4), 405–430.

Nygaard, Havard. M., & Weintraub, M. (2017). *Rejecting Peace? Legacies of Violence in Colombia*.

Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes, & USAID. (2016). Paz, Posconflicto y Reconciliación. In 01.

Observatorio de la Democracia, Universidad de los Andes, USAID, & Berkeley. (2019). *Colombia, un país más allá del conflicto*.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). *Comentarios la declaración de defensoras y defensores de derechos humanos*.

ONU (2020), Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia. S/2020/943

PNUD (1994) Informe de Desarrollo Humano

PNUD (2009-2010) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Abriendo espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano

PNUD (2013-2014), Informe regional de Desarrollo Humano. Seguridad ciudadana con rostros humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina

Raleigh, C., Linke, A., Hegre, H., & Karlsen, J. (2010). Introducing ACLED: an armed conflict location and event dataset: special data feature. *Journal of Peace Research*, 47(5), 651–660.

Rivas, J. (2016). Official Victims’ Registries: A Tool for the Recognition of Human Rights Violations. *Journal of Human Rights Practice*, 8(1), 116–127. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/jhuman/huw003>

Secretaría técnica del componente técnico de verificación. CINEP-PPP-CERAC (2020) Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo de Paz final en Colombia

Steele, Abbey. (2017). *Democracy and Displacement in Colombia’s Civil War*. Ithaca: Cornell University Press.

Sambanis, N. (2001). Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry. *Journal of Conflict Resolution*, 45(3), 259–282.

Toft, M. D. (2010). Ending civil wars: a case for rebel victory? *International Security*, 34(4), 7–36.

UNDP (2014). *Lessons learned paper: local level peacebuilding in Colombia*

United Nations/World Bank. (2018). *Pathways for Peace. Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

UNODC (2020). Informe 21. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Vargas Reina, J. (2014). Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la Ley 1448 de 2012. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 165–206.

Villamizar, Darío (2017), *Las guerrillas en Colombia*, Penguin Random House Grupo Editorial

Weintraub, Michael, Juan F. Vargas, and T. E. F. (2015). Vote choice and legacies of violence: evidence from the 2014 Colombian presidential elections. *Research & Politics*, 2(2).



FONDO MULTIDONANTE
DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL SOSTENIMIENTO DE LA PAZ



Embajada de Noruega



Universidad de
los Andes