



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

Centre for Policy Research

Informe de resultados MEAC 16

Percepciones del público sobre los componentes de justicia transicional del acuerdo de paz colombiano del 2016: Implicaciones para la paz

Autores: Javier Cárdenas, Cristal Downing, Kyle Johnson, Ángela Olaya y Juanita Vélez
SEPTIEMBRE DE 2022

MANAGING EXITS
FROM ARMED CONFLICT

CONTENIDO

Antecedentes	3
Acerca de MEAC	3
Acerca de esta serie	3
Acerca de este informe	3
Justicia transicional en Colombia	4
Descripción general	4
Resultados	7
Resultados sobre el conocimiento y percepciones de la comunidad acerca de los mecanismos de justicia transicional	7
Implicaciones en materia de políticas y programas	14

PRINCIPALES HALLAZGOS

- El conocimiento sobre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) varía. El 30 por ciento de los encuestados reportaron haber escuchado sobre el trabajo de la Comisión de la Verdad, mientras que el 51 por ciento reportó haber escuchado del trabajo de la JEP. En general, las mujeres eran menos propensas que los hombres a decir que habían escuchado de estas entidades.
- Los niveles bajos de conocimiento sobre las entidades estaban asociados a niveles bajos de confianza en las mismas. Más de la mitad de los encuestados afirmaron que no confían en ninguna de estas dos instituciones.
- El soporte inicial para el acuerdo en el momento del referendo, así como las percepciones positivas actuales frente a la implementación del acuerdo y sus impactos, están asociados con niveles más altos de confianza en la Comisión de la Verdad y en la JEP.

Este Informe de resultados, y la investigación que lo sustenta, se llevaron a cabo como parte del proyecto Managing Exits from Armed Conflict (MEAC, Gestión de Salidas del Conflicto Armado) del Centro de Investigación Política de la Universidad de las Naciones Unidas — UNU-CPR. MEAC es una iniciativa de múltiples donantes y socios para desarrollar un enfoque unificado y riguroso para examinar cómo y por qué las personas salen de los conflictos armados y evaluar la eficacia de las intervenciones destinadas a apoyar su transición. Si bien el Informe de resultados se benefició de la retroalimentación de los donantes y socios institucionales de MEAC, no necesariamente representa sus políticas o posiciones oficiales.

Todo el contenido (textos, imágenes, gráficos), excepto cuando se indique o se atribuya lo contrario, se publica bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual IGO (CC BY-NC-SA 3.0 IGO). Se permite utilizar, reenviar y citar este contenido sin autorización previa.

Antecedentes

Acerca de MEAC

¿Cómo y por qué las personas salen de los grupos armados y cómo lo hacen de manera sostenible, sin caer de nuevo en ciclos de conflicto? Estas preguntas están en el centro de la iniciativa Managing Exits from Armed Conflict (MEAC) del UNU-CPR. MEAC es una colaboración de varios años y múltiples socios que tiene el objetivo de desarrollar un enfoque unificado y riguroso para examinar cómo y por qué las personas salen de los conflictos armados y evaluar la eficacia de las intervenciones destinadas a apoyar su transición a la vida civil. MEAC busca informar en tiempo real sobre el diseño y la implementación de programas basados en evidencia para mejorar su eficacia. En el plano estratégico, las lecciones multiprograma e interagenciales que surgirán de la creciente base de pruebas MEAC apoyarán una resolución de conflictos y unos esfuerzos de consolidación de la paz más eficaces. El proyecto MEAC, así como los otros casos de estudios que lo acompañan, cuentan con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA), el Ministerio de Desarrollo, Relaciones Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones del Reino Unido (FCDO), Irish Aid, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), y se está llevando a cabo en alianza con el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (DPO), Unicef, y el Banco Mundial.

Acerca de esta serie

La serie de informes de resultados del MEAC busca poner en manos de los responsables de las políticas y los profesionales pruebas en tiempo real sobre la prevención del conflicto, las transiciones de conflictos y los programas relacionados. Los informes presentan breves descripciones de los resultados (o hallazgos emergentes) en una amplia gama de áreas temáticas e incluyen un análisis sobre sus implicaciones políticas o prácticas para la ONU y sus socios.

Acerca de este informe

Tal como se describe en detalle a continuación, este informe está basado en datos recopilados en dos olas de recolección de datos entre abril y mayo de 2021, y entre noviembre y diciembre de 2021, como parte de una encuesta telefónica realizada a miembros de la comunidad en 19 municipios de Colombia. Presenta hallazgos sobre las percepciones de los ciudadanos frente a la implementación de medidas de justicia transicional derivadas del acuerdo de paz firmado entre el gobierno colombiano y las FARC-EP en el 2016.¹ Estos datos pueden ser útiles para el gobierno, la

¹ Esta investigación se llevó a cabo en asociación con la Fundación Conflict Responses, <https://www.conflictresponses.org/>.

ONU y las ONG aliadas que trabajan en Colombia para apoyar la implementación del acuerdo de paz, y particularmente el sistema de justicia transicional que el acuerdo creó. Este informe termina con un análisis de las principales consecuencias programáticas y de políticas de estos resultados.

Justicia transicional en Colombia

Descripción general

La Organización de las Naciones Unidas define la justicia transicional como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”.² Este enfoque para la justicia se desarrolló a finales de la década de los 80 y principios de la década de los 90 en América Latina y Europa del este, donde múltiples sociedades estaban apartándose de períodos de ataques a la democracia y necesitaban medidas extraordinarias de justicia para hacer frente a sus legados.³

Los mecanismos de justicia transicional se aplicaron por primera vez en Colombia en esta época. En los procesos de paz de la década de los 90, las intervenciones de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) fueron acompañadas de amnistías generales. A principios de la década de los 2000, el gobierno de Colombia propuso la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), pero los primeros esfuerzos para establecer un marco normativo para este proceso fueron criticados por no cumplir con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.⁴ Por ello, el Gobierno buscó mecanismos de justicia transicional más centrados en las víctimas e inspirados en las medidas adoptadas en otros lugares de América Latina en la década anterior.⁵ Por ejemplo, en 2006, la Corte Constitucional de Colombia aprobó lo que se llamaría la Ley de Justicia y Paz. Esta nueva ley ofrecía penas menores para los comandantes paramilitares que se desmovilizaban y contribuían a la verdad y a la reparación de las víctimas a través de mecanismos establecidos para tal fin.⁶ Como siguiente paso, en 2011, Colombia aprobó su Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que permitió a las víctimas del conflicto registrarse para recibir reparaciones y recuperar las tierras que les fueron robadas.⁷ Estos esfuerzos fueron el telón de fondo de las

² Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, “El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General”, 23 de agosto de 2004, S/2004/616, párrafo 8.

³ International Center for Transitional Justice, [What is Transitional Justice?](#) (Bogotá: ICTJ, 2019).

⁴ Human Rights Watch, [Intervención del doctor José Miguel Vivanco, Director de la División de las Américas de Human Rights Watch, ante la Comisión Primera del h. Senado de la República](#), 2 de abril de 2004.

⁵ Lisa J. Laplante and Kimberly Theidon, “Transitional Justice in Times of Conflict: Colombia’s Ley de Justicia y Paz”, *Michigan Journal of International Law* 28, 1 (2006).

⁶ Corte Constitucional de Colombia, [Sentencia C-370/06](#) sobre la Ley 975 de 2005, 18 de mayo de 2006.

⁷ Congreso de Colombia, [Ley 1448 de 2011](#), 10 de junio de 2011.

Informe de resultados MEAC 16

discusiones sobre el tema de las víctimas y sus derechos a la verdad, la rendición de cuentas, el reconocimiento de responsabilidad y otros aspectos que tuvieron lugar durante el proceso de paz con las FARC-EP entre 2012 y 2016.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (en adelante, el Sistema Integral) resultante, creado por el acuerdo de paz, inició operaciones en 2017 con los objetivos de hacer efectivos los derechos de las víctimas a través de mecanismos judiciales y no judiciales y garantizar la rendición de cuentas y la no repetición de violaciones a través de un enfoque localizado y con perspectiva de género. El Sistema Integral está conformado por tres entidades: la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas. A pesar de los desafíos institucionales en los últimos cinco años, estas entidades han dado resultados.

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) se encargó de juzgar y sentenciar a los responsables de los crímenes cometidos en el contexto del conflicto. Desde entonces, la JEP ha abierto siete casos que abordan cuestiones importantes a lo largo del conflicto, incluido el secuestro y el reclutamiento de menores. La JEP también está a punto de abrir tres casos adicionales para abordar los crímenes cometidos por los miembros de la fuerza pública en alianza con paramilitares, los crímenes contra poblaciones étnicas y los crímenes cometidos por las FARC-EP.⁸ Desde el 2017, la JEP ha emitido sus primeras conclusiones identificando a los responsables de delitos relacionados con el conflicto, así como hallazgos sobre el caso de secuestro y el caso de los “falsos positivos” —ejecuciones de campesinos y jóvenes que la fuerza pública hizo pasar por guerrilleros muertos en combate—.

Paralelamente a la JEP, la Comisión de la Verdad, cuyo mandato es exponer las causas y las razones de la perpetuación del conflicto armado en Colombia, entregó su informe final en junio de 2022. El principal aporte del informe de la Comisión, en el cumplimiento de su objetivo de hacer efectivo el derecho de las víctimas a la verdad, es ayudar a explicar y comprender los diversos factores que han facilitado la persistencia del conflicto y hacer recomendaciones sobre cómo abordarlos.

La tercera entidad del Sistema Integral, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, recibió el mandato de identificar miles de cadáveres que no han sido identificados y se encuentran enterrados en todo el país. La Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas ha esclarecido el paradero de más de 9000 personas desaparecidas, aunque todavía hay más de 90 000 de las cuales no se sabe nada.⁹

Estas tres entidades son fundamentales para las medidas de justicia transicional establecidas en el acuerdo de paz. Sin embargo, otras medidas que buscan resolver el conflicto, hacer valer los derechos de las víctimas y crear una paz duradera en Colombia también son pertinentes. Como se indica en el informe que el Secretario General de la ONU presentó al Consejo de Seguridad en abril

⁸ Santiago Rodríguez Álvarez, “[La JEP abrirá nuevos macrocasos a partir de aprendizajes sobre sus limitaciones](#)”, *La Silla Vacía*, 21 de abril de 2022.

⁹ El Tiempo, “[Un desaparecido nunca es un tema del pasado](#)”, 1 de abril de 2021.

Informe de resultados MEAC 16

de 2021: “Los avances logrados en la reincorporación de excombatientes, la sustitución de cultivos ilícitos, la justicia transicional y las oportunidades de desarrollo en las comunidades afectadas por el conflicto seguirán siendo vulnerables a menos que se den pasos firmes y eficaces para consolidar la seguridad en todo el país de la manera integral prevista en el Acuerdo Final”.¹⁰

Las reformas institucionales como la reforma agraria, la apertura de la arquitectura democrática o el ajuste de la política antidroga, son ejemplos de medias esbozadas en el acuerdo de paz que aún no se han aplicado plenamente. Además, está en marcha la reincorporación de aproximadamente 13 000 exmiembros de las FARC-EP, la mayoría de los cuales pueden recibir beneficios legales como amnistías y libertad condicional, y muchos de los cuales están participando en procesos de justicia transicional que tienen lugar dentro del Sistema Integral. Aunque estos esfuerzos y el Sistema Integral están separados desde el punto de vista institucional, la aplicación integral de todos los elementos de justicia transicional del acuerdo de paz es fundamental para cumplir su objetivo general de lograr una paz estable y duradera. De hecho, los objetivos individuales de cada componente —desde la justicia transicional hasta la reincorporación y las políticas de lucha contra las drogas— se refuerzan mutuamente en el progreso hacia este objetivo.¹¹

A pesar de algunos avances, la aplicación de las medidas de justicia transicional del acuerdo sigue enfrentándose a grandes desafíos, muchos de los cuales están relacionados con cuestiones más amplias que afectan a la implementación integral del acuerdo de paz. Un buen ejemplo lo encontramos en los retos a los que se enfrenta la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Gobierno colombiano (Unidad de Víctimas) en el cumplimiento de su mandato. A la fecha, la Unidad de Víctimas ha registrado 9 924 225 víctimas del conflicto colombiano y casi 12 millones de hechos victimizantes, desde el desplazamiento hasta la tortura, la violencia sexual y el reclutamiento de menores. Sin embargo, las víctimas que están vivas se encuentran en todo el territorio colombiano, tanto en municipios rurales como urbanos, lo que dificulta administrar las intervenciones que buscan involucrarlas de manera significativa y hacer valer sus derechos.¹² El altísimo número de víctimas y su dispersión por todo el país son sólo dos de los desafíos a los que se enfrentan tanto la Unidad de Víctimas como el Sistema Integral creado por el acuerdo de paz. Otro desafío, que MEAC identificó a través sus encuestas telefónicas a la comunidad, es la falta de conocimiento público sobre los mecanismos que conforman el sistema de justicia transicional.

Para elaborar políticas públicas que contribuyan de forma efectiva a la implementación del acuerdo de paz de una manera significativa y relevante para todos los colombianos —especialmente los más afectados por el conflicto— es necesario comprender primero su conocimiento de las instituciones

¹⁰ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, [“Nota de prensa del Informe Trimestral del Secretario General de las Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia](#), 4 de abril de 2022.

¹¹ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [“Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, Informe del Secretario General](#),” Naciones Unidas, 1 de julio de 2022, S/2022/513; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [“Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia](#)”, Naciones Unidas, 23 de julio de 2019, SC/13896; UN News, [“Women the ‘driving force’ for peacebuilding in Colombia: Deputy UN chief](#)”, 30 de octubre de 2020; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, [“Comunicado de Prensa del Consejo de Seguridad sobre Colombia](#)”, Naciones Unidas, 27 de enero de 2022, SC/14781.

¹² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, [“Reportes](#)”, 30 de junio de 2022.

Informe de resultados MEAC 16

relevantes y las percepciones de los esfuerzos de implementación actuales. El conocimiento de la implementación del acuerdo de paz —del que el Sistema Integral forma parte— es clave para navegar por las oportunidades de buscar la rendición de cuentas y el apoyo a las víctimas, pero también influye de manera más amplia en la percepción pública del acuerdo y sus aportes a la construcción de la paz en Colombia. Como el Sistema Integral es una parte central de la implementación general, este informe tiene como objetivo contribuir a una comprensión fortalecida de lo que la gente piensa sobre la JEP y la Comisión de la verdad y cómo forman estas opiniones.

Resultados

Este informe está basado en datos recopilados de una encuesta telefónica de 30 minutos liderada por UNU-CPR y su aliada colombiana de investigación, la Fundación Conflict Responses, realizada en dos oleadas: una de abril a mayo de 2021 con una muestra representativa de 240 miembros de la comunidad de 11 municipios¹³ y una segunda, de noviembre a diciembre de 2021, con una muestra de 1859 miembros de la comunidad en 8 municipios.¹⁴ Doce de estos 19 municipios son municipios “PDET”, afectados por el conflicto, vulnerables y con comunidades socioeconómicamente marginadas que fueron elegidos para la implementación de “Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial” o “Planes de Desarrollo con Enfoque Regional”, como resultado del acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno y las FARC-EP. A los encuestados se les formularon preguntas sobre una serie de temas, incluido el nivel socioeconómico, las experiencias del conflicto, las percepciones de seguridad, las actitudes hacia la violencia, la COVID-19 y sus opiniones y conocimiento sobre las organizaciones que forman parte del Sistema Integral.¹⁵

Resultados sobre el conocimiento y percepciones de la comunidad acerca de los mecanismos de justicia transicional

El acuerdo de paz y el Sistema Integral que se creó son el resultado de un proceso de diez años que comenzó en 2012 con el anuncio de los diálogos entre el gobierno y las FARC-EP. En cada coyuntura de las negociaciones, el plebiscito de 2016 y las diferentes fases de implementación desde la adopción del acuerdo de paz, varios factores —desde las campañas nacionales de información y desinformación hasta las narrativas a nivel comunitario sobre el fin del conflicto— han tratado de influir en las opiniones de los ciudadanos sobre el proceso de construcción de la paz. Con el fin de comprender cómo esta trayectoria afectó las percepciones entre los encuestados y cómo continúa moldeando sus actitudes hacia las entidades del Sistema Integral hoy en día, la encuesta MEAC preguntó sobre el apoyo inicial al acuerdo de paz, ya que esto podría afectar su apoyo e interés en las entidades derivadas del acuerdo. La encuesta también preguntó sobre el

¹³ Mutatá, Antioquia; Caldon, Cauca; San José del Guaviare, Guaviare; Guapi, Cauca; La Uribe, Meta; Puerto Asís, Putumayo; Villavicencio, Meta; Bogotá, Cundinamarca; Cali, Valle del Cauca; San Vicente del Caguán, Caquetá; y Apartadó, Antioquia.

¹⁴ Medellín, Antioquia; El Carmen de Bolívar, Bolívar; Santander de Quilichao, Cauca; Valledupar, César; Quibdó, Chocó; Cúcuta, Norte de Santander; Icononzo, Tolima; Arauquita, Arauca.

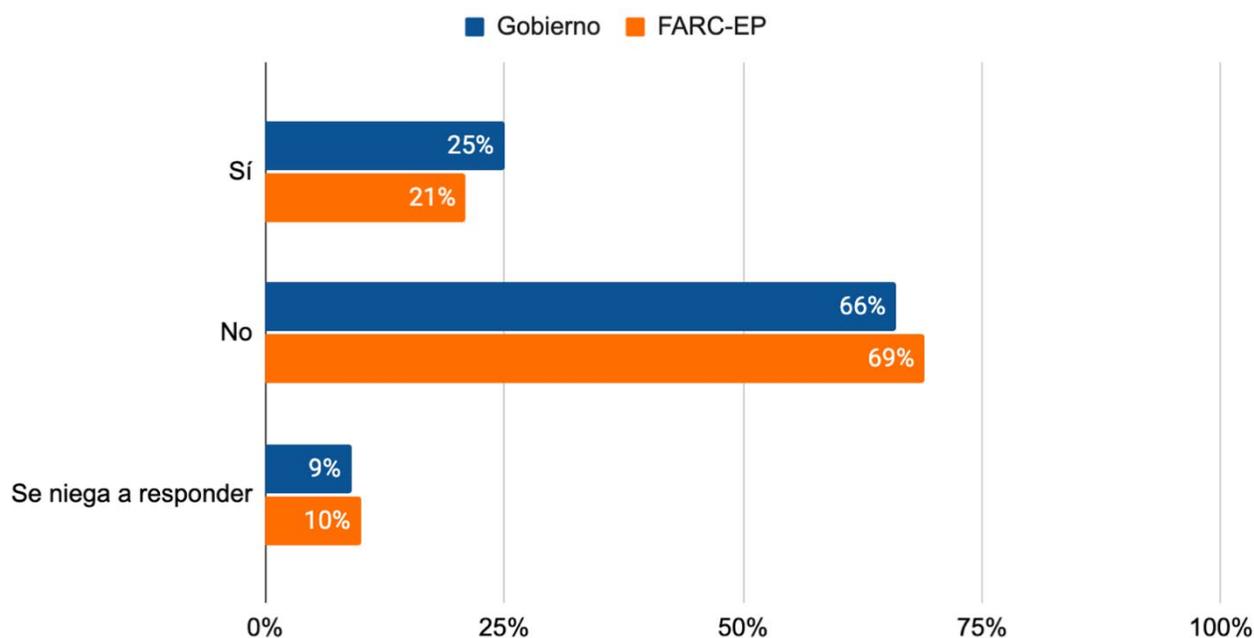
¹⁵ La primera ola de la encuesta incluyó un experimento de encuesta, que se eliminó en la segunda ola para agregar algunas preguntas adicionales de la encuesta que se basaron en los hallazgos de la primera ola de investigación de la encuesta. Cuando un dato concreto se basa en la primera, la segunda o las dos oleadas de la encuesta —y, por tanto, el número de encuestados y de municipios encuestados varía— se hace constar.

Informe de resultados MEAC 16

conocimiento y la confianza de los encuestados en dos entidades específicas dentro del propio Sistema Integral: la Comisión de la Verdad y la JEP. El siguiente análisis examina las respuestas a estas preguntas, algunas de las cuales solo se hicieron en 8 de los 19 municipios.¹⁶

Es posible que el hecho de que los ciudadanos se sintieran o no representados por una u otra parte durante el proceso de paz colombiano pueda afectar su opinión actual del acuerdo resultante y de las iniciativas relacionadas con la paz. La primera de esta serie de preguntas, por lo tanto, preguntó a los encuestados de los 19 municipios si se sentían representados por el gobierno en el proceso de paz de 2016, y la segunda preguntó si se sentían representados por las partes que lo negociaron (por ejemplo, el gobierno colombiano y las FARC-EP). La Figura 1 muestra que la mayoría no se sintió representada por ninguna de las partes en las conversaciones, aunque hubo un poco más de encuestados (4 %) que se sintieron más representados por el gobierno que por las FARC-EP.

Figura 1 – “¿Usted sintió que sus intereses fueron representados por los negociadores del gobierno / FARC en el proceso de paz?”



Una posible explicación de por qué los encuestados no se sintieron representados en gran medida por las dos partes en las negociaciones es que, aunque pueden haberse sentido representados por una u otra parte al comienzo del proceso, al final del mismo —y, de hecho, desde la firma del acuerdo y el inicio de su implementación—, su entusiasmo por toda la iniciativa disminuyó, lo que afectó su recuerdo de cómo se sentían en el momento de las conversaciones. La decepción por el proceso o el nerviosismo por alinearse con una u otra parte cinco años después de la firma del acuerdo también pueden explicar por qué el 9-10 % de la muestra se negó a responder estas preguntas. De hecho, las encuestas realizadas por varias empresas a lo largo del proceso de paz

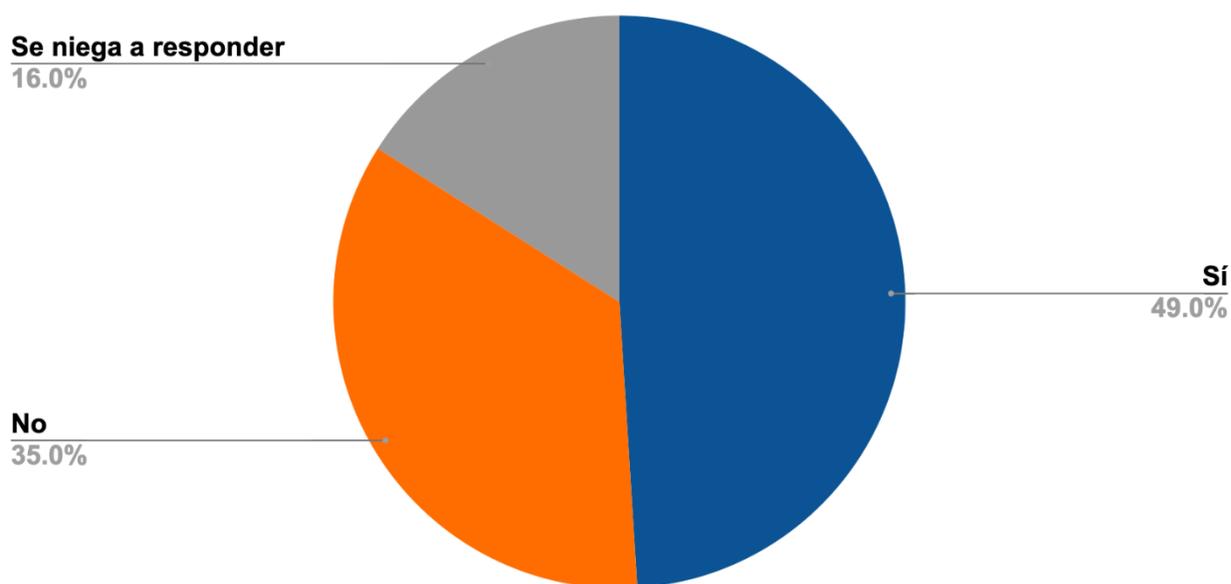
¹⁶ Algunas preguntas en la encuesta solo se hicieron a los encuestados en la segunda muestra de ocho municipios encuestados en noviembre-diciembre de 2021.

Informe de resultados MEAC 16

mostraron niveles de aprobación dispares y cambiantes en la fase previa a la firma, con picos en junio de 2013, junio de 2014, diciembre de 2015 y julio de 2016, y puntos bajos en febrero de 2013, octubre de 2013, agosto de 2014 y junio de 2015.¹⁷ Esto implica que el apoyo a una solución ha respondido a la trayectoria adecuada de las negociaciones. Del mismo modo, es probable que los recuerdos de los encuestados sobre sus propias opiniones de la representación, y de hecho de todo el acuerdo, se vean afectados por su disminución del optimismo sobre la implementación después de la firma.

La siguiente coyuntura en la trayectoria del proceso de consolidación de la paz, el plebiscito de octubre de 2016 en el que se pidió a los ciudadanos que votaran a favor o en contra de la adopción del acuerdo, fue igualmente importante para comprender las actitudes hacia el acuerdo de paz. Para explorar el impacto del voto del plebiscito en las opiniones posteriores al acuerdo de paz y el Sistema Integral que creó, se preguntó a los encuestados en los 19 municipios si habían apoyado la adopción del acuerdo de paz en esa votación. La conexión entre las percepciones del acuerdo de paz y el conocimiento y las percepciones del Sistema Integral son particularmente importantes dados los altos niveles de polarización en torno al acuerdo de paz que había en ese momento y las tensas campañas que tuvieron lugar alrededor del plebiscito. Esto podría haber afectado no solo las percepciones del acuerdo de paz, sino también las actitudes hacia las entidades derivadas del mismo.

Figura 2 – “Cuando las partes alcanzaron un acuerdo y se hizo el plebiscito, ¿usted quería que ganara el sí?”



La Figura 2 muestra que los datos de la encuesta MEAC reflejan en gran medida el resultado de la votación del plebiscito. En la encuesta telefónica del MEAC, el 49 % de los encuestados indicó que quería que el “Sí” ganara. Esto está en línea con el 49.8 % del país que votó a favor del acuerdo de

¹⁷ Fundación Ideas para la Paz, [“El termómetro de la paz.”](#) consultado el 14 de septiembre de 2022.

Informe de resultados MEAC 16

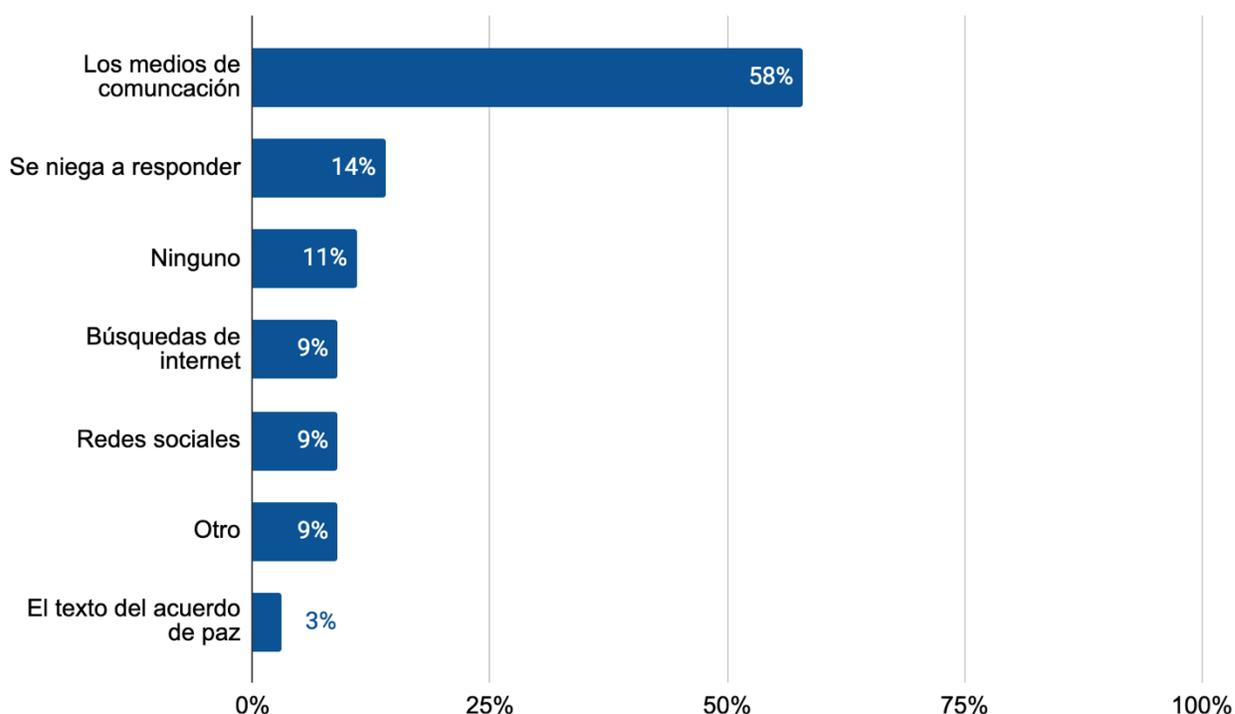
paz en 2016. Sin embargo, en la encuesta MEAC, poco más de un tercio indicó que querían que el “No” ganara, en comparación con el 50.2 % que votó “No” —en contra del acuerdo de paz— en 2016. Esto puede explicarse en parte por la alta proporción de encuestados que se negaron a responder esta pregunta de la encuesta, posiblemente en muchos casos porque habían votado “No” pero no querían admitirlo dada la polarización y el deseo de anonimato en torno al voto. De hecho, las respuestas “No” y “Se niega a responder” combinadas representan el 51 % de los encuestados. Además, curiosamente, las mujeres encuestadas en el estudio MEAC informaron que apoyaban el voto “Sí” con menos frecuencia que los hombres (42 % de las mujeres encuestadas apoyaron el voto “Sí”, en comparación con el 56 % de los hombres). Esto refleja la investigación existente que encontró que las mujeres participantes en 32 grupos focales realizados en toda Colombia eran generalmente más pesimistas sobre el acuerdo de paz, a pesar de estar más a favor de una salida negociada (en lugar de militar) al conflicto.¹⁸ Se pensó que la diferencia de género en el apoyo al acuerdo se debía en parte a que muchas mujeres percibían que el acuerdo beneficiaría a algunos (por ejemplo, a los propios negociadores y a los excombatientes) más que a otros (principalmente a las víctimas del conflicto).¹⁹

Garantizar el conocimiento público del acuerdo de paz y las instituciones que este creó presentó desafíos incluso antes de que las negociaciones llegaran a su fin, entre otras cosas debido a la falta de compromiso público con las fuentes oficiales generadas en la mesa de negociaciones con el objetivo de actualizar a la ciudadanía sobre los avances logrados. Para comprender mejor esta relación entre la información y las percepciones del acuerdo de paz, la encuesta MEAC hizo una pregunta sobre la principal fuente de información de los encuestados sobre el contenido del acuerdo en los 19 municipios. Los resultados se muestran en la Figura 3. En general, los encuestados informaron de altos niveles de información obtenidos a través de los medios de comunicación (casi el 60 %). Las fuentes primarias, incluido el propio acuerdo, fueron consultadas en un porcentaje bajo: solo el 3 % dijo haber consultado el texto del acuerdo de paz, mientras que el 11 % dijo no haber consultado ninguna fuente y el 14 % se negó a responder. Al igual que el apoyo al acuerdo de paz en el plebiscito, había una brecha de género significativa en términos de si los hombres y las mujeres se informaban o no sobre el acuerdo.

¹⁸ Cabe señalar que en Colombia no se permiten los sondeos a boca de urna, lo que dificulta confirmar el desglose por género del voto real del plebiscito.

¹⁹ Observatorio de la Democracia, [“Las Mujeres y la Reconciliación,”](#) 27 May, 2021.

Figura 3 – “¿Cuál es su principal fuente de información sobre el contenido del acuerdo de paz?”



Además, los datos de la encuesta muestran que hubo una pequeña pero notable diferencia en las corrientes de información sobre el acuerdo de paz a las comunidades rurales y urbanas. Por ejemplo, el 13 % de los encuestados en los municipios rurales dijo que no tenía fuentes de información sobre el acuerdo de paz, en comparación con el 8 % de los encuestados en zonas urbanas. De hecho, las únicas opciones de respuesta seleccionadas con más frecuencia por los encuestados en los municipios rurales que por los de las zonas urbanas fueron "Ninguno" y "Se niega a responder", lo que sugiere que estos encuestados estaban menos informados del acuerdo y, en algunos casos, no estaban dispuestos a revelar que no consultaban ninguna fuente de información sobre el mismo. El trabajo de campo realizado en julio de 2022 con personas que habían sido victimizadas durante el conflicto y que actualmente vivían en Cúcuta también sugirió que la falta de información afecta el apoyo al acuerdo de paz. Algunos expresaron que habían apoyado el voto "No" porque no sentían que podían apoyar un acuerdo del que sabían poco o nada.

Es probable que esto se deba, al menos en parte, a la falta de campañas de información pública de gran alcance sobre los numerosos aspectos de la implementación del acuerdo de paz. A pesar de los esfuerzos del Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) para destacar los avances en las conversaciones a través de campañas de información pública, el conocimiento sobre los componentes de justicia transicional del acuerdo de paz ha seguido siendo muy bajo. Una encuesta del Barómetro de las Américas de 2018 encontró que solo el 5.7 % de los encuestados pudo responder correctamente una pregunta que probó su conocimiento de la JEP, lo que demuestra un

Informe de resultados MEAC 16

bajo nivel de comprensión de este mecanismo en particular.²⁰ Esta falta de compromiso con las fuentes primarias y la alta dependencia de los medios de comunicación para las actualizaciones sobre el proceso de paz probablemente también crearon un espacio para que diferentes medios moldeen e incluso desinformen a las personas sobre el acuerdo, lo que a su vez puede haber influido, de manera negativa en las actitudes hacia el acuerdo y las entidades creadas dentro del mismo.²¹

El apoyo a las partes negociadoras y al propio acuerdo podría determinar el conocimiento y el apoyo al trabajo de las entidades de justicia transicional que se formaron gracias a este. Por ejemplo, aquellos que están menos informados sobre el acuerdo pueden desconfiar más del sistema de justicia transicional. La encuesta MEAC, por lo tanto, preguntó en ocho municipios (todos los incluidos en la encuesta de noviembre-diciembre de 2021) con qué frecuencia escucharon o leyeron sobre el trabajo de la Comisión de la Verdad y la JEP, y luego si confían o no en el trabajo de estas entidades.

A pesar de la importancia del Sistema Integral, parece que muchos colombianos no conocían bien el trabajo realizado por las entidades que lo integran. Sólo el 30 % de los encuestados declaró que había oído hablar de la labor de la Comisión de la Verdad, mientras que el 51 % afirmó que había oído hablar de la labor de la JEP.²² Curiosamente, también se observa aquí una brecha de género, ya que el 25 % de las mujeres declaró haber oído sobre la Comisión de la Verdad, en comparación con el 35 % de los hombres, y el 45 % de las mujeres declaró haber oído sobre el JEP, en comparación con el 59 % de los hombres. En ambos casos, las mujeres eran menos propensas que los hombres a informar que habían oído hablar de estos componentes de justicia transicional creados por el acuerdo de paz.

Con el fin de establecer vínculos más estrechos entre el conocimiento de estas entidades y la confianza en su trabajo, la encuesta continuó preguntando a los encuestados sobre sus niveles de confianza en la Comisión de la Verdad y la JEP. Como se puede ver en las estadísticas resumidas presentadas en la Figura 4, en los ocho municipios donde se hizo la pregunta, el 56 % de los encuestados declaró que no confía en ninguna de estas dos instituciones. Una proporción ligeramente mayor de los encuestados declaró que sí confiaba en la Comisión de la Verdad (39 %), en comparación con los que informaron que confiaban en la JEP (36 %). Como en el caso anterior, había una gran brecha de género en la que las mujeres eran menos propensas que los hombres a

²⁰ Adriana Gaviria, Carlos Ávila, and Miguel García, [Barómetro de las Américas Colombia 2018. Paz, Posconflicto y Reconciliación](#) (Bogotá D.C., Colombia, 2018): 52.

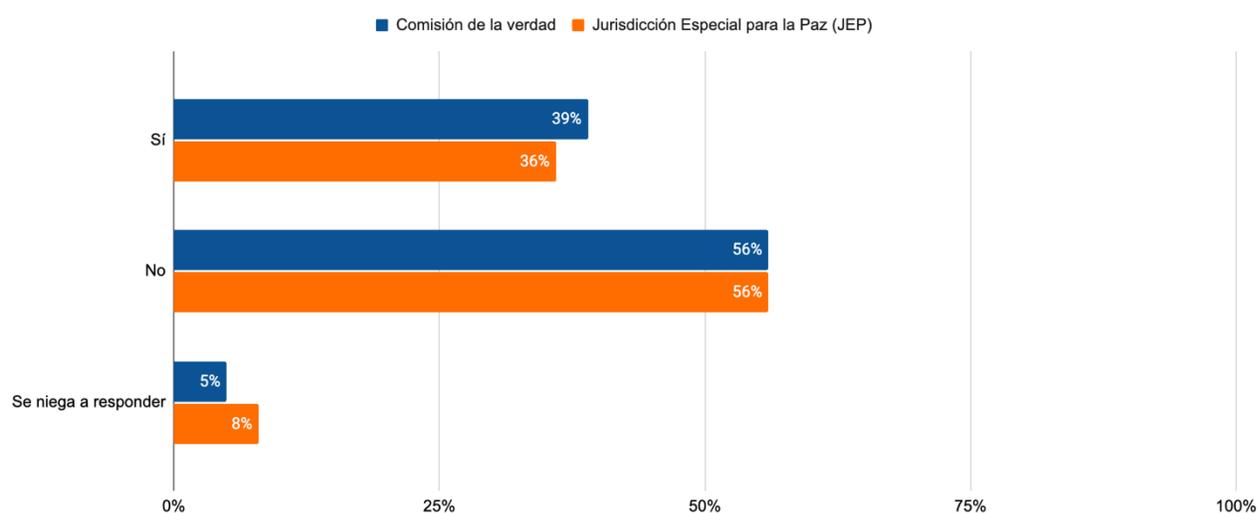
²¹ Misión de Información Electoral (MOE), [Medios de Comunicación y Plebiscito de Refrendación de los Acuerdos de Paz](#) (Bogotá: MOE, 2016); Semana, ["Las cinco mentiras del plebiscito que circularon por WhatsApp,"](#) 9 de octubre de 2016.

²² Esto incluía las respuestas "con frecuencia" y "a veces". Debido a un error de programación, se presentaron diferentes opciones de respuesta a los encuestados al responder cada una de estas preguntas. Para la pregunta "¿Con qué frecuencia lee u oye sobre la Comisión de la Verdad?", los encuestados recibieron las opciones de respuesta: "con frecuencia; a veces; nunca; nunca ha oído hablar de la Comisión de la Verdad". En la pregunta equivalente sobre la JEP, a los encuestados no se les dio lo que se suponía que sería una opción equivalente: "Nunca he oído hablar de la Jurisdicción Especial para la Paz". Sin embargo, es poco probable que el error y la forma en que se compilaban las estadísticas hayan sesgado los resultados, ya que se espera que aquellos que nunca habían oído hablar de la Comisión de la Verdad hayan respondido "Nunca" o se negaran a responder la pregunta.

Informe de resultados MEAC 16

confiar en estas instituciones. Solo el 33 % de las mujeres dijo que confía en la Comisión de la Verdad, en contraste con el 45 % de los hombres. El 31 % de las mujeres dijo que confía en el JEP, en contraste con el 40 % los hombres. Estos bajos niveles de confianza contrastan con una encuesta de “líderes de opinión” como académicos y periodistas en 2021, que encontró que la JEP fue la segunda institución colombiana más confiable.²³ Esto tal vez se explica porque los líderes de opinión como académicos y periodistas tienen acceso a más información sobre estas instituciones que la mayoría de los miembros de la comunidad.

Figura 4 – “¿Usted confía en la Comisión de la Verdad / Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)?”



Para evaluar la relación entre el conocimiento y la confianza en estas instituciones, se ejecutó un modelo de regresión logística. El modelo fue controlado para la edad, el género y la autoidentificación como víctima. Este análisis arrojó resultados estadísticamente significativos que muestran que los niveles más bajos de conocimiento de estas instituciones se asociaron con niveles más bajos de confianza. Los encuestados que a veces o frecuentemente han oído hablar del trabajo de estas entidades tenían 26 puntos porcentuales más de probabilidades de decir "sí" confiaban en ellas que los que declararon no haber oído nunca hablar del trabajo de estas instituciones, o — como era de esperar— no habían oído hablar nunca de ellas. Es decir, existe un nivel de confianza extremadamente alto en que quienes están mejor informados sobre las entidades del sistema de justicia transicional confían más en ellas. El análisis de regresión respalda la explicación de la diferencia entre los datos de percepción de MEAC y la encuesta de líderes de opinión de 2021 como relacionada con las diferencias en el acceso a la información sobre las instituciones del Sistema Integral.

Del mismo modo que el conocimiento sobre estas instituciones se asoció con una mayor confianza, también existe una relación entre el apoyo inicial al acuerdo de paz y la confianza en la arquitectura

²³ Cifras y Conceptos. “[Panel de Opinión](#)”, video, 11 de noviembre de 2021.

Informe de resultados MEAC 16

que ayudó a crear. El MEAC trató de determinar en qué medida las percepciones de los miembros de la comunidad sobre estas dos entidades de justicia transicional se ven afectadas por sus opiniones y percepciones generales de la aplicación del acuerdo de paz. Para ello, el MEAC analizó si el apoyo al voto de "Sí" en el plebiscito (como se analizó anteriormente), las percepciones de si la implementación del acuerdo va bien y las percepciones de si el acuerdo ha tenido un impacto positivo en la comunidad del encuestado estaban relacionadas con la confianza en la Comisión de la Verdad y la JEP.²⁴

El análisis encontró que el apoyo a esas tres medidas se asoció con una mayor probabilidad de confianza en la Comisión de la Verdad y la JEP. En otras palabras, el apoyo inicial positivo al acuerdo de paz en el momento del plebiscito y las percepciones positivas actuales de la implementación del acuerdo de paz y su impacto conducen a mayores niveles de confianza en la Comisión de la Verdad y la JEP. Esto reafirma la interconectividad de las diferentes iteraciones y partes del proceso de paz y cómo el apoyo a las diferentes instituciones a menudo se ve reforzado por la aceptación inicial del proceso, al igual que las diferentes partes del propio acuerdo de paz.

Implicaciones en materia de políticas y programas

Las conclusiones presentadas en este informe llegan en un momento crucial. La Comisión de la Verdad ha publicado recientemente su informe sobre los motores y el impacto del conflicto,²⁵ en el que se recomienda la adopción de medidas de difusión. También se presta más atención a los mecanismos de justicia transicional creados por el acuerdo de paz. La implicación global de los hallazgos presentados en este informe es clara: las entidades de justicia transicional deben llevar a cabo campañas de información pública de mayor alcance utilizando las fuentes que el público está consultando, es decir, los medios de comunicación, para que los ciudadanos en todas partes de Colombia, especialmente en las zonas rurales, tengan información creíble sobre sus resultados. Para ayudar a prevenir y contrarrestar las campañas de desinformación similares a las realizadas en el período previo al plebiscito de 2016 sobre el acuerdo de paz, las instituciones del Sistema Integral deben trabajar en estrecha colaboración con los medios de comunicación para garantizar la difusión oportuna de información clara y accesible sobre su trabajo. Esto podría respaldarse con la difusión en las redes sociales para aumentar el alcance.

Además, para que el acuerdo se implemente con éxito y en su totalidad, es necesario que el público lo apoye y confíe en las instituciones que lo implementan. El análisis presentado en este informe deja claro que una mayor conciencia institucional está asociada con una mayor confianza. Por lo tanto, una mayor sensibilización ayudará a reforzar la confianza en las instituciones del Sistema Integral, lo que a su vez ayudará a apoyar la plena implementación del acuerdo de paz. Esto es especialmente importante dado el objetivo central de estas entidades de hacer efectivos los derechos de las víctimas. La información accesible es esencial para cumplir este objetivo, ya que

²⁴ Las preguntas exactas fueron: "Al final del proceso, cuando las partes llegaron a un acuerdo y hubo un plebiscito, ¿apoyó usted el voto afirmativo?"; "¿Cree que la implementación del acuerdo de paz va bien?"; "¿Cree que el acuerdo de paz ha tenido un impacto positivo en su comunidad?".

²⁵ Comisión de la Verdad, "[Legado de la Comisión de la Verdad. Hay futuro si hay verdad](#)", 22 de julio de 2022.

Informe de resultados MEAC 16

las víctimas solo pueden sentir que se ha hecho justicia y que se han rendido cuentas si conocen la labor de las entidades pertinentes.

Es necesario matizar las campañas de información, responder a las dinámicas específicas de la comunidad del sistema de justicia transicional y tener en cuenta las cuestiones de género. Para cerrar la brecha de género en el conocimiento, tales campañas deben tener en cuenta cómo y por qué las mujeres tienen menos información sobre el Sistema Integral y con mayor frecuencia tienen percepciones menos favorables de ellos. Con el fin de garantizar que las campañas de información sean accesibles y significativas para las mujeres en todo Colombia, es necesario realizar más investigaciones para determinar las razones detrás de los bajos niveles de conocimiento sobre las instituciones de justicia transicional. Los esfuerzos para abordar esta disparidad serán más efectivos, tanto en términos de impacto como de uso de los recursos, si están basados en pruebas.

Además, el análisis de los datos muestra que actualmente existe una relación entre las actitudes hacia el acuerdo de paz y las percepciones del sistema de justicia transicional, lo que sugiere que los esfuerzos por impulsar la labor del Sistema Integral deben formar parte de la plena implementación del acuerdo en general. Esto es coherente con el diseño del propio acuerdo de paz, que reconoció que para construir con éxito la paz, era necesario un enfoque coherente para las cuestiones sociales, económicas, de seguridad y políticas interconectadas. El acuerdo se propone abordar la marginación histórica, la victimización y los impactos del conflicto desde múltiples ángulos. Las percepciones del acuerdo en general afectan las percepciones y la confianza en sus componentes de justicia transicional. Esto sugiere que, como refuerza el informe de la Comisión de la Verdad, puede ser difícil para las instituciones del Sistema Integral avanzar más si los otros componentes del acuerdo no se implementan (o están implementándose). Por lo tanto, es poco probable que se logren avances en el cumplimiento de los derechos de las víctimas a través de medidas de justicia transicional de una manera verdaderamente significativa sin también avanzar en otros aspectos del acuerdo, incluso aquellos que parecen no estar relacionados. Esto incluye programas comunitarios de sustitución de cultivos y otras iniciativas de reforma rural, esfuerzos para desmantelar los grupos armados y mejorar las condiciones de seguridad para todas las comunidades, y por supuesto para reincorporar a los exintegrantes de las FARC-EP a la vida civil.

A medida que Colombia inicia un nuevo Gobierno que asumirá los desafíos de la implementación del acuerdo de paz, es un buen momento para hacer un balance de los avances hasta la fecha y considerar qué ajustes, como una sólida campaña de comunicaciones, pueden ayudar a apoyar a las instituciones de justicia transicional que buscan avanzar en la consolidación de la paz.

**MANAGING EXITS
FROM ARMED CONFLICT**



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
Centre for Policy Research

cpr.unu.edu
@UNUCPR

767 Third Avenue, 35th Floor
New York, NY
10017