

**GUÍA PARA LA PEDAGOGÍA
DEL VOLUMEN SOBRE
LOS HALLAZGOS Y LAS
RECOMENDACIONES PARA
LA NO REPETICIÓN.**



LEGADO

COMISIÓN DE LA
VERDAD



Contenido

PRESENTACIÓN	6
1. Ideas fuerza de los principales Hallazgos de la Comisión de la Verdad.	7
– Sobre la Colombia herida	7
– Por una democracia sin violencia	8
– Violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario	9
– Insurgencias	9
– Modelo de seguridad	10
– Los entramados del paramilitarismo	10
– Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia	11
– La impunidad como factor de persistencia del conflicto armado	12
– Hacia la paz territorial	12
– La relación entre cultura y conflicto armado en Colombia	13
2. Recomendaciones para la No Repetición de la Comisión de la Verdad	16
Primer tema	16
<i>Para avanzar en la construcción de paz como un proyecto nacional</i>	
a. Implementación Integral del Acuerdo de Paz	16
b. Creación del Ministerio para la Paz (Recomendación 3)	17
c. Medidas Humanitarias (Recomendación 5)	17
d. Diálogo como principal mecanismo para poner fin a la confrontación armada (Recomendación 6)	17
Segundo tema	18
<i>Para garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades (recomendaciones 8 a 14)</i>	
a. Reconocimientos de responsabilidad y de la dignidad de las víctimas (mediano plazo)	18
b. Reparación integral	18
c. Salud integral y atención psicosocial como medida de reparación (corto plazo)	19
d. Memoria (corto plazo)	19
e. Desaparición forzada (mediano plazo)	19

Tercer tema	19
<i>Para consolidar una democracia amplia, incluyente y deliberativa (Recomendaciones 15-30)</i>	
a. Pacto Político (Recomendación 15)	20
b. Reforma política (Recomendación 16)	20
c. Participación ciudadana (Recomendaciones 17-20)	21
d. Protesta social y movilización (Recomendaciones 21 y 22)	21
e. Ejercicio de la política libre de violencia (Recomendación 23)	21
f. Inclusión de grupos históricamente excluidos (Recomendaciones 24-27)	22
Cuarto tema	22
<i>Para enfrentar los impactos del narcotráfico y de la política de drogas</i>	
a. Avanzar hacia la regulación promoviendo el debate internacional	22
Quinto tema	23
<i>Para superar la impunidad de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción, y mejorar el acceso a la justicia local (Recomendaciones 30-38)</i>	
a. Independencia e imparcialidad (Recomendaciones 30, 31 y 32)	23
b. Investigación judicial (recomendaciones 33, 34 y 35)	24
c. Investigación de la criminalidad organizada y sus redes de apoyo (recomendación 36)	25
d. Reconocimiento de la violencia contra el sistema judicial y sus funcionarios (recomendación 37)	25
e. Acceso a la justicia local (recomendación 38)	25
Sexto tema	25
<i>Para una nueva visión de seguridad para la paz (Recomendaciones 39 a 48)</i>	
a. Nueva visión de seguridad (Recomendación 39)	26
b. Transformación del sector seguridad (Recomendación 40)	26
c. Sobre archivos de inteligencia y contrainteligencia (Recomendaciones 41 a 44)	28
d. Empresas de seguridad privada y control de armas (Recomendaciones 45 y 46)	29
e. Seguridad para la ruralidad y zonas de frontera (Recomendación 47)	29
f. Cooperación militar (Recomendación 48)	29

Séptimo tema	29
<i>Para contribuir a la paz territorial (Recomendaciones 49 a la 61)</i>	
a. Estrategia de desarrollo territorial sostenible para la equidad y la paz territorial (Mediano plazo)	30
b. Descentralización, autonomía territorial y organización político-administrativa (Corto plazo)	30
c. Catastro multipropósito (Corto plazo)	30
d. Revertir la alta concentración de las tierras y corregir los usos antieconómicos y antiecológicos	30
e. Uso sostenible de tierras y territorios, y prevención y gestión de conflictos socioambientales	32
f. Prevención y reversión del despojo de tierras y territorios, y la reparación efectiva de sus víctimas	32
Octavo tema	33
<i>Para lograr una cultura para vivir en paz (Recomendaciones 62 a 66)</i>	
a. Educación para la formación de sujetos que vivan en paz (Recomendaciones 62 y 63)	33
b. Estrategia y promoción de la gestión cultural que permita consolidar la cultura para la paz (Recomendación 64)	34
c. Contribuciones a la cultura para la paz desde medios de comunicación y comunidades de fe (Recomendaciones 65 y 66)	34
d. Sobre el legado de la Comisión (Recomendación 67)	34

PRESENTACIÓN

La paz que pone en el centro el respeto por la vida y la dignidad y logra el buen vivir para todos y todas debe ser la principal prioridad para Colombia. La firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, con el que se puso fin al conflicto de más de 50 años con esa guerrilla, abrió una nueva oportunidad para emprender como sociedad las transformaciones que son necesarias y superar los factores que han permitido que la violencia persista y el conflicto y sus actores se reciclen una y otra vez en el país.

No obstante, cinco años después de la firma del Acuerdo de Paz y de que más de 12 mil hombres y mujeres decidieran abandonar la lucha armada y apostar a la democracia, nos enfrentamos a un escenario de recrudecimiento de la violencia en algunas zonas del país. Adicionalmente, el balance de la implementación del Acuerdo muestra que a pesar de avances significativos en algunos compromisos, los desafíos y los pendientes siguen siendo enormes.

En este marco, el presente documento se divide en tres partes: la primera de ellas expone las ideas fuerza de los diez principales hallazgos resultado del ejercicio de investigación de la Comisión de la Verdad; la segunda parte, explica las recomendaciones que se centran en la respuesta a lo identificado en los hallazgos como factores que han contribuido a la persistencia del conflicto y las transformaciones profundas que se consideran necesarias para garantizar la no repetición; por último, la tercera parte presenta los datos y cifras del proyecto conjunto de la Comisión para Esclarecimiento de la Verdad y la Jurisdicción Especial para la Paz, junto con el Grupo de Análisis de Datos en Violaciones de Derechos Humanos (HRDAG, por su sigla en inglés).

1. Ideas fuerza de los principales Hallazgos de la Comisión de la Verdad.

Esta primera parte presenta las ideas fuerza de los diez principales hallazgos que fueron investigados en profundidad por la Comisión de la Verdad.

Sobre la Colombia herida

- ◆ Este hallazgo se plantea los impactos de la guerra como un trauma colectivo y una catástrofe social. Busca hacer visible la dimensión del daño causado por la guerra en las vidas, las familias, las comunidades y la Nación. Si bien establece que las víctimas fueron especialmente los sectores económica y socialmente más vulnerables, que viven violencias de largo plazo y diferentes tipos de violaciones a sus derechos, también establece los impactos colectivos representados en: miedo, rabia, afectaciones a la salud mental y daños transgeneracionales. Da cuenta de la falta de empatía, la deshumanización y el uso político del sufrimiento. Denuncia los impactos en la naturaleza y aboga por rehacer el tejido social, la solidaridad, a partir del reconocimiento a las víctimas y una visión común sobre el pasado.
- ◆ Aproximadamente el 90% de las víctimas han sido población civil no combatiente. Casi ninguna persona escapa a que en su familia extensa se haya sentido el dolor y la desolación causados por el conflicto armado. Son más de 450.000 muertos, 100.000 desaparecidos, 9 millones de desplazados, miles de secuestrados y cerca de 1 millón de exiliados. Más del 20% de la población colombiana ha sido víctima directa de los hechos en diferentes épocas del conflicto.
- ◆ Muchos traumas colectivos marcan la historia de Colombia con procesos de duelo irresueltos que se acumulan en el tiempo. La guerra ha afectado al menos a tres generaciones de colombianos y colombianas y ha desprotegido a millones de personas en sus territorios.
- ◆ Muchas familias y comunidades han vivido durante décadas entre el miedo a hablar, a sufrir más violencia por denunciar, al señalamiento social y político, a la criminalización, a no tener respuestas sociales o del Estado, a ser señalados como “sapos” o colaboradores de unos o de otros. Miedo que obra como agente de control de los movimientos y reivindicaciones sociales y que contribuye a invisibilizar las violaciones de los derechos humanos
- ◆ La guerra ha producido odio, deseos de venganza, señalamientos y deshumanización que en conjunto han lesionado la vida comunitaria y la confianza entre prójimos. Estos impactos se reproducen porque la herida no ha podido sanarse.
- ◆ Con la guerra ha prevalecido la costumbre del negacionismo, mientras las continuas pérdidas de vidas, de vínculos y de redes sociales, de liderazgos claves, siguen generando continuos procesos de duelo colectivo, muchas veces sin cierres porque no ha habido tiempo suficiente o el contexto no lo permitió, para tramitar el dolor, encontrar justicia, y reconciliarse.
- ◆ En el proceso también nos encontramos con el valor de incontables colombianos y colombianas que con muchas formas de resistencia, enfrentaron la guerra y encontraron maneras

para permanecer en sus territorios, rehacer su vida e imaginar el porvenir. Hemos sido testigos de una sociedad civil que se mantiene activa, con significativos aportes y experiencias para la construcción de la paz. La lucha por la vida, la dignidad humana y la paz ha prevalecido desde la organización social, el valor y la resistencia. La energía de los colectivos en las comunidades, las veredas, las agrupaciones de víctimas, las organizaciones sociales, de los pueblos étnicos, de las mujeres y población LGBTIQ+, de los campesinos, de defensores de derechos humanos, de la iglesia, entre muchos otros, han promovido transformaciones positivas en medio de la confrontación, que han permitido que los derechos humanos y la paz tengan una defensa sólida desde la sociedad civil, incluso en el fragor de la guerra. Agendas políticas y sociales que se potencian en determinados momentos de la historia, en las negociaciones de paz o en las manifestaciones de las organizaciones no violentas.

Por una democracia sin violencia

◆ El Estado y la democracia en Colombia se construyeron en guerra. Quizá por eso el modo de vivir en guerra está arraigado en la sociedad y las instituciones, muchas de las cuales fueron moldeadas por la lógica amigo-enemigo. El origen y desarrollo de la guerra estuvo marcado por las disputas por el control del poder político y del Estado. En principio fue una disputa entre élites políticas y económicas en el poder y las izquierdas radicalizadas que se armaron. En el marco de la guerra fría ambos sectores se fueron a la guerra los unos para hacer la revolución y los otros para mantener el statu quo. Al ser una disputa política entre adversarios, convertidos en enemigos, la guerra involucró a diversos sectores de la sociedad. La combinación de armas y política está presente en el régimen

político de Colombia desde hace casi un siglo. Por eso el elemento esencial para la paz es sacar las armas de la política y permitir la competencia ideológica y política, así como el fortalecimiento de las instituciones.

- ◆ La guerra fue funcional al cierre democrático y en general reversó los logros reformistas, mientras la paz abrió la posibilidad de acuerdos y reformas incluyentes. La paz es un requisito para que la democracia sea plena. La guerra es un obstáculo para la democracia y, de hecho, ha sido como proceso político, reaccionaria. La paz grande implica la paz política, ya no solo entre ejércitos combatientes, sino entre colombianos. La paz política implica instituciones para todos, y no para unos pocos, transparencia, libertades y acuerdos sobre lo fundamental.
- ◆ A pesar de todos estos problemas, la democracia se fue construyendo en medio de los espacios que dejaba la guerra. El rol de la sociedad civil en todas sus formas ha sido determinante para ponerle fin a la guerra y hacer la paz, a través del voto, de la participación directa que han empujado las reformas y la movilización social. La ciudadanía se fue abriendo espacio en la democracia. Pero hay que señalar que las reformas y la paz han sido posibles cuando sectores de las élites, al tiempo que sectores de la comunidad, han concurrido a estos propósitos de cambio.
- ◆ Las idas y vueltas entre paz y guerra, democratización y exclusión, han facilitado el reciclaje de los conflictos armados, casi siempre, por ausencia de una paz territorial y un proyecto de reconciliación nacional. Por eso nuestra invitación es que confluyamos todos, en un proyecto nacional que haga de la paz su principal objetivo. Porque para que la democracia deje de ser restringida y sea menos imperfecta, es necesario no solo

acabar con la guerra, sino con los conflictos armados que persisten y más aún con la violencia. No matarás, debe ser la primera máxima categórica en Colombia.

Violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario

- ◆ Los actores armados, tanto del Estado como de los grupos guerrilleros y paramilitares, cometieron graves crímenes de guerra, tanto violaciones de derechos humanos como infracciones al DIH. Aunque tuvieron objetivos y proyectos políticos diferentes, moralmente se igualaron: todos pusieron sus fines por encima de los medios usados, y se enfocaron en provocarle daño a la población civil, en el entendido que ésta era el factor estratégico para ganar la ventaja política y militar en la guerra. La guerra pasó de ser selectiva a indiscriminada.
- ◆ La Comisión estableció, en relación a 112 bases de datos (42 oficiales), que entre 1985 y 2018 hubo 450.000 homicidios, más de 100.000 desapariciones, más de 50.000 secuestros, más de 16.000 reclutamientos de niños y niñas, y más de 8 millones de desplazados.
- ◆ Se ha podido establecer que por lo menos el 80% de las personas asesinadas eran civiles, y que si se suman los desaparecidos, llega a 90% el número de personas civiles que perdieron la vida durante el conflicto armado. No fue por tanto un conflicto entre combatientes sino de estos contra personas inermes. La violencia selectiva (entendida como uno a uno) es la que tiene mayor peso y se expresa sobre todo en territorios dominados por grupos armados de derecha o izquierda.

- ◆ Respecto a las responsabilidades, la Comisión estableció un método que combina diversas variables contextuales para disminuir el amplio margen de “autor desconocido”, lo que permite determinar responsabilidades con algún grado de incertidumbre. Así se puede establecer que mientras los paramilitares (que actuaron en contubernio con sectores del Estado y la fuerza pública) cometieron la mayoría de asesinatos (colectivos e individuales) y desapariciones forzadas; las guerrillas son responsables mayoritarias del secuestro y reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. Si bien la fuerza pública aparece como el tercer actor en algunos de estos hechos, merecen mención especial las ejecuciones extrajudiciales que configuraron tanto desaparición como asesinato, y que fueron la expresión de un daño profundo en los valores, procesos y liderazgo de la institución militar.

- ◆ La Comisión pudo medir otras violaciones e infracciones como desplazamiento, despojo, pillaje, extorsión, confinamiento, detenciones arbitrarias, exilio y torturas. Sobre estas dos últimas, se lograron datos basadas en testimonios recabados por la propia Comisión que permiten establecer que por lo menos un millón de personas han vivido el exilio.

Insurgencias

- ◆ Las guerrillas fueron la expresión armada de sectores políticos de la izquierda que buscaban cambiar el sistema y el Estado de manera radical mediante la revolución. Su percepción en los años 60 y 70 era que el sistema estaba cerrado y que las armas eran la vía para abrirlo. Sin embargo, ni era un sistema cerrado como el de las dictaduras del cono sur, ni con la guerra lograron abrirlo, sino más bien lograron ahondar la respuesta ya de por sí violenta del régimen político a las demandas de democracia e igualdad social.

- ◆ Las guerrillas obtuvieron un lugar en el sistema político al hacer la paz. Esta paz se hizo en medio de la reacción violenta de elites contra sus agendas de cambio y contra ellos mismos. Sin embargo, cuando las guerrillas persistieron en la guerra, lo hicieron apoyadas en grandes flujos de dinero provenientes de rentas ilícitas que significaron una triple perversión: lo militar se antepuso a lo político (los frentes con más recursos mandan); la disputa de rentas orientó las dinámicas de guerra; y los valores y doctrinas se modificaron.

Modelo de seguridad

- ◆ El modelo de seguridad terminó siendo útil a los intereses de sectores políticos y sectores de las élites económicas en la guerra. La autonomía relativa que se les entregó a los militares durante el Frente Nacional, los convirtió en un poder específico y temido, con capacidad para oponerse a decisiones políticas en favor de la paz, impedir las propuestas de reforma al modelo de seguridad y mantener niveles altos de impunidad.
- ◆ En Colombia se implementó un modelo de seguridad centrado en el control de la población y los territorios, entendiendo estos como base del proyecto revolucionario, y privilegiando en consecuencia las armas a la participación, a la garantía de derechos y a la democracia.
- ◆ En ese modelo de seguridad, sectores de la población son identificados por el Estado como base social de la guerrilla, y como parte del enemigo de la guerra. Esto sucede como correlato del proyecto insurgente que busca conquistar o cooptar la población civil y sus organizaciones como parte de la estrategia para la insurrección popular. En ese contexto, la estrategia fundamental de la seguridad para el control de las poblaciones y territorios.

es “buscar y destruir”: buscar enemigos entre la ciudadanía y la población civil, y destruir los vínculos entre estos y las guerrillas. Es una lógica en la que se busca subordinar a la población a la dinámica de la guerra, en la que con frecuencia se pone por encima el objetivo de vencer a los enemigos reales o imaginarios al de proteger la población.

- ◆ Las fricciones que producen los procesos de acumulación y la distribución del poder en la sociedad, influyen también en la definición de los sujetos y proyectos políticos y económicos de protección de la seguridad, así como de los sectores de población considerados “enemigos del desarrollo y de la seguridad”. Esta lógica de seguridad no solo dificulta el principio de distinción y promueve la violación de los derechos humanos y las infracciones al DIH, sino que además le asigna carácter de orden público a las luchas y protestas sociales e identifica como enemiga la oposición política, afectando el funcionamiento de la democracia. Así, en medio de la guerra, de la que participó el Estado, sectores de la ciudadanía se asimilan a los bandos en guerra; por lo que la seguridad funciona para unos ciudadanos y sus intereses, mientras otros sectores de la ciudadanía no solo son excluidos de la seguridad, sino que han sido víctimas de la misma.

Los entramados del paramilitarismo

- ◆ A ese modelo de seguridad se ha articulado el paramilitarismo, que ha estado vinculado históricamente con decisiones de gobierno e instituciones del Estado ancladas a la tendencia estatal a la delegación de la seguridad pública, la coerción y las armas en grupos de civiles armados y agencias encargadas de proporcionar seguridad de manera privada bajo el objetivo de la seguridad y la defensa nacionales.

- ◆ Hemos comprendido que el paramilitarismo no ha sido solo un actor armado, entendido como ejércitos privados con estrategias de terror contra la población civil. Ha sido más un entramado de intereses y alianzas asociadas a proyectos económicos, sociales y políticos que logró la imposición de controles territoriales armados a través del uso del terror y la violencia, y también mediante mecanismos de legitimación, establecimiento de normas y reglas. Se trata de una estrategia armada y paraestatal, defensiva y ofensiva, con diversas expresiones regionales y cambios en el tiempo, que se ha consolidado a partir de una coalición de sectores de la fuerza pública, poderes e intereses económicos y políticos y grupos narcotraficantes, que se encuentran alrededor del propósito contra insurgente, que no solo incluye acciones contra la guerrilla sino también contra la población civil que considera como su apoyo.
- ◆ Las motivaciones de los actores que han confluído en el paramilitarismo han sido cambiantes, van desde la voluntad de participación hasta la coacción para tener apoyo, y desde la protección de sus propiedades hasta la acumulación de nuevos intereses como tierras o poder. Sin embargo, los siguientes intereses han sido claros impulsos al paramilitarismo: la defensa del statu quo a través del mantenimiento de privilegios económicos, políticos y sociales; la protección del patrimonio y ampliación de la propiedad privada y la renta a través del acaparamiento de tierras; la consolidación del control territorial por medio del exterminio de grupos armados rivales y la imposición de formas de control social violento; la usurpación de recursos económicos de la contratación pública, economías extractivas, tierras o narcotráfico; el exterminio de rivales políticos, así como la cooptación de instituciones estatales y del sistema político y electoral.
- ◆ Durante décadas ha predominado la negación del fenómeno por parte de las Fuerzas Militares, así como su minimización o justificación en la lucha contrainsurgente, lo que contribuyó a su expansión y fortalecimiento. Sin reconocimiento de estos hechos y la puesta en marcha de los mecanismos institucionales, económicos y políticos para el desmantelamiento de los profundos entramados y alianzas que lo constituyen, más allá de las estructuras armadas, el paramilitarismo seguirá siendo un factor fundamental de violencia.
- ◆ Construir la paz en el país, incluye diseñar un modelo de seguridad para la paz, desde un enfoque comprensivo, centrado en la salvaguarda del ser humano, que se oriente a la protección de todas las personas y comunidades, sin discriminación alguna, que reconozca y fomente el pluralismo, la participación y el diálogo social e institucional.
- ◆ Colombia requiere de un modelo de seguridad civilista, que garantice el monopolio de la fuerza legítima en el Estado, que se construye con la presencia integral del Estado en los territorios y combatiendo la desigualdad socioeconómica, la carencia de servicios de salud suficientes y de calidad, la inseguridad alimentaria y el hambre, los riesgos ambientales, la exclusión política y la inseguridad personal y de las comunidades.

Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia

- ◆ Entender que la guerra en Colombia se ha desarrollado y persistido por los tejidos de alianzas, pactos, convivencias, disputas y tensiones entre los actores armados y diferentes sectores del Estado y la sociedad, requiere adentrarnos en la relación entre el

conflicto armado y el narcotráfico. En Colombia el narcotráfico, la política antidrogas y las economías de la cocaína o marihuana deben verse como protagonistas del propio conflicto armado y como un factor de persistencia del mismo.

La impunidad como factor de persistencia del conflicto armado

- ◆ Entender los enquistes del poder político, los modelos de acumulación legal e ilegal y los actores del conflicto armado, facilita la comprensión de la impunidad que ha cubierto a los poderosos, y a quienes han sido decisores durante la guerra.
- ◆ El déficit de justicia histórico, generalizado y permanente respecto a violaciones producidas contra millones de víctimas constituye un factor de persistencia del conflicto armado. La impunidad aumenta la repetición de la violencia y debilita la legitimidad de las instituciones democráticas, transmitiendo un mensaje de permisividad de la violencia. La negación del derecho a la justicia degenera en desconfianza hacia el Estado y también, de algún modo, en desesperanza sobre las posibilidades de los habitantes de ser respetados como ciudadanos.
- ◆ La impunidad se teje a lo largo de los años a través de diferentes factores: la baja respuesta institucional por la falta de acceso en los territorios y muchas veces la ausencia de empatía por las víctimas; una fuerte burocratización de la justicia; la creación de mecanismos de justicia de excepción, que se plantearon como respuesta a la violencia y generaron, sin embargo, nuevas violaciones de derechos humanos; el ataque a jueces, magistrados y defensores de derechos humanos por parte de distintos grupos armados; y

la corrupción y cooptación de las instituciones para evitar investigaciones, especialmente contra autoridades o sectores con poder político o económico.

Hacia la paz territorial

- ◆ Además de hacer nuestra democracia un régimen marcado por la violencia, la guerra transformó los territorios. Esa transformación ha sido el producto de múltiples formas de violencia, en especial el desplazamiento forzado y el despojo, que han modificado no solo la estructura de la propiedad de la tierra, y el uso de los suelos, sino también las relaciones comunitarias, las dinámicas familiares, sociales y políticas de territorios rurales, y han acelerado el proceso de urbanización del país, profundizando las condiciones de pobreza y marginalidad que viven los barrios periféricos de las ciudades.
- ◆ Como producto de las violencias de larga duración que están impregnadas en nuestra cultura y régimen político, en Colombia los territorios nunca han tenido el mismo nivel de importancia. El modelo de ocupación e integración territorial que se desarrolló en el país generó una jerarquización y desigualdad entre las regiones, y condenó a los territorios ubicados en la periferia del centro político y del proyecto de Estado a enfrentar la presencia débil e inefectiva del Estado, fácilmente cooptada por intereses políticos legales o ilegales y los actores armados.
- ◆ Este modelo además dejó gran parte de las poblaciones de estos territorios por fuera de los procesos de producción y acumulación de riqueza, y los arrojó, tanto en las zonas rurales como urbanas, a la informalidad y/o a integrarse a las economías ilegalizadas, como mecanismo de sobrevivencia y ascenso social.

- ◆ La guerra profundizó esta situación de desigualdad. El dominio de los actores armados en los territorios desprotegidos no solo facilitó la desproporcionalidad de la violencia y sus impactos para las poblaciones étnicas, campesinas o los pobladores de los barrios pobres de las ciudades, sino que también promovió el acaparamiento improductivo de las mejores tierras por parte de las familias dominantes de las regiones fértiles.
- ◆ La acumulación de tierra y el carácter rentista, inherente al cuasi monopolio de la tierra frena el desarrollo productivo, no genera empleo formal suficiente y desplaza al campesinado de los suelos productivos, excluyéndolos de los circuitos de producción de riqueza y bienestar, haciéndolos vulnerables a la violencia. El resultado es un patrón de ocupación, distribución y uso del territorio que se caracteriza por el aprovechamiento insuficiente del potencial agrícola; la imposición violenta de proyectos agroindustriales y minero-energéticos; y el desplazamiento del campesinado y las poblaciones étnicas ya sea a las áreas marginales de las ciudades o bien a tierras pendientes de laderas de montañas y bosques tropicales.
- ◆ La relación entre desigualdad territorial y guerra constituye un círculo vicioso: la desprotección y desigualdad promueven la violencia, y la violencia profundiza la desprotección y la desigualdad. La guerra ha hecho inalcanzable el goce y disfrute efectivo de los derechos reconocidos para las comunidades étnicas y ha impedido la protección y desarrollo de la economía y proyecto político del campesinado. La fuerza transformadora de los sujetos étnicos y campesinos se enfrentó a los intereses políticos de los capitales privados legales e ilegales que, haciendo uso de la violencia, desconocieron los derechos adquiridos por las comunidades y poblaciones, y los empujaron a la exclusión y la pobreza. La manera de transfor-

mar este proceso de retroalimentación mutua entre desprotección y violencia es un modelo de ordenamiento territorial participativo que ponga en diálogo -en igualdad de condiciones- a los diferentes actores territoriales.

- ◆ Es momento de democratizar y hacer realmente participativa la toma de decisiones sobre el uso de los suelos del país, y consolidar un modelo de desarrollo y ordenamiento territorial para la paz, que garantice la inclusión política y productiva de campesinos y pueblos étnicos, una mayor equidad en la distribución de la tierra, la articulación de ciudades y zonas rurales, la presencia integral del Estado en los territorios históricamente excluidos, y el buen vivir, en mayor armonía con la naturaleza.

La relación entre cultura y conflicto armado en Colombia

- ◆ Uno de los primeros factores de persistencia del conflicto armado es la herencia cultural excluyente del otro, que media en la justificación de la violencia contra determinadas poblaciones y territorios, y marcan con violencia las relaciones políticas, sociales y económicas. Los discursos, valores, ideas, imaginarios y prejuicios que alimentan esos rasgos de la cultura pueden rastrearse desde antes de la formación del Estado Nación y son anteriores al conflicto armado. Desde la Conquista han existido estrategias simbólicas para mostrar como justa, conveniente o necesaria la violencia contra diferentes poblaciones. Además, estas lógicas culturales excluyentes y discriminatorias, han hecho parte del proceso de construcción del Estado y la sociedad a través de un sistema de jerarquías, ubicando a las siguientes poblaciones en lugares de subordinación: los pueblos étnicos, las mujeres y las personas

LGBTIQ+, los campesinos y pobladores rurales pobres han sido principales víctimas de estas violencias. Esas exclusiones, en tanto se tradujeron en desprotección del Estado, no solo pusieron a estas poblaciones y territorios en situación de mayor vulnerabilidad al impacto de la guerra, sino que también marcaron la desproporcionalidad de la violencia del conflicto armado contra ellas, pues los actores armados reprodujeron estos rasgos culturales en sus prácticas.

- ◆ Estos rasgos culturales se reproducen también en nuestras relaciones políticas. Los discursos de los partidos tradicionales que llevaron a La Violencia de los años cincuenta, marcaron una manera de convertir los sujetos de la oposición política en enemigos de la nación e incluso la moral.
- ◆ El desprecio por el otro también ha marcado las relaciones económicas que promueven modelos de acumulación de riqueza que dejan una parte importante de la población en condiciones pobreza, y arrasan con la naturaleza sin medida. Esas lógicas culturales nos hacen difícil reconocer el dolor de los otros y la necesidad de la paz para todos, que no ha sido una urgencia ni una prioridad nacional.
- ◆ Como estos rasgos culturales han promovido durante nuestra historia la violencia, la Comisión de la Verdad insiste en hacer visibles estos asuntos de la cultura que operan sobre cada uno de nosotros y sobre el conjunto de la sociedad, pues los valores y comportamientos son centrales en la transformación de la cultura. Debemos recurrir a otros valores culturales y comportamientos que también tenemos y de los que hemos sido testigos en el recorrido por el país: la solidaridad de las mujeres que se acompañan en la búsqueda de sus hijos desaparecidos; los jueces que prefirieron

exiliarse antes de traicionar el deber de buscar justicia; los defensores de derechos humanos que entregaron su vida por defender la vida de otros; las víctimas que han encontrado en su corazón el llamado de la reconciliación; los políticos que han luchado en el congreso o en el gobierno por hacer las transformaciones que necesita el país; los empresarios que rechazaron el paramilitarismo aunque parecía la solución fácil. En ellos y de muchos otros, que han privilegiado la vida, la dignidad y la convivencia pacífica podemos inspirarnos como sociedad.



2. Recomendaciones para la No Repetición de la Comisión de la verdad

Esta segunda parte presenta una síntesis de las recomendaciones cuya finalidad es contribuir a definir una agenda de futuro para avanzar en un diálogo sobre asuntos fundamentales como base de la reconstrucción de la confianza entre la sociedad y las instituciones, de manera que aporten a la reconciliación y garanticen la no repetición del conflicto armado. Con este enfoque se priorizaron ocho temas a desarrollar en las recomendaciones:

1. Construcción de paz como proyecto nacional, **2.** Narcotráfico, **3.** Impunidad, **4.** Víctimas, **5.** Seguridad, **6.** Régimen político y participación, **7.** Transformación integral de territorios, **8.** Cultura para la paz y educación. Adicionalmente, se construyó una recomendación relacionada con la difusión y continuidad del legado de la Comisión.

Primer tema

Para avanzar en la construcción de paz como un proyecto nacional.

Este conjunto de recomendaciones hace un llamado al Estado a honrar los compromisos asumidos en el Acuerdo Final de Paz, a poner un fin definitivo a la confrontación armada dada la persistencia y expansión de la violencia en ciertos territorios del país y, por tanto, a priorizar la vida y la construcción de paz dentro de la agenda política nacional.

a. Implementación Integral del Acuerdo de Paz

Si bien luego de cinco años de implementación se han dado avances, estos se han dado de manera lenta, parcial y sin la magnitud requerida para lograr los cambios que se persiguen con el Acuerdo. Lo anterior se soporta teniendo en cuenta:

- ◆ Más de la mitad de las medidas del Acuerdo no reportan avances significativos que apunten a su cumplimiento en los 15 años definidos para la implementación. (Instituto Kroc, Último Informe Oficial de la Instancia Oficial de Seguimiento al Acuerdo de Paz).
- ◆ Desde la firma del Acuerdo, en ninguno de los años se han cumplido las metas de recursos planeadas, lo que resulta especialmente sensible en algunos de los puntos que requieren mayores inversiones, como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) y la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.
- ◆ En materia de participación, las garantías contempladas en el punto de participación política no han sido implementadas y, adicionalmente, las diferentes instancias y espacios creados en el Acuerdo no han tenido el apoyo ni el impulso necesarios. Hecho que fue agravado por las medidas de aislamiento dada la emergencia sanitaria causada por el Covid-19 y por las condiciones de seguridad en algunas regiones.

- ◆ Las medidas de género reportan un avance de 13% y las étnicas de 12% (Instituto Kroc, Último Informe Oficial de la Instancia Oficial de Seguimiento al Acuerdo de Paz), creándose una brecha frente a la implementación general de las demás medidas del Acuerdo.
- ◆ Es necesario ajustar la planeación y ejecución que se realicen a futuro, reduciendo la dispersión de las acciones, a través del desarrollo de una estrategia integral que permitan una intervención diferenciada en las regiones. Esta integralidad debe articular necesariamente acciones de seguridad que habiliten el desarrollo de las demás medidas.

b. Creación del Ministerio para la Paz (Recomendación 3)

Teniendo en cuenta que la reconciliación y la convivencia son un factor fundamental en el proceso de construcción de paz, y que si bien existen funciones en algunos sectores, las mismas se encuentran dispersas y no se evidencian metas o propósitos de política en relación con este frente, el cual debe ser una prioridad en la agenda del Gobierno Nacional. En ese sentido, se identifica necesaria la creación de un ministerio que lidere los asuntos de paz, reconciliación, atención a víctimas y reintegración.

c. Medidas Humanitarias (Recomendación 5)

Teniendo en cuenta que las afectaciones sobre la vida han empeorado, en algunos territorios se han desarrollado acuerdos humanitarios ("Acuerdo Humanitario Ya!" en Chocó o Mínimos Humanitarios en Arauca) como alternativas o antesala a futuros diálogos y procesos de negociación, los cuales han sido suscritos por organizaciones de

la sociedad civil, congresistas, autoridades locales, entidades estatales nacionales, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, Personeros y figuras públicas como escritores y artistas, razón por la cual se invita al Gobierno Nacional y las autoridades territoriales a reconocer, respetar y apoyar las iniciativas, acuerdos y pactos humanitarios locales y regionales que vienen siendo impulsados desde los territorios más afectados por la confrontación armada.

d. Diálogo como principal mecanismo para poner fin a la confrontación armada. (Recomendación 6)

Es una invitación al Gobierno Nacional, a los actores armados y a la sociedad a reconocer que el diálogo y la negociación son las principales herramientas para alcanzar la paz. Lo anterior se propone basado en:

- ◆ Se debe insistir en un proceso de negociación con el ELN, retomando los avances y lecciones aprendidas de procesos anteriores, incluido el reconocimiento del protocolo suscrito con esta guerrilla en caso de ruptura de las conversaciones.
- ◆ Las confrontaciones armadas no finalizan por el fortalecimiento de las fuerzas armadas ni la intensificación de sus operaciones, requiere de una estrategia integral que se complemente con mecanismos de investigación robustos, sometimiento y negociación.
- ◆ En el año 2021 se presentó un incremento generalizado de los actos violentos, incluyendo un aumento de los homicidios¹, las masacres², el desplazamiento forzado³, los confinamientos, así como la muerte de miembros de la fuerza pública en actos del servicio.

Segundo tema

Para garantizar la reparación integral, la construcción de memoria, la rehabilitación y el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y de responsabilidades (Recomendaciones 8 a 14)

Estas recomendaciones buscan reconocer a las víctimas del conflicto armado en su dolor, dignidad y resistencias, reconocer la injusticia de lo vivido, y el trauma colectivo que compartimos como sociedad. Proponen a la sociedad comprometerse con la reparación integral y transformadora de las más de 9 millones de víctimas del conflicto armado interno. Una reparación que atienda los impactos diferenciados en cada una de ellas, y en cada sujeto colectivo; permita superar las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraban al momento de la victimización y permita sanar las heridas individuales y las de las comunidades y territorios. Continuar con el reconocimiento de responsabilidades tanto individuales como institucionales por parte de los principales responsables es un elemento fundamental en el proceso de sanación individual y colectivo que debemos emprender como país para avanzar en la reconciliación.

a. Reconocimientos de responsabilidad y de la dignidad de las víctimas (mediano plazo)

Lo central en este subtema es el llamado al Gobierno Nacional a continuar con los procesos de reconocimiento de responsabilidades y de la dignidad de las víctimas, ya que con el final del mandato de la Comisión estos procesos vuelven

a quedar sin un responsable claro. Proponemos que sea el Ministerio para la Paz y la reconciliación el encargado de continuar con estos procesos una vez sea creado, pero mientras tanto el Gobierno Nacional debe definir una entidad responsable. Estos procesos deben adoptar la metodología y aprendizajes de la Comisión y construir a partir de ellas. Todo esto se justifica en que el reconocimiento es parte integral de la reparación de las víctimas y del proceso de reincorporación y reintegración de responsables, ninguno de los cuales culminó simplemente por el fin del mandato de la Comisión.

b. Reparación integral

A mediano plazo, proponemos un debate amplio para la reforma de la política de víctimas y restitución de tierras, siempre bajo el principio de no regresividad y recuperando el enfoque transformador de la reparación, que busca no solo la reparación del daño ocasionado por la victimización, sino que, adicionalmente, ataca las condiciones de exclusión y desigualdad que permitieron la vulneración de derechos.

A corto plazo, proponemos un debate y varios puntos que se deben abordar en él: la garantía de recursos adicionales para la política; la adecuación normativa de la Ley 1448 y los Decretos Étnicos; la superación de barreras de acceso a la oferta social del Estado; el fortalecimiento y la articulación de la reparación colectiva; el reconocimiento del exilio y el refugio transfronterizo; el fortalecimiento de los programas de reparación de víctimas de fuerza pública; la reparación

1. El Tiempo, 'En 8,2% se incrementaron los homicidios entre 2019 y 2021'. 9 de enero de 2022.

Ver: <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/aumento-de-los-homicidios-en-colombia-en-2021-643833>

2. El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) registró 96 masacres, cinco más que en 2020.

3. La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) reportó que el número de personas desplazadas por la violencia en Colombia había aumentado en un 196 % hasta noviembre de 2021.

de excombatientes de grupos armados ilegales que hayan sufrido por graves violaciones de los DDHH y el DIH; y el cumplimiento de órdenes de sentencias internacionales.

c. Salud integral y atención psicosocial como medida de reparación (corto plazo)

Lo central en este tema es enfatizar en el enfoque colectivo y territorial de la atención psicosocial y fortalecer la atención en salud integral para las víctimas del conflicto armado. Reconocemos el avance en cuanto al Plan Nacional de Rehabilitación para la Convivencia y la No Repetición (Punto 5.1.3.4.2, del Acuerdo Final) que tiene un énfasis en ese enfoque colectivo pero cuyo borrador aún no ha sido aprobado por el gobierno nacional.

d. Memoria (corto plazo)

Lo central en este tema es también un debate amplio para concertar y poner en marcha una política de memoria y verdad para la construcción de paz y no repetición. El punto de mayor polémica puede ser la creación del Museo de Memoria de Colombia como una entidad independiente que recoja las funciones del actual CNMH. La memoria es un campo en disputa plural y debe permitir las preguntas difíciles y debates serios, pero siempre en búsqueda de la paz y con las víctimas en el centro; por ello es clave que el director/a de ese Museo sea elegido/a, por ejemplo, por una junta directiva plural en la que las víctimas, el Estado, la academia y la sociedad participen como sucede en otros países del mundo. Además, se propone permitir la preservación y financiación de los lugares e iniciativas de memoria existentes y la creación de nuevos; la construcción de memoria de los pueblos étnicos; y un plan de actualización de las principales bases de datos.

e. Desaparición forzada (mediano plazo)

Las recomendaciones se realizaron acogiendo algunas propuestas de la UBPD y organizaciones de víctimas de este delito. El centro está en el apoyo a la labor de dicha entidad; la continuidad de procesos de búsqueda como medida también de reparación integral; y el reconocimiento a la labor de buscadoras y buscadores.

Tercer tema

Para consolidar una democracia amplia, incluyente y deliberativa (Recomendaciones 15-30)

En este conjunto de recomendaciones, la Comisión le apuesta al diálogo y la participación como mecanismos prioritarios para resolver conflictos y garantizar los derechos fundamentales. Se busca profundizar la democracia para la paz a través de la exclusión definitiva de las armas de la política, la superación de su relación con el entramado del conflicto y la puesta en marcha de una reforma que abra espacios para sectores y grupos excluidos. Lograr una democracia representativa que refleje la pluralidad del país, a través del diálogo deliberativo y que reconozca la participación y la movilización ciudadana como herramientas fundamentales para lograr el avance en la garantía de derechos, el restablecimiento del tejido social, la construcción de confianza institucional y el rechazo definitivo a la violencia contra quienes piensan distinto.

Para avanzar en estas transformaciones es necesario reconocer que, a pesar de los avances y aperturas que ha tenido la democracia en Colombia, la persistencia de garantías insuficientes de participación, representación y reconocimiento de comunidades y territorios históricamente excluidos, así como el uso de la violencia y las armas en la política, la han afectado.

a. Pacto Político (Recomendación 15)

En el Acuerdo Final de paz se contemplaron diferentes medidas para la no repetición de la violencia sociopolítica, comenzando por un pacto Nacional de rechazo y exclusión de las armas de la política; particularmente en el punto 2 se proponen garantías para el ejercicio de la oposición política, mecanismos para la participación ciudadana y medidas para una mayor participación en la política nacional, regional y local. A la fecha, ya se ha avanzado en ciertos pactos (como el "Pacto por una cultura política y la no violencia en la campaña electoral" del Consejo Nacional de Paz y reconciliación), sin embargo, no se ha logrado el pacto nacional. Para esto la Comisión propone partir de diálogos regionales, no solo para sacar las armas de la política, sino para el rechazo de la violencia en general.

b. Reforma política (Recomendación 16)

De acuerdo con el seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz, ni las recomendaciones de la Misión Especial Electoral se tradujeron en una reforma al sistema político y al sistema electoral, ni las conclusiones del espacio de diálogo liderado por el Consejo Nacional de Participación, con el apoyo de Viva la Ciudadanía, Foro por Colombia y CINEP, se tradujeron en garantías para las organizaciones sociales y para la movilización y la protesta.

La Comisión propone una reforma integral que parta de consensos sobre la necesidad de cambiar un sistema político excluyente, que es definido por recursos económicos y no por procesos de representatividad. Esta reforma busca devolver la dignidad al ejercicio de la política.

Se proponen cambios en pro de una democratización nacional que revierta la subrepresentación de los territorios que han estado históricamente

en la periferia y que tienen los indicadores más altos de pobreza multidimensional. Entre estas medidas se encuentran:

- ◆ Revisar la representatividad regional en el congreso, como una medida clave para que la pluralidad en cada región efectivamente sea parte del sistema; sin embargo, la Comisión no define de antemano si esto implica aumentar o disminuir curules, solo llama a su revisión.
- ◆ Avanzar a listas cerradas, con base en el análisis que hizo la Misión Especial Electoral, y los resultados recientes de las elecciones al Congreso, la cual parte de la premisa que incentiva las listas cerradas promueve la democratización interna en los partidos, que usualmente definen sus representantes a partir de los recursos económicos disponibles. Esta medida también beneficia la equidad de género y la inclusión de procesos participativos en cada partido y movimiento. Esto puede recuperar la representatividad y confianza en los partidos.
- ◆ Revisar y fortalecer el régimen de sanción a los partidos y movimientos políticos, el cual busca que conductas como: nexos con organizaciones armadas ilegales; con miembros de mafias o con miembros de grupos subversivos; la violación de topes de las campañas; la inclusión de candidatos con procesos judiciales no resueltos (de cualquier tipo); la no realización de procesos democráticos para la escogencia de candidato/as; la no inclusión paritaria de mujeres; la ausencia de registro de sus militantes; la comisión de actos de violencia o discriminación por asuntos de género, raza, edad, o grupo étnico, entre otras; sean efectivamente sancionadas, especialmente desde la sanción moral.
- ◆ Hacer ajustes institucionales para garantizar la independencia y capacidad de autoridades

electorales, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral, en lo que se refiere a su eficacia y oportunidad. Es necesario fortalecer su presencia territorial y establecer concursos públicos de mérito para la elección de sus integrantes, entre otras acciones. Se podría pensar en algo como un Tribunal Electoral más independiente que también fue objeto de revisión por parte de la Misión Electoral.

b. Participación ciudadana (Recomendaciones 17-20)

Se recomiendan medidas para fortalecer la participación y el diálogo deliberativo de la ciudadanía con las autoridades, partiendo del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en espacios con distintos grupos y sectores, y con garantías para mujeres, personas LGBTIQ+, pueblos étnicos y comunidades campesinas.

En el proceso participativo de la Comisión se dijo que en Colombia existen muchos espacios de participación, pero que estos son instrumentalizados o “saboteados”. El Acuerdo Final de Paz también previó medidas para la optimización de estos espacios y garantías para todos los sectores, especialmente aquellos más afectados por la violencia. Se incluyen las medidas de:

- ◆ Diálogo deliberativo como una herramienta que puede volver los espacios de participación más democráticos y en donde la participación ciudadana sea parte efectiva de la toma de decisiones. En últimas, la política pública debe siempre responder a las necesidades reales de la ciudadanía.
- ◆ Participación desde la confianza entre ciudadanía y Estado, seguros de que los

compromisos que se adquirieran se cumplirán efectivamente. En Colombia existe un histórico de incumplimientos.

- ◆ El Estatuto de derechos y garantías para las organizaciones y movimientos sociales, el cual busca construir democracia desde la participación de base y reconocer espacios como la Minga indígena. Esta es una promesa incumplida del Acuerdo de Paz.

d. Protesta social y movilización (Recomendaciones 21 y 22)

Las garantías para el ejercicio de la movilización y la protesta pacífica son un asunto pendiente en Colombia. El estatuto previsto en el Acuerdo Final de Paz no se tramitó y los casos recientes de 2018 y 2021 hacen evidente la necesidad de garantizar: la participación y diálogo como mecanismos efectivos de prevención y manejo de la conflictividad social; el acompañamiento real de instituciones a la protesta incluyendo la necesaria presencia del Ministerio Público; la reducción a cero de violaciones en el marco de las protestas; la prohibición de la intervención militar y la reforma o eliminación del ESMAD.

Los lineamientos para estas garantías propuestos por la Comisión parten de una primera revisión de los pronunciamientos realizados por las Cortes nacionales, el sistema interamericano de derechos humanos, los estándares del sistema universal y las recomendaciones de Human Rights Watch.

e. Ejercicio de la política libre de violencia (Recomendación 23)

La Comisión entiende como violencia sociopolítica las acciones violentas letales o no, perpetradas contra integrantes de colectivos con una

identidad política y social particular, así como contra las colectividades en su conjunto, sus bienes e infraestructura. En su investigación, la Comisión encontró que la violencia sociopolítica continúa incluso en el llamado postconflicto, y que desde 1958 al 2021 más de 5000 líderes/as sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados. Si bien el periodo con más asesinato de líderes/as fue entre 2002-2006, el incremento de asesinatos luego de la firma del acuerdo final de paz sigue siendo alarmante. Por esto, se proponen medidas para garantizar el ejercicio de una política libre de violencia, en especial para líderes y lideresas sociales, defensores y defensoras de derechos humanos, personas en proceso de reincorporación y los llamados opositores políticos y sociales. Se incluyen medidas de prevención, protección y judicialización. Estas garantías se complementan con medidas de acceso a la justicia y de la política de desmantelamiento y sometimiento.

f. Inclusión de grupos históricamente excluidos (Recomendaciones 24-27)

La recomendación se centra en la necesidad de avanzar en diálogos con organizaciones campesinas, LGBTIQ+, de mujeres, y los pueblos étnicos para avanzar en la garantía de sus derechos de manera tal que se puedan superar condiciones históricas de marginalidad agravadas y profundizadas por la persistencia del conflicto armado.

Cuarto tema Para enfrentar los impactos del narcotráfico y de la política de drogas.

Este conjunto de recomendaciones está orientado a replantear el problema del narcotráfico y encontrar los caminos políticos, económicos, éticos y jurídicos que lleven a debates de fondo, tanto a nivel nacional como internacional, y permitan avanzar en la regulación del mercado

de drogas y superar el prohibicionismo. En lo inmediato, urge adoptar un enfoque de derechos humanos y de salud pública en la política frente al cultivo, el consumo y racionalizar el uso de la acción penal frente a los eslabones más débiles de la cadena.

Además, estas recomendaciones propenden por fortalecer y desarrollar mecanismos de investigación que le permitan al Estado y la sociedad conocer a profundidad el sistema de relaciones, alianzas e intereses involucrados en el narcotráfico y la violencia. Estos mecanismos pasan por la investigación y judicialización de las personas que hacen parte de los entramados políticos, financieros y armados que lo hacen posible y por alternativas de sometimiento de las organizaciones armadas y sus redes de apoyo que faciliten su contribución a la verdad, la reparación y la no repetición.

a. Avanzar hacia la regulación promoviendo el debate internacional.

La política de lucha contra las drogas en Colombia se enmarca en el sistema prohibicionista imperante a nivel mundial, que ha demostrado ser ineficaz para cumplir sus metas y profundamente nocivo en los efectos colaterales de su aplicación: el crimen organizado se ha fortalecido; la población carcelaria por delitos menores no violentos ha aumentado; las muertes e infecciones graves asociadas al consumo de sustancias ilícitas se han incrementado; y las poblaciones que subsisten del cultivo de coca, amapola, y marihuana han permanecido en la pobreza. Somos conscientes de que se trata de un proceso en el que es necesario involucrar a la comunidad internacional.

La Comisión asesora de la política de drogas conformada en 2015 ya había recomendado avanzar hacia una regulación del mercado, en el mismo sentido se ha pronunciado la Comisión Global de

Política de Drogas. Lo anterior requiere trabajar sobre la base de la evidencia con el fin de fortalecer las políticas de prevención del consumo.

En lo inmediato, urge adoptar un enfoque de derechos humanos y de salud pública en la política frente al cultivo y al consumo. Además, es necesario racionalizar el uso de la acción penal frente a los eslabones más débiles de la cadena. Esto está en sintonía con el documento de resultados de la UNGASS 2016, en el que se recomendó a los Estados intensificar esfuerzos para “abordar los factores socioeconómicos más apremiantes relacionados con las drogas, como el desempleo y la marginación social, que propician su posterior explotación por las organizaciones delictivas implicadas en delitos relacionados con las drogas”.

La propuesta recoge la apuesta del Acuerdo Final de Paz y se basa en lo avanzado en materia de consumo y cultivos.

Quinto tema

Para superar la impunidad de graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, judicializar los entramados de criminalidad organizada y corrupción, y mejorar el acceso a la justicia local (Recomendaciones 30-38)

Estas recomendaciones se enfocan en dos aspectos críticos de la administración de justicia: superar la impunidad y mejorar el acceso a la justicia. Lo primero, como un mensaje en contra de la violencia y a favor de los derechos de las víctimas; y lo segundo, a partir del reconocimiento de la justicia como un bien público de la ciudadanía. En ese sentido, se recomiendan ajustes y medidas en el ámbito de la justicia penal y a la institucionalidad que provee servicios de justicia en lo local.

En relación con las medidas para la justicia penal, se proponen ajustes normativos, institucionales y de política para garantizar la independencia

e imparcialidad; para hacer más efectiva y eficiente la investigación penal; y para atacar la criminalidad organizada, de la mano con lo propuesto en las recomendaciones sobre organizaciones armadas persistentes.

Por su parte, las medidas para mejorar el acceso a la justicia, si bien no se enfocan en todos los problemas de acceso, enfatizan en el mejoramiento de la oferta –en términos de pertinencia y efectividad– local. Además, se reconoce la importancia de fortalecer los mecanismos comunitarios, crear algunos específicos para atender los conflictos sobre el suelo rural (uso, tenencia, propiedad y ambientales), articular las justicias de los pueblos étnicos con la justicia formal y crear mecanismos para atender conflictos interétnicos.

a. Independencia e imparcialidad (Recomendaciones 30, 31 y 32)

Estas recomendaciones buscan superar los problemas de independencia e imparcialidad en la investigación penal de las violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH. Para esto se propone modificar la forma de elección del Fiscal, ajustar las normas que regulan la investigación de aforados; crear una comisión para hacer una evaluación de riesgos de corrupción en la Fiscalía –entre otras medidas; y reformar las competencias de la Justicia Penal Militar, contenidas en la sección de recomendaciones sobre seguridad (recomendación 40.2).

La recomendación sobre la modificación del mecanismo de elección del Fiscal (recomendación 30) busca que el Presidente no tenga participación en proponer la terna de la cual se elige:

- ◆ Se considera que esto es un aspecto necesario para fortalecer la independencia de la rama judicial, pues la Fiscalía tiene la competencia

de investigar a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, incluidos los miembros de la Fuerza Pública, que hayan participado en violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH.

- ◆ Si bien no se propone un mecanismo específico de reforma, se recomienda tener en cuenta ciertos principios para garantizar que en la elección del Fiscal prevalezca la transparencia, el mérito y la trayectoria profesional de los aspirantes como herramientas para cualificar el cargo.

Los ajustes para garantizar la investigación de los aforados constitucionales responsables de la violación de DDHH e infracciones al DIH (recomendación 31) busca abrir la discusión sobre lo que se requiere para superar la impunidad en este ámbito. Esto parte del reconocimiento de los problemas de eficacia en el funcionamiento de la Comisión de Acusaciones y el antejuiicio político que se adelanta en el Congreso.

La comisión para evaluar los riesgos de corrupción en la Fiscalía (recomendación 32) propone realizar un diagnóstico para llevar a cabo una reforma, teniendo en cuenta que hay riesgos de cooptación –como lo muestran los hallazgos– por parte de actores legales e ilegales, y de corrupción interna y externa a la entidad. No se proponen modificaciones específicas porque debe haber mayor certeza sobre la situación; además, es importante escuchar a los funcionarios de la Fiscalía para hacerlos partícipes del mecanismo.

b. Investigación judicial (Recomendaciones 33, 34 y 35)

Sobre las investigaciones de violaciones de los DDHH e infracciones al DIH se propone el ajuste a las metodologías para privilegiar el enfoque de investigación de patrones y sistematicidad

(recomendación 33). La prevalencia actual de la investigación caso a caso impide comprender y judicializar los fenómenos de criminalidad y violencia en su complejidad y alcance. Esta recomendación es necesaria para superar la impunidad y lograr dismantelar organizaciones criminales y sus redes de apoyo.

Particularmente, para la persecución de terceros se propone centralizar y organizar la información de otros procesos, incluidas las compulsas de copias, para poder impulsar las investigaciones contra esos actores (recomendación 34). Esta recomendación surge a partir de la situación de comparecencia voluntaria de los terceros ante la JEP y de la necesidad de que la Fiscalía impulse esas investigaciones para poder avanzar en la justicia ordinaria y también en la transicional, que actualmente se enfoca primordialmente en los excombatientes.

Por último, la recomendación sobre extradición (recomendación 35) propone priorizar la investigación, el juzgamiento y la sanción en Colombia al momento de decidir sobre solicitudes de extradición de personas procesadas que puedan contribuir a esclarecer fenómenos criminales, violaciones a los DDHH, infracciones al DIH y corrupción a gran escala, para así dar garantías a la satisfacción de los derechos de las víctimas.

c. Investigación de la criminalidad organizada y sus redes de apoyo (Recomendación 36)

Se propone crear una comisión de investigación de apoyo a la Fiscalía que se concentre en los entramados de criminalidad que causan violaciones de los DDHH, infracciones al DIH y corrupción masiva. Esta comisión:

- ◆ Busca responder a las debilidades institucionales en la persecución de este tipo de conductas, incluidos los riesgos de parcialidad y

falta de independencia, y atender a la necesidad de darle más impulso a estas investigaciones.

- ◆ Debe fortalecer la Unidad Especial de Investigación creada en el punto 3.4.4 del Acuerdo de Paz, como parte de un esfuerzo judicial de fortalecer la investigación y judicialización de la criminalidad organizada como un fenómeno y no como casos aislados.

d. Reconocimiento de la violencia contra el sistema judicial y sus funcionarios (Recomendación 37)

Esta recomendación busca visibilizar y reconocer la violencia que sufrió la justicia y los funcionarios judiciales a partir de iniciativas de memoria. Se incluye en esta sección para dar cuenta de los diferentes obstáculos que ha enfrentado la administración de justicia, que no son únicamente de carácter normativo o institucional, sino que también incluyen los hostigamientos y ataques de los que han sido víctimas.

e. Acceso a la justicia local (Recomendación 38)

Las recomendaciones sobre acceso a la justicia buscan dar respuesta a la necesidad de mecanismos disponibles, pertinentes y efectivos en todo el territorio nacional. Dentro de esto se incluye el fortalecimiento de las justicias comunitarias y la articulación con la justicia formal. También se retoma el compromiso del Acuerdo de Paz sobre la creación de una Jurisdicción Agraria.

- ◆ Reconoce la importancia de las justicias comunitarias como mecanismos de fácil acceso que al estar basados en las normas comunitarias evitan el escalamiento de los conflictos y tienen mejores resultados en términos de preservación de las relaciones sociales.

- ◆ Reconoce la importancia constitucional de las justicias de los pueblos étnicos y la deuda pendiente de adoptar una ley de articulación de la justicia ordinaria con la justicia especial indígena.
- ◆ Al insistir en la Jurisdicción Agraria, se busca atender a los conflictos sobre la propiedad, uso y tenencia del suelo rural, a partir del presupuesto de dichas disputas como detonantes de violencias.

Sexto tema

Para una nueva visión de seguridad para la paz (Recomendaciones 39 a 48)

Es fundamental que se haga una reflexión sobre la visión y el sector de seguridad y defensa que permita avanzar en las transformaciones que se requieren para responder de mejor manera al escenario en el que se encuentra actualmente el país, teniendo en cuenta los procesos ya iniciados al interior de las Fuerzas Militares y la Policía. Dar respuestas adecuadas a un nuevo escenario supone reconocer las diferentes necesidades de seguridad, adaptarse al propósito de la construcción de paz y comprender el escenario de violencia que vive el país tras la firma del Acuerdo de Paz –que significó la transformación del conflicto armado, pero no su fin definitivo–. Así, diferentes grupos armados permanecen en algunos territorios, y se enfrentan retos derivados del nexo entre conflicto armado, crimen organizado y economías ilícitas con marcadas diferencias territoriales, particularmente en zonas rurales y de frontera. Aunque en estas recomendaciones se hace énfasis en las Fuerzas Militares, la Policía y asuntos de organismos de inteligencia, es importante comprender que el tema de seguridad implica a varias instituciones más sobre las cuales también se deben plantear estas reflexiones.

a. Nueva visión de seguridad (Recomendación 39)

- ◆ Esta recomendación se realiza fundamentalmente para superar las lógicas del conflicto armado. Esto significa que no se piense y actúe con la marcada prelación que han tenido las fuerzas militares desde la idea de defensa de la nación, sino aproximarse a las necesidades de las y los ciudadanos en su cotidianidad y territorios que implica fortalecer la seguridad ciudadana y, por tanto, la labor civil de la Policía.
- ◆ Por ello es una seguridad centrada en las personas, en el ser humano, en el cuidado de la vida que permita construir una nueva relación de las instituciones con la sociedad y los territorios. Implica, entre otras cosas, garantizar el respeto efectivo de la dignidad humana y de los derechos humanos para todos y todas por igual.
- ◆ Se sugiere como la base de todas las demás transformaciones que se planteen para el sector.
- ◆ La nueva visión debe fortalecerse desde diálogos territoriales y entre diferentes sectores. Para la Comisión es fundamental que se promuevan estos diálogos que aporten a la reconstrucción de la confianza entre las instituciones y la ciudadanía.

b. Transformación del sector seguridad (Recomendación 40)

- ◆ Se sugiere que el proceso se haga con asesoramiento y seguimiento de una comisión conformada para tal fin. Reconocemos que ha habido otros procesos de ajuste a las fuerzas, pero en esta oportunidad de transición sería importante retomar aprendizajes de esas experiencias y articular esfuerzos para lograr un diálogo amplio, democrático, que incluya a los integrantes del sector y a diferentes sectores

de la sociedad como base para avanzar de manera efectiva en las transformaciones necesarias. Pero además, que permitan afianzar una institucionalidad abierta a la reflexión y ampliar el conocimiento que la sociedad tiene sobre estos asuntos.

- ◆ No son recomendaciones para atacar a la institucionalidad, son maneras de garantizar un efectivo control democrático de las fuerzas y la idoneidad en el cumplimiento de su labor, dado que son instituciones en quienes está legada la defensa, la seguridad y el uso de las armas.
- ◆ Se establece que de este proceso surja un marco legal que fije los principios básicos de la nueva visión, que distinga entre los objetivos de seguridad y los de defensa y defina claramente el diseño institucional para garantizar la gobernanza en cada uno.
- ◆ Cada uno de los aspectos sugeridos responde a preocupaciones de diferentes sectores de la sociedad cuya transformación puede aportar a construir una nueva relación de confianza y a fortalecer la labor de la fuerza pública y los organismos de inteligencia. Se hace especial énfasis en el respeto de los DDHH y del DIH.
- ◇ En lo relativo al liderazgo y direccionamiento civil, lo fundamental es que las autoridades civiles afiancen sus capacidades, compromiso y articulación para cumplir con su labor en temas de seguridad. Los mismos integrantes de la Policía hacen este llamado en relación con las autoridades territoriales. Allí está lo relativo a sacar a la Policía del Ministerio de Defensa.
- ◇ Dentro de los controles, el énfasis está en garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, así como la independencia y la eficiencia de los controles preventivos,

penales, disciplinarios, fiscales o políticos. Para ello, son importantes los sistemas de información y los mecanismos de acceso y participación ciudadana como los que se sugieren a lo largo de la recomendación.

- ▶ Se recomienda que, en el marco de la acción disciplinaria, la Procuraduría General aplique la suspensión provisional de funcionarios en función o servicio activo investigados o juzgados por violaciones de los DDHH y por infracciones al DIH. En esos términos lo dijo la CIDH, en complemento con medidas para fortalecer.
- ▶ Un llamado directo es a que el Fuero Penal Militar no investigue casos de violaciones de los derechos humanos, infracciones al DIH y en ningún caso tenga competencia sobre acciones de la Policía Nacional. Este es un punto fundamental pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya ha establecido que ese tipo de conductas no pueden ser tramitadas por la justicia militar y, al no implementar de manera automática ese mandato, la definición de competencia entre la justicia ordinaria y la militar ha retrasado algunos procesos, y otros han quedado definitivamente en la justicia militar lo que va en contra de las garantías de justicia para las víctimas. Dejar en el FPM solo las acciones típicamente militares supone mantener un control interno que no se involucre en la investigación de casos de violaciones de los derechos y que se mantenga en lo que está estrictamente relacionado con el servicio, conforme con los motivos de su creación. Sacar de su competencia a la Policía es uno de los esfuerzos fundamentales para afianzar el carácter civil de esta institución.

- ◇ En lo relativo con los roles, misiones y la doctrina, la Comisión de la Verdad no entra a definir cómo deben ser, pero era importante plantear el tema ya que son bases fundamentales del actuar de las Fuerzas desde su sentido y definición estratégica hasta su puesta en marcha. La necesidad de que estas sean parte de los ajustes es indiscutible si se parte de la idea de construir una nueva visión de seguridad, de responder a un nuevo escenario de conflictos y amenazas, y construir una nueva relación con las personas y los territorios, poniendo en el centro el cuidado de sus derechos y dignidad, la importancia de no involucrarlos en el conflicto armado y reconstruir la confianza. Por ello, por ejemplo, es importante garantizar la publicidad del proceso de ajuste de la doctrina pues es un aspecto sobre el cual aún existen precauciones desde diferentes sectores de la sociedad. Se reconoce, en todo caso, que las fuerzas han avanzado en reflexiones sobre su doctrina y proyección a futuro, especialmente desde 2016, pero se llama a que dentro de esa adaptación se tengan en cuenta los aspectos propuestos por la Comisión.
- ◇ Sobre el uso de la fuerza, se reconoce que hay avances normativos a nivel internacional y nacional, pero se requiere de su efectiva implementación. Lo que han mostrado hechos recientes, no solo el paro nacional sino otras situaciones en las que han estado involucrados integrantes de las Fuerzas Militares y la Policía, es que estas disposiciones no se aplican plenamente. De allí que sea necesario definir las disposiciones normativas necesarias para que los principios que rigen la acción de los integrantes de las fuerzas se implementen en todos los escenarios de riesgo o amenaza que deban enfrentar.
- ◇ Por su parte, las recomendaciones relacionadas con los ajustes de la estructura de

la fuerza pública (eliminar gradualmente el servicio militar obligatorio y ajustar el tamaño y presupuesto de las Fuerzas Militares y la Policía) plantean cambios que se deben implementar gradualmente con base en la nueva visión y la transformación de los escenarios de amenaza y conflicto. Estos son cambios coherentes y necesarios a medida que hagamos el tránsito hacia la paz.

- ◇ Sobre controles a los ingresos y ascensos, el énfasis es garantizar la idoneidad de quienes integran las Fuerzas Militares y la Policía a través de evaluaciones y criterios relacionados con el conocimiento y respeto efectivo de los DDHH y el DIH. Sobre el mecanismo de control de ascensos que se sugiere, el énfasis está en que de ninguna manera sean ascendidas personas con denuncias creíbles de estar implicadas en casos de graves violaciones de los DDHH e infracciones al DIH, o en casos de vinculación y connivencia con grupos armados ilegales y delincuencia organizada. Como complemento de esta recomendación deben verse las que llaman a que los controles disciplinarios y penales sean más eficientes, y a que la Procuraduría suspenda provisionalmente a quienes resulten comprometidos en estos casos, como se mencionó previamente en relación con lo dicho por la CIDH.
- ◇ Estas transformaciones deben tener efecto en la cultura institucional, esto significa que los fundamentos, principios y la visión de la seguridad propuestos se manifiesten de manera efectiva en las acciones de cada integrante de las fuerzas y en las relaciones entre ellos al interior de las instituciones. Para ello, se habla de los procesos pedagógicos y de memoria en los que se incluyan los reconocimientos de responsabilidades de integrantes de las fuerzas.

c. Sobre archivos de inteligencia y contrainteligencia (Recomendaciones 41 a 44)

- ◆ Garantizar el adecuado manejo de los archivos, impedir el ocultamiento de información que no aplica para la reserva y abrir aquellos que ya han cumplido la reserva legal, incluso archivos que posee el gobierno de Estados Unidos. Adicionalmente, un sistema de depuración que garantice la legalidad y pertinencia de la información que se conserva en los archivos de inteligencia y contrainteligencia, lo que responde tanto a los hallazgos de la Comisión en relación con los señalamientos y la estigmatización que se ha hecho hacia algunos sectores, como a los llamados de diferentes sectores de la sociedad para que esta depuración garantice precisamente un cambio en esas acciones estigmatizantes.
- ◆ Se hace un llamado a que se revisen las recomendaciones de la Comisión Asesora para Depuración de Archivos creada en el marco de la Ley de Inteligencia, cuyas recomendaciones no fueron tenidas en cuenta a la hora de crear el Sistema de Depuración existente.

d. Empresas de seguridad privada y control de armas (Recomendaciones 45 y 46)

Buscan que se garanticen controles efectivos e independientes, como aprendizaje de los hechos vividos en el país, en particular las violaciones de los derechos humanos que han derivado de la delegación de la seguridad en manos de civiles y del uso de armas por parte de diferentes grupos armados ilegales. Si bien las empresas de seguridad privada son figuras empresariales legalmente constituidas y también los estados brindan permisos legales para el porte y uso de armas a particulares, nuestra historia nos impone el deber de un mayor cuidado en estos aspectos para evitar que deriven en acciones ilegales que, in-

cluso si no están asociadas al conflicto armado, generan efectos negativos sobre el bienestar y la seguridad de las personas.

e. Seguridad para la ruralidad y zonas de frontera (Recomendación 47)

- ◆ Las situaciones de conflicto armado que permanecen en el país muestran particularidades territoriales que deben ser atendidas de manera diferencial. Las zonas rurales y de fronteras viven estas situaciones de manera más intensa, y en general presentan mayor fragilidad en la garantía de derechos de sus poblaciones, lo que se profundiza si se trata de los pueblos étnicos, mujeres o jóvenes. La estrategia de seguridad que surja de ello, debe entenderse en complemento con las recomendaciones de otras acciones como las relacionadas con la protección integral de territorios y la construcción de paz.
- ◆ Los convenios entre las Fuerzas Militares y las empresas no pueden significar un tipo de “privatización” de la seguridad que vaya en detrimento de la seguridad de la población civil.
- ◆ La seguridad debe entenderse como un bien público y garantizarse de manera integral para quienes están en los territorios. Así mismo, el manejo de los recursos que derivan de ello debe ser más transparentes.

f. Cooperación militar (Recomendación 48)

En el marco de las relaciones internacionales también han surgido preocupaciones por la poca transparencia de algunos acuerdos de seguridad y defensa. Estos deben ser parte del debate democrático y armonizarse con los esfuerzos de construcción de paz y de una nueva visión de seguridad.

Séptimo tema

Para contribuir a la paz territorial (Recomendaciones 49 a la 61)

Las recomendaciones de este apartado buscan garantizar condiciones de bienestar y vida digna de las comunidades en los territorios, y construir una visión compartida de territorio y de futuro desde el respeto a la vida, las diferentes necesidades y perspectivas para superar las desigualdades estructurales del país que han sido profundizadas por el conflicto. Esto requiere de un esfuerzo integral y de largo plazo, que compromete no solamente al Estado sino a la sociedad en su conjunto, basado en un proceso de ordenamiento territorial participativo, equitativo, sostenible y multicultural. Para ello, necesitamos que se garantice una redistribución de la tierra; la prevención y reversión del despojo; el acceso a bienes y servicios públicos, incluidas la seguridad y la justicia; y oportunidades productivas para los habitantes del campo, garantizando la seguridad y soberanía alimentarias, y el cuidado de los ecosistemas, del agua y de la tierra como elementos fundamentales para el bien común y el buen vivir de las comunidades locales.

a. Estrategia de desarrollo territorial sostenible para la equidad y la paz territorial (Mediano plazo)

Esta estrategia es una sombrilla que pretende mostrar la integralidad de todas las medidas presentes en este eje temático y en otros para lograr la consolidación de la paz territorial. Se centra en llamar al cumplimiento del Acuerdo; llamar a la reconstrucción de la confianza entre las comunidades y el Estado, que es una idea central del concepto de paz territorial; garantizar los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, los enfoques diferenciales y la participación; así como promover el cumplimiento de la seguridad y soberanía alimentaria y el fortalecimiento del tejido social.

b. Descentralización, autonomía territorial y organización político-administrativa (corto plazo)

Este subtema está muy conectado con la recomendación 16 sobre reforma política donde se trata el tema de revisar la representatividad regional en el congreso. Específicamente se propone profundizar el proceso de descentralización y reconsiderar la organización político-administrativa de forma participativa.

c. Catastro multipropósito (corto plazo)

La capacidad institucional del Estado para todas las políticas de desarrollo rural y territorial depende de contar con un catastro multipropósito completo, actualizado, de fácil conservación y consulta, a disposición de las autoridades locales y la ciudadanía. Como es bien sabido, el catastro provee la base cartográfica predial necesaria para la toma de decisiones en materia de distribución, restitución, formalización y saneamiento de las tierras, sean de propiedad privada, colectiva o pública, para identificar sus múltiples usos en el terreno. Pero el catastro sirve, además, para la planificación de casi todas las políticas sectoriales, especialmente las minero-energéticas, las ambientales, y las de infraestructura. En este tema hay avances importantes que es necesario culminar en el corto plazo.

d. Revertir la alta concentración de las tierras y corregir los usos antieconómicos y antiecológicos

Esta recomendación recoge propuestas para distribuir al menos tres millones de hectáreas, que es el piso que pone el Acuerdo Final, por lo que el Pleno consideró que se debía ser más ambicioso. Adicionalmente, propone definir el trazado de la frontera agraria; legislar sobre la

acumulación indebida de baldíos; avanzar en los procesos de Zona de Reserva Campesina y en la ampliación, saneamiento y titulación de resguardos indígenas; y medidas para aumentar el recaudo fiscal de los municipios con el impuesto predial.

El foco es la reversión de la concentración de la tierra a través de los mecanismos anteriormente mencionados, es clave poder defender esto soportándolo, al menos, en los siguientes argumentos:

- ◆ La distribución de la tierra rural privada de Colombia es una de las más inequitativas del mundo. El territorio rural colombiano comprende un poco más de 99.3 millones de hectáreas, de los cuáles, según la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria, para 2017 había 30.4 millones de hectáreas⁵ que correspondían a tierra rural privada dentro de la frontera agraria. La propiedad sobre estas tierras privadas sigue estando distribuida de una manera extremadamente inequitativa: lo que revelan las últimas cifras de la UPRA es que el 2,27% de los propietarios tendría en su poder el 52,62% de las hectáreas de propiedad privada (o 15.38 millones) ubicadas dentro de la frontera agraria, mientras que el 62,22% de los propietarios tendría apenas el 4,53% de ese mismo territorio (o 1.3 millones de hectáreas)⁶. En términos agregados, concluye la UPRA, el Gini de propietarios para el año de 2017 estaba en 0.869⁷.
- ◆ Adicionalmente, este modelo de ocupación se debe también a que la política de tierras implementada en la práctica, ha consistido predominantemente en adjudicar baldíos a pueblos étnicos y a campesinos en la periferia de la frontera agraria, pero sin invertir del todo o de manera suficiente en bienes y servicios para esos territorios y poblaciones. De este modo, aunque se ha venido ampliando la frontera agraria, y también se ha avanzado

en superación de pobreza en todo el país, las áreas rurales –y sobre todo las periféricas– siguen teniendo los niveles más altos de pobreza monetaria y multidimensional que las áreas urbanas. De hecho, parece haber una cierta correlación entre los lugares donde ha habido un número importante de baldíos adjudicados y los territorios rurales más pobres del país. Entre 1962 y 1987, el INCORA habría adjudicado 10´216.982 de hectáreas a modo de baldíos de la Nación⁸. Entre 1988 y 1994, el promedio anual de hectáreas habría aumentado, resultando en otros 3´144.894 de hectáreas adjudicadas⁹. Finalmente, entre 1995 y 2012, las adjudicaciones anuales habrían descendido en términos de área, para un total de 5´030.227 de hectáreas adjudicadas en ese periodo¹⁰.

De esta manera, ha sucedido que las mejores tierras cercanas al mercado y dotadas de infraestructura de transporte, que son escasas, sólo se liberen al mercado pagando un sobreprecio

(tanto para privados que pretendan comprarlas como para el Estado si pretende expropiarlas), pues la venta es la transferencia de los privilegios del monopolio local, que las hace inaccesibles a los pequeños productores y aún a los empresarios agroindustriales. Por eso la reciente expansión de los cultivos a gran escala tiende a localizarse en tierras marginales de la frontera agraria, como la Altillanura de los Llanos Orientales, y no en las regiones integradas al mercado y la red vial, que sería mucho más eficiente.

e. Uso sostenible de tierras y territorios, y prevención y gestión de conflictos socioambientales

Este subtema contiene cuatro grandes recomendaciones centradas: primero en establecer mecanismos para prevenir y superar conflictos de uso de los suelos; segundo, impulsar sistemas agroalimentarios; tercero, ratificar el Acuerdo de Escazú; y, cuarto, crear políticas para prevenir, mitigar y reparar violaciones de

5. *Los 57.2 millones restantes están compuestos por predios de todo tipo ubicados en zonas urbanas; territorios étnicos; predios de propiedad del Estado, como lo son los parques nacionales, los llamados baldíos o los pertenecientes a alguna entidad del Estado (ej. gobernaciones, alcaldías o empresas públicas de servicios públicos); y predios rurales privados pero destinados a vivienda o para otras actividades no agrícolas.*

6. *Estos datos son del 2017 y son los más actualizados con los que cuenta el país a la fecha. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). 2021. “Distribución de la Propiedad Rural. Colombia 2017”, p. 8. Disponible en: <https://catalogometadatos.upra.gov.co:8443/uprageonet/srv/spa/catalog.search#/metadata/d737b808-efbc-44e7-960e-4276dc38afbe>*

7. *Op. Cit., p. 29-30. En la medida en que la desigualdad aumente, también aumentará el índice GINI. Por eso se considera que un índice de 0 a 0.3 indica una desigualdad baja, un índice de 0.3 a 0.6 muestra una desigualdad media y un índice de 0.6 hasta 1 corresponde a una desigualdad alta. Los datos de la UPRA también arrojan un indicador de disparidad inferior y superior que muestra que “el 10% de los propietarios y/o poseedores están ocupando menos del 0,37% del área que deberían ocupar en un escenario de igualdad” absoluta mientras “el 10% de los propietarios y/o poseedores que más tienen área, ocupan 7 veces más área de la que tendrían” en ese mismo escenario.*

8. *Centro Nacional de Memoria Histórica en su informe de 2016 “Tierras y conflictos rurales: Historia, políticas agrarias y protagonistas”, p. 151.*

9. *Ibidem. pág. 164.*

10. *Ibidem. pág. 214.*

DDHH relacionadas con actividades empresariales y de negocios. Estas medidas apuntan a crear el ordenamiento territorial participativo que se opone al modelo de ordenamiento territorial elitista que se desarrolla en el hallazgo de paz territorial¹¹.

f. Prevención y reversión del despojo de tierras y territorios, y la reparación efectiva de sus víctimas

Este subtema contiene cuatro grandes recomendaciones partiendo del reconocimiento de la continuidad del despojo de tierras y de algunos problemas en la implementación de la política de restitución.

- ◆ Desde 2002 y hasta el 2016 el desplazamiento forzado había venido reduciéndose significativamente en el país¹². Sin embargo, a partir de 2018 el número de eventos y de víctimas ha mostrado una tendencia gradual al aumento, aunque se ha concentrado en unas zonas críticas del país. En el caso del desplazamiento forzado y el confinamiento, el número de personas desplazadas ha pasado de 127.900 en 2017 a un aproximado de 176.000 en 2018 y 160.000 en 2019.
- ◆ En sus más de 10 años de funcionamiento, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la Restitución de Tierras ha recibido cerca de

138.226 solicitudes individuales de restitución y ha iniciado el trámite de 121.156, que corresponden aproximadamente al 88% del total; y ya tomó una decisión definitiva en relación con 99.137 de ellas, equivalente al 71,7%.¹³ Desafortunadamente, la Unidad de Restitución ha optado por el rechazo o la no inscripción de la mayoría de estas solicitudes individuales. Según sus propias estadísticas, la URT ha rechazado o no ha inscrito 64.522 de esas casi 100.000 solicitudes en trámite; y ha admitido para fase judicial las restantes 34.615. O en otras palabras: en su historia la URT ha negado dos de cada tres solicitudes.

Octavo tema

Para lograr una cultura para vivir en paz (Recomendaciones 62 a 66)

Invitan a que asumamos como sociedad el compromiso de transformar los valores, los principios y las narrativas que hacen parte de nuestra cultura y que han contribuido a la persistencia de la violencia, de manera que podamos construir nuevas formas de vivir en sociedad basadas en la igualdad de dignidades, el reconocimiento del otro en todas sus diversidades, el cuidado de la vida, el respeto de los derechos humanos y la capacidad de diálogo y deliberación argumentada. Este cambio cultural, sustantivo y seguramente lento,

11. Documento de hallazgos y recomendaciones, p. 595

12. Indepaz, noviembre 24 de 2021. “Balance en cifras de la violencia en los territorios”: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/12/5-an%CC%83os-del-acuerdo-de-paz-1.pdf>

13. La ley de Víctimas y Restitución de Tierras fue aprobada y sancionada a mediados de 2011. La Unidad de Restitución de Tierras inició labores oficialmente en enero de 2012. Las cifras aquí presentadas son las que reportó la misma Unidad con corte al 30 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>. Última consulta: 27 de mayo de 2022.

requiere de transformaciones en lo institucional, lo normativo y particularmente en lo personal y cotidiano. Por ello las recomendaciones se refieren a ajustes al sistema educativo para formar sujetos capaces de vivir en paz; a una estrategia integral para que el respeto por la vida y la diversidad permee los territorios; y a involucrar a los medios de comunicación, las iglesias y comunidades religiosas en la transformación de percepciones y la desinstalación de narrativas de odio, discriminación y estigmatización que permanecen enquistadas en nuestra cultura. La transformación cultural debe ser un compromiso de toda la sociedad en su diversidad y multiculturalidad, de manera que contribuyan al fin último de vivir en paz y no repetir las violaciones de los derechos humanos.

a. Educación para la formación de sujetos que vivan en paz (Recomendaciones 62 y 63)

- ◆ Se enfoca en el sistema educativo que tiene un rol fundamental en la configuración de sociedades pacíficas y democráticas: imparte a las personas herramientas esenciales, conocimientos básicos, valores y aptitudes para desenvolverse en la sociedad. La Comisión considera que es necesario que el sistema avance en transformaciones sobre la base de la pregunta por el tipo de sujetos que es necesario formar para garantizar la convivencia pacífica. En ello cobran relevancia temas específicos como ciudadanía, reconciliación, habilidades socioemocionales, educación en derechos humanos y memoria.
- ◆ Lo anterior, sin desconocer que se han desarrollado múltiples esfuerzos en relación con la reparación integral de las víctimas, la memoria y la construcción de paz, que se han materializado en medidas como la Cátedra de Paz, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos y disposiciones actualizadas

sobre la enseñanza de la Historia -cuyas recomendaciones salieron este 1 de julio-, solo por mencionar unos muy concretos. En algunos de estos esfuerzos se han logrado avances significativos, pero también se han presentado retos como la falta de apoyo institucional, la falta de conocimiento de las directivas y docentes sobre los temas a tratar, la falta de herramientas pertinentes y diferenciales o incluso el desinterés por considerar que no se adaptan a la realidad de la labor docente y, en cambio, se convierten en cargas adicionales. Por ello, en algunos casos la implementación de medidas se ha supeditado a que haya un compromiso, interés y esfuerzo autónomo por parte de las y los docentes.

- ◆ El aporte desde el sistema educativo supone el abordaje de algunos temas en los currículos de las instituciones, pero no se limita a ello, por eso las recomendaciones incluyen consideraciones sobre manuales de convivencia, el apoyo a las redes de docentes, la formación y actualización docente, el desarrollo de pactos para la paz y la garantía de presencia de orientadores y orientadoras en las instituciones educativas.

b. Estrategia y promoción de la gestión cultural que permita consolidar la cultura para la paz (Recomendación 64)

- ◆ Se hace un llamado a que el gobierno lidere una estrategia integral para que la transformación cultural se convierta en un proyecto de nivel nacional con acciones concretas a nivel territorial.
- ◆ Debe lograr que los principios y valores de la cultura para la paz propuesta por la Comisión lleguen a la sociedad y la permeen a través de diversas herramientas de comunicación, culturales, artísticas y narrativas.

- ◆ Es importante retomar los avances que se han logrado desde la política pública, como la elaboración y actualización del Plan Decenal de Cultura y garantizar la participación de diferentes instancias y sectores, como se enuncia en la recomendación.
- ◆ Involucra a todos los sectores de la sociedad, tiene un énfasis territorial, y convoca a implementar acciones concretas de comunicación, de gestión cultural y espacios de diálogo plurales.

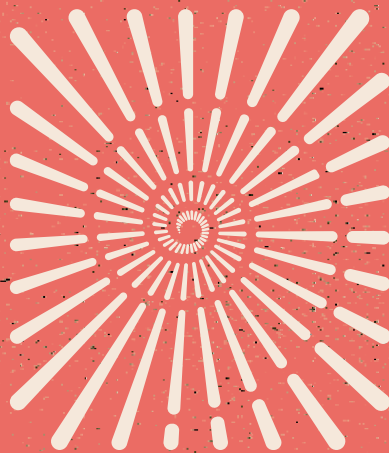
c. Contribuciones a la cultura para la paz desde medios de comunicación y comunidades de fe (Recomendaciones 65 y 66)

- ◆ Son recomendaciones enfocadas a que desde estos dos sectores se hagan reflexiones introspectivas y autónomas sobre su rol, el que han jugado durante los años de conflicto, pero principalmente el que pueden desempeñar para difundir y afianzar las bases de la cultura para la paz.
- ◆ Los medios de comunicación públicos, privados, alternativos y comunitarios tienen un papel importante en la difusión de narrativas y la garantía del derecho a la verdad, y desde diferentes sectores se ha cuestionado el papel que algunos de estos han tenido, por ejemplo, profundizando la estigmatización de algunos sectores. Por ello se les llama a que profundicen las reflexiones sobre el papel que desempeñan en la sociedad y avancen en estrategias para garantizar que en desarrollo de su labor se interiorice y se difunda la cultura para la paz.
- ◆ Las iglesias y comunidades de fe han tenido una influencia determinante en la configuración cultural de la nación y así lo es también el aporte que pueden hacer a la cultura para la paz desde sus narrativas, acciones e interlocución con la sociedad.

d. Sobre el legado de la Comisión (Recomendación 67)

Es un llamado a que toda la sociedad y las instituciones se aproximen al legado que dejamos como Comisión. El legado está constituido por los aprendizajes, hallazgos y recomendaciones que esperamos fundamenten una nueva manera de entender nuestra historia y, fundamentalmente, nuestro futuro como sociedad. Por ello, conocer, difundir y darle continuidad al legado es una manera de contribuir al cambio y la construcción de paz.





LEGADO

COMISIÓN DE LA
VERDAD