



El camino hacia la consolidación de la No Repetición

El reto de dialogar sobre el presente en medio de un proceso de esclarecimiento

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición

Dirección de Diálogo Social

Agosto 2022

Introducción

El presente documento se propone dar cuenta de la experiencia de trabajo del equipo del objetivo de No Repetición durante el mandato de la Comisión de la Verdad. Empieza relatando cómo se hizo realidad lo establecido en el punto 5 del Acuerdo de Paz y el artículo 2.º del Decreto Ley 588 de 2017, respecto a dar lugar dentro del mandato de la Comisión a las garantías de No Repetición. Acto seguido, el documento presenta la experiencia obtenida a partir de las conversaciones celebradas por el equipo de trabajo del Objetivo y también la revisión bibliográfica mediante la cual dicho equipo pudo determinar qué entender por *No Repetición*, y con esto establecer un punto de partida para el inicio de sus labores.

La segunda parte se centra en el proceso de las Recomendaciones, como una de las grandes expresiones de la No Repetición, al reconocer que el trabajo no empezaba de cero y que ya había venido siendo adelantado por organizaciones e instituciones a lo largo de los años en los que se han buscado salidas al Conflicto Armado Interno.

A su vez, la tercera parte comparte la experiencia de los procesos de diálogo desarrollados durante los años 2019, 2020 y 2021, que permitieron mantener las conversaciones sobre las causas del recrudecimiento de la violencia contra las comunidades en medio de la continuidad del conflicto armado y evidenciar la importancia de mantener vivos los espacios de diálogo y de involucrar a todos los sectores de la sociedad civil en aras de hacer de la No Repetición una aspiración de país.

Finalmente, en el apartado de conclusiones se encuentran los resultados obtenidos por el Objetivo en materia de recomendaciones y de diálogos para la No Repetición, pero también algunas de las reflexiones que quedan una vez se desarrollan todos ellos, y se hace un balance sobre el proceso implementado en estos años de mandato.

1. El surgimiento de un objetivo en la Comisión de la Verdad

El Acuerdo Final, en el *punto 5. Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto*, establece un *Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNR)*, dentro del que se crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición como un mecanismo autónomo, de carácter extrajudicial. La Comisión no debe entenderse de manera aislada respecto a los demás elementos del Sistema. Su pertenencia al Sistema pone de presente la necesidad ética, política e histórica de contribuir, junto con otras iniciativas, a crear las condiciones, los compromisos y las garantías de No Repetición¹.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-017 de 2018, establece que el Informe Final de la Comisión deberá describir los hechos investigados, sus causas y antecedentes históricos y proponer **recomendaciones**. Al estudiar otras experiencias en el escenario internacional, se encuentra que en

¹ Acuerdo Final, punto 5.

algunos casos las recomendaciones para la *No Repetición* se han abordado solo al final del mandato o únicamente como parte del ejercicio de redacción del Informe.

Y el artículo 2.º del Decreto Ley 588 de 2017, que crea formalmente la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, menciona que uno de los objetivos de la entidad será *Promover la convivencia en los territorios, con la claridad de que todo su accionar deberá contribuir a la no repetición del conflicto armado*. Reconociendo que el conflicto y la presencia de grupos armados en los territorios es una dinámica que ha sido difícil de superar, incluida la coyuntura política presente del país, en octubre de 2018 el pleno de comisionadas y comisionados toma la decisión de crear el objetivo de No Repetición, que más allá del cumplimiento del decreto de creación, que implicó la creación de un equipo humano y la asignación de recursos.

Luego del proceso administrativo, el equipo del Objetivo procedió a tener encuentros con diversos actores de la sociedad civil para ir recibiendo insumos para la preparación del plan de trabajo, pero sobre todo a partir de categorías analíticas o conceptos que permitieron el desarrollo del Objetivo, en consonancia con el desarrollo de los objetivos de Esclarecimiento, Reconocimiento y Convivencia. Después de varias sesiones de trabajo con el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés), la fundación Ford, la fundación Ideas para la Paz (FIP), El Programa Nacional de Educación para la Paz (Educapaz), la corporación Viva la Ciudadanía, el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), el entonces partido político FARC y varios expertos internacionales, fueron claras las siguientes premisas para tener en cuenta a la hora de hacer un plan de trabajo para el Objetivo:

- Lograr la mayor participación por parte de diferentes sectores y con ello fortalecer los demás objetivos misionales.
- No centrarse solamente en la redacción de recomendaciones, y al mismo tiempo reconocer que ya se han ido redactando recomendaciones para la No Repetición en el país.
- Realizar audiencias de No Repetición en algunos de los siguientes temas: justicia, democracia, educación, tierras, medios de comunicación, seguridad, narcotráfico y procesos de reincorporación.
- Promover la ruptura de imaginarios y patrones que permitieron o fomentaron la violencia, la reconstrucción de tejidos sociales y la proyección de futuros compartidos.

Con esto, el equipo del Objetivo se propuso construir a partir de la revisión bibliográfica un concepto de No Repetición, que sería el documento base para la gestión del Objetivo durante los años de mandato de la Comisión, para luego establecer el cronograma de audiencias para la No Repetición.

1.2. El concepto de No Repetición

La No Repetición como concepto surgió por primera vez en el marco jurídico internacional de los derechos humanos a partir de los principios sobre la lucha contra la impunidad impulsados por Luis Joinet en 1997. Así mismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia posicionó la No Repetición como parte de los derechos de las víctimas a la reparación y luego lo estableció como un

derecho dirigido no solo a las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, sino además a la sociedad en general. En Colombia dicho concepto se incluyó en el 2005 en la Ley 975 (Ley de Justicia y Paz) como un catálogo de medidas de desmovilización, desarme y reintegración. Posteriormente, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) incluyó el concepto de No Repetición dentro del enfoque de reparación integral, que abarca también la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción de derechos y la restitución.

Por su parte, en el punto 5 del Acuerdo Final, se planteó el SIVJNRN con el objetivo de contribuir a que no se repita el Conflicto Armado Interno y sus causas. Desde ese punto de vista, la No Repetición es una obligación del Estado en su conjunto, que lo compromete con la adopción medidas para que las violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que ocurrieron no se repitan. La Comisión de la Verdad, en el contexto de su mandato, debe contribuir a esta obligación a partir de la promoción del diálogo social, la reflexión sobre el tema de la No Repetición y la construcción de recomendaciones. La Comisión de la Verdad, entonces, definió la No Repetición como:

Acciones, procesos y recomendaciones que contribuyen a sentar las bases para que no se repita el conflicto armado interno, sus causas y sus graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH, a partir de la identificación y análisis de los patrones de violencia que permitieron la persistencia del conflicto armado y factores asociados a ellos como causa. Para ello buscará promover debates públicos alrededor de la no repetición que posibiliten la construcción de consensos políticos básicos sobre lo ocurrido, generando recomendaciones e insumos para el Informe Final de la Comisión y su Relato, y la activación de procesos nacionales y territoriales de no repetición, con especial énfasis en procesos de transformación institucional y cultural.

2. Proceso de recomendaciones para la No Repetición

Durante el año 2019 el Objetivo llevó a cabo diversos diálogos con expertos respecto al tema de las Recomendaciones, pero adicionalmente trabajó en la construcción de un mapeo de recomendaciones provenientes de informes y otros documentos relacionados con el conflicto armado colombiano, que dejó como resultado un total de 1.200 recomendaciones. Para retomar el trabajo en torno a dichas recomendaciones, en el año 2020, el pleno de comisionadas y comisionados estableció que este proceso se hiciera alrededor de cinco ejes temáticos: Tierras, Seguridad, Narcotráfico, Justicia y Educación.

Con esto el Objetivo buscó generar un proceso en **dos dimensiones**, para abordar el tema de las Recomendaciones: una dimensión política, en la que se promoviera un proceso participativo de diálogo y reflexión profunda con agentes sociales, económicos y políticos, líderes de opinión e instituciones públicas. Esto en el entendido de que **el trabajo sobre las recomendaciones debía apuntar a instalar conversaciones entre diversos, sobre las condiciones políticas que hicieran posible que las recomendaciones tuvieran espacio político y viabilidad**. Una segunda dimensión buscó fundamentar política y técnicamente las propuestas y alternativas planteadas en clave de recomendación para la No Repetición.

Este proceso de contribuciones para la No Repetición estuvo articulado estrechamente con las demás acciones de la Comisión, especialmente con la investigación, al contar con un enfoque territorial y étnico.

Esta articulación buscó guardar coherencia entre los hallazgos de la investigación, el proceso de diálogo social y las Recomendaciones, incluyendo la construcción de una agenda de respaldo social para dichas recomendaciones.

En el desarrollo de sus funciones el Objetivo se planteó **dos grandes líneas de trabajo** para el 2020, que aportaran a la construcción de recomendaciones y contribuyeran a la investigación: la primera línea de trabajo consistió en **diálogos y consultas con expertos e instituciones públicas en los cinco ejes temáticos**, para identificar transformaciones institucionales, comprender mejor las dinámicas de política pública asociadas a los factores del conflicto y la promoción de una reflexión y toma de conciencia por parte de quienes hacen las decisiones en estos temas. La segunda línea de trabajo consistió en un proceso de **Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado Interno**.

Con estas dos líneas delimitadas, y partiendo del proceso de mapeo adelantado en 2019, el Objetivo procedió a establecer el alcance de las Recomendaciones bajo los siguientes criterios. Las Recomendaciones, entonces:

- Han de ser medidas relacionadas con el ejercicio de identificar reformas institucionales, políticas o económicas necesarias para desactivar factores que facilitaron el conflicto y evitar graves violaciones de los derechos humanos e infracciones al DIH.
- Deben apuntar a **aspectos centrales**, es decir que su implementación afecta a una gran cantidad de personas, involucra varios entes u organizaciones para su cumplimiento, o requiere la acción coordinada para la protección de una población o sector poblacional.
- Deben enfocarse en las acciones del Estado, en términos de cambios legislativos y/o normativos, proyectos o programas, ajustes a los diseños institucionales y procedimientos que puedan ser puestos en práctica y bajo la comprensión de cómo operan las reformas institucionales. Pueden ir dirigidas a las diferentes autoridades territoriales (orden municipal, departamental y nacional).
- Deben atender elementos de viabilidad política y no solo las medidas formales para tener en cuenta. La voluntad política de cumplimiento es probablemente el elemento clave para dichas transformaciones.
- Deben identificar la relación con los hallazgos de la investigación, especialmente en cuanto a los **factores concretos** que han conllevado al conflicto, la violencia y las graves violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH.
- Deben identificar aspectos que refuercen las **transformaciones concretas** que hayan tenido logros significativos o que profundicen oportunidades de cambio de prácticas o dinámicas perversas que han facilitado el conflicto.
- Deben reconocer los **avances y desarrollos de la jurisprudencia y la política pública**, así como los obstáculos que impiden que se generen los cambios necesarios.
- Deben identificar **cuellos de botella, obstáculos o intereses** en la implementación de la política pública que estén relacionados con la persistencia del conflicto. Se deben identificar los factores que hicieron posibles las violaciones y proponer medidas para superar estos factores.

- **No** son medidas de garantía de derechos por parte del Estado de manera general, sino que deben identificar una solución a un factor del conflicto violento; son palancas de cambio muy estratégicas y deben superar el discurso genérico.
- **No** deben repetir o duplicar lo dispuesto en el Acuerdo Final. Sin embargo, pueden profundizarlo identificando mecanismos específicos de implementación que no estén en el Acuerdo Final o aquellos que no se hayan implementado apropiadamente.
- Aunque las contribuciones a la No Repetición son una forma de reparación en términos generales, las Recomendaciones **no** se orientan a la reparación directa de cada violación sufrida. Las medidas de No Repetición tienen un enfoque prospectivo, aunque se basen en problemas del pasado, incluyendo un presente de violencia persistente que se necesita transformar.
- **No** buscan reemplazar el proceso de Esclarecimiento, pues son complementarias. Las Recomendaciones se basan en identificación de relaciones causales (idealmente como resultado de la investigación) para identificar oportunidades de mejora en un proceso institucional o social concreto.
- Son invitaciones para poner en marcha procesos de cambio sociales y culturales que son necesarios para evitar el Conflicto Armado Interno y sus causas, y que pueden identificar un grupo social particular que puede movilizarse en torno a ese cambio.
- Las medidas propuestas pueden apuntar a otras esferas de la vida social y cultural, pero deben ser claras en cuanto a lo que debe hacerse y quién puede hacerlo.
- Pueden identificar aspectos que se deben fortalecer en la formación de capital social y en la organización comunitaria teniendo en cuenta sus impactos en los ámbitos de la vida social, política y económica, y en la construcción de paz.
- Idealmente deben ser el resultado de un diálogo social que reconozca la diversidad y la importancia de la medida y que promueva la participación y la toma de conciencia por parte de actores sociales que se movilicen en torno a ese llamado.
- No buscan señalar responsabilidades, sino que son invitaciones a actores de la sociedad civil para contribuir o movilizarse desde su rol en torno a la construcción de paz. Deberán tener en cuenta, eso sí, las responsabilidades que surjan del proceso de Esclarecimiento y articularse con los procesos de reconocimiento de responsabilidades promovido por la dirección de Diálogo Social.
- Deben orientarse a transformar creencias, prácticas, comportamientos individuales o colectivos que contribuyan al conflicto, el miedo, la utilización del sufrimiento, la insensibilización frente al dolor de las víctimas, la estigmatización o la legitimación de la violencia en la acción política.

Con los criterios planteados, se diseñaron metodológicamente espacios de diálogo con expertos, funcionarios públicos y comunidades en los cinco ejes temáticos priorizados por el pleno de comisionados. Adicional a los resultados que estos espacios de diálogo arrojaron, se llevó a cabo un análisis desde los factores de persistencia², a la luz de las recomendaciones sugeridas por los actores convocados a los

² Este concepto es la categoría de análisis utilizada para el proceso de los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado, y por tanto en ese apartado se encuentra su definición más amplia.

espacios de diálogo en aras de las recomendaciones y de los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado, que fueron plasmados en cinco documentos de análisis.

3. Procesos de diálogo para la No Repetición

3.1. «Larga vida a los líderes y líderesas»: diálogos para la No Repetición 2019

Con un concepto definido, y con las premisas sobre un accionar más orientado a espacios de diálogo y no solo a la redacción de recomendaciones, pero también con la responsabilidad de no dejar de lado el presente aún en conflicto armado que viven los territorios del país, el equipo del Objetivo diseñó los espacios de Diálogo para la No Repetición, como momentos de encuentro para la discusión, con el fin de profundizar en las causas del conflicto armado y el porqué de aquellas violencias que como sociedad debemos revisar y analizar, para así enfrentarlas conjuntamente.

En una revisión de contexto, pero manteniendo una perspectiva histórica, la Comisión identificó que entre 1986 y 2018 al menos 4.759 lideresas y líderes habían sido asesinados o desaparecidos en el país, mostrando un aumento en las cifras en los años 2003 y 2018. Los líderes sociales son la máxima expresión de la democracia real: en aquellos territorios en los que la presencia del Estado ha sido precaria y en algunos casos inexistente, ellos recogen y encarnan las voces de sus comunidades y defienden los intereses colectivos. Entonces, bajo la premisa de que las agresiones a líderes sociales significan afectaciones profundas a la democracia y en general a las dinámicas comunitarias y territoriales, el Objetivo emprendió el desarrollo de Diálogos para la No Repetición en torno a estas graves afectaciones.

Los diálogos iniciaron con conversaciones privadas con las entidades encargadas del seguimiento y registro de estas afectaciones, pero también de las garantías de seguridad para quienes habitan los diferentes territorios del país, para establecer las razones de este aumento en las cifras. Luego vinieron conversaciones privadas con las lideresas y líderes que habitan los territorios de Montería, Barrancabermeja, Arauca y Quibdó, territorios priorizados por sus ubicaciones y sus afectaciones en el marco del conflicto armado.

Con estas conversaciones previas se obtuvieron ciertos elementos que era necesario llevar al escenario público, por lo cual se realizaron seis diálogos públicos, televisados en canales regionales y a través del canal digital de Caracol TV, que además fueron transmitidos en las redes sociales de la Comisión. Estos contaron con dos modalidades de participación, un protagonista —cuyo rol era reflexionar sobre la situación actual y establecer maneras de enfrentar conjuntamente estas agresiones a líderes—, y dos testigos, quienes, más allá de un rol de espectadores, tenían el compromiso posterior de divulgación y replicación de las reflexiones producto del diálogo, para así dar un mensaje de urgencia al país pero también de compromiso para que estas agresiones no fueran repetidas.

Tanto protagonistas como testigos representaron a los diferentes sectores de la sociedad civil, empresarios, miembros de la fuerza pública, firmantes del Acuerdo de Paz, lideresas y líderes,

congresistas, periodistas y mandatarios de los niveles territoriales. La secuencia de estos diálogos públicos se desarrolló de la siguiente manera:

Primer diálogo: *¿Por qué continúan los asesinatos de líderes y lideresas hoy?*: realizado en Bogotá el 11 de junio de 2019.

Segundo diálogo: *¿Quiénes están detrás y quiénes se benefician del asesinato de líderes y lideresas sociales?*: realizado en Arauca el 12 de septiembre de 2019.

Tercer diálogo: *¿Cuál es la relación entre el asesinato de líderes y lideresas sociales y la implementación del acuerdo final de paz?*: realizado en Montería el 19 de septiembre de 2019.

Cuarto diálogo: *¿Cómo se han transformado las agresiones a líderes y lideresas sociales recientemente?*: realizado en Barrancabermeja el 14 de septiembre de 2019.

Quinto diálogo: *¿Cuál es el impacto diferencial sobre los pueblos étnicos tras el asesinato de sus líderes y lideresas?*: realizado en Quibdó el 28 de septiembre de 2019.

Sexto diálogo: *¿Con qué nos comprometemos para que no se repitan las agresiones contra líderes y lideresas sociales?*: realizado en Bogotá el 5 de diciembre de 2019.

Estos diálogos permitieron evidenciar los siguientes puntos centrales:

- Existe un subregistro en los datos de asesinatos y desapariciones de líderes sociales.
- En la mayoría de estos casos de afectaciones a líderes no es posible identificar un autor intelectual.
- Las regiones del país donde más se registran agresiones son aquellas que han sido históricamente muy afectadas por el Conflicto Armado Interno.
- Se evidenciaron relaciones directas entre la generación de proyectos que buscan fortalecer la democracia y el asesinato de líderes, como en el caso del Acuerdo de Paz, firmado en 2016, y las agresiones a líderes que tienen una directa relación, además, con la presencia precaria del Estado en esos territorios.

3.2. Los factores de persistencia del conflicto armado, Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado, 2020 y 2021

Una vez escuchadas las voces de lideresas y líderes, pero también de otros miembros de la sociedad civil en torno a las reflexiones sobre los ataques sistemáticos a estos representantes de los territorios, fue clara la necesidad de hacer un análisis más profundo sobre lo que estaba sucediendo en los territorios, en relación con la dejación de armas de las FARC-EP y los primeros años de la implementación del Acuerdo de Paz.

Así surge la necesidad de tener diálogos más profundos sobre la situación actual de los territorios, en los cuales las dinámicas del conflicto armado continuaron e incluso se fueron agudizando. Con esto, el pleno de comisionadas y comisionados selecciona cuatro territorios para el desarrollo de estos diálogos: Catatumbo, bajo Cauca antioqueño, norte del Cauca y cordillera occidental, y bajo Atrato-Urabá-Darién.

Estos fueron seleccionados por sus niveles de violencia contra sus comunidades, la presencia de otros actores armados, el aumento de cultivos de uso ilícito y las dificultades de seguridad para firmantes del Acuerdo de Paz.

Bajo esta premisa de territorios priorizados y el objetivo de establecer explicaciones sobre la continuidad del conflicto armado que también pudieran aportar directamente a las recomendaciones que la Comisión presentaría como parte del informe al finalizar su mandato, el equipo del Objetivo inició un proceso de diagnóstico y revisión de diversas fuentes, entre las cuales estuvieron los avances en materia de esclarecimiento, provenientes de los diversos capítulos y equipos territoriales, y así establecer elementos centrales sobre la situación de estos territorios desde una perspectiva histórica; así como definió la siguiente metodología para el desarrollo de estos procesos de diálogo:



El equipo del Objetivo adelantó la lectura, sistematización y análisis de los cuarenta y ocho (48)³ informes presentados al Pleno por los equipos de la Comisión el 30 de mayo de 2020, los veintitrés (23) informes presentados al Pleno el 30 de noviembre de 2020 y los nueve (9) documentos de afirmaciones de verdad; también se incluyeron los resultados del trabajo realizado por el Objetivo durante el 2020.

Esta lectura se fundamentó en un proceso de análisis inductivo, cuyo propósito fue hallar los principales factores de persistencia del Conflicto Armado Interno, partiendo de una definición de trabajo del concepto como: «aquella causa (o combinación de ellas) que explica la permanencia de un patrón del Conflicto Armado Interno a lo largo del tiempo»⁴. Con esta definición además, el Objetivo establece siete (7) categorías de factores de persistencia que fueron llevados a los diálogos de profundización con los diferentes actores de la sociedad civil en los territorios priorizados.

³ Treinta (30) informes territoriales y dieciocho (18) informes nacionales (once [11] de la dirección de Conocimiento, seis [6] de la dirección de Diálogo Social y uno [1] de la dirección de Pueblos Étnicos). De estos cuarenta y ocho (48) informes, el 65 % refleja la periodización general sugerida por el Pleno, esto es, treinta y un (31) informes.

⁴ Concretamente, a lo largo de los cinco períodos históricos definidos por el Pleno (1958-1977; 1978-1991; 1992-2002; 2003-2016; 2016-2020), con especial énfasis en los tres últimos.

Con el diagnóstico de la situación de los territorios, se establecieron los propósitos específicos del proceso: 1) identificar y profundizar factores de persistencia del conflicto armado en diferentes regiones que puedan aportar al proceso de esclarecimiento; 2) recoger de forma sistemática insumos para la formulación de las recomendaciones del Informe Final; 3) e instalar debates a nivel nacional y regional sobre la no continuidad y la no repetición del conflicto armado y promover agendas para la transición.

Y se inició el trabajo conjunto con los equipos territoriales de las regiones priorizadas, de realizar una **convocatoria** amplia, plural y diversa de actores de la sociedad civil⁵ de cada una de las regiones para **convocar** diálogos de profundización de carácter privado, con el fin de resguardar las condiciones de seguridad que podrían verse afectadas al hablar de situaciones del día a día, sobre las categorías de factores de persistencia más presentes, en cada uno de los territorios, durante el momento de diagnóstico, así como de recomendaciones para que el conflicto armado no continuara ni se repitiera en estos territorios.

Estos diálogos metodológicamente se desarrollaron con máximo quince (15) asistentes, y estuvieron basados en tres preguntas centrales: (1) ¿Cómo se está desarrollando la persistencia del conflicto armado en el territorio específico? (2) ¿Qué relación tienen (los factores de persistencia identificados en la fase de diagnóstico de la metodología general para cada territorio) con esta continuidad del conflicto armado? Y (3) ¿Qué puede hacerse para que esto no continúe ni se repita?; estas se enviaban previamente a cada asistente para que pudiera prepararlas previamente y hacer intervenciones concretas que permitieran poder escuchar a la totalidad de quienes asistieron. Finalmente el moderador con apoyo del relator presentaba a los asistentes una síntesis de las intervenciones escuchadas y les preguntaba si veían pertinente agregar o cambiar algo.

Los diálogos de profundización se realizaron en la siguiente secuencia:

- **Catatumbo:** entre el 30 de junio y el 10 de octubre de 2020 se realizaron doce (12) diálogos de profundización virtuales.
- **Bajo Cauca antioqueño:** entre el 1 de octubre y el 15 de noviembre de 2020 se realizaron siete (7) diálogos de profundización virtuales y cuatro (4) presenciales en el municipio de Cauca.
- **Bajo Atrato-Urabá-Darién:** entre el 14 de mayo y el 8 de julio de 2021 se realizaron ocho (8) diálogos de profundización presenciales en los municipios de Turbo y Apartadó, y seis (6) diálogos virtuales.
- **Norte del Cauca y cordillera occidental:** entre el 20 de mayo y el 31 de julio de 2021 se realizaron nueve (9) diálogos de profundización virtuales y dos (2) presenciales en la ciudad de Popayán.

Una vez realizados los diferentes diálogos de profundización, se trabajó con los equipos territoriales sobre las principales conclusiones que estos arrojaron, para ser presentadas en un espacio de carácter público al país, que permitiera efectivamente instalar el debate a nivel nacional y regional; de esta manera lo que se desarrolló una vez finalizaron las conversaciones privadas fueron diálogos regionales en cada uno de

⁵ Dentro de esta convocatoria estuvieron los siguientes actores: lideresas y líderes campesinos, organizaciones sociales, instituciones públicas municipales y regionales, organismos de cooperación internacional presentes en los territorios, fuerza pública, empresarios, jóvenes, grupos étnicos, colectivos de mujeres y LGBTQ+, artistas y gestores culturales, entre otros.

los cuatro territorios, en los que quienes participaron de estos espacios previos le contaron a los comisionados y al país sobre los factores de persistencia del conflicto armado y las recomendaciones para su no continuidad y no repetición en sus respectivos territorios. Estos diálogos tuvieron transmisión en redes de la Comisión y de *El Espectador* «Colombia+20», medio aliado que también presentó en sus ediciones impresa y virtual los resultados de estos espacios de diálogo.

Otro de los medios aliados de la Comisión en estos diálogos fue el portal periodístico *Rutas del Conflicto*, que plasmó el desarrollo y resultado de todas las conversaciones que sostuvo la Comisión, en cada uno de los territorios, y el cual también se encuentra en la herramienta web de los *especiales multimedia* de la Comisión de la Verdad, que contiene reportajes escritos, pódcast y videos⁶.

Estos diálogos regionales se desarrollaron en las siguientes fechas:

1. ***Diálogo Regional para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado en Catatumbo:*** realizado el 15 de octubre de 2020 en Cúcuta.
2. ***Diálogo Regional para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado en el bajo Cauca antioqueño:*** realizado el 20 de noviembre de 2020 en Medellín.
3. ***Diálogo Regional para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado en Bajo Atrato-Urabá-Darién:*** realizado el 9 de julio de 2021 en Apartadó.
4. ***Diálogo Regional para la No Continuidad y la No Repetición del Conflicto Armado en el norte del Cauca y la cordillera occidental:*** realizado el 4 de agosto de 2021 en Popayán.

Una vez finalizados los procesos en los cuatro territorios, a modo de cierre se realizó el 14 de octubre de 2021, el ***Diálogo Nacional para la No Continuidad y la No Repetición «Las regiones hablan de otros futuros posibles»***, que reunió en Bogotá a lideresas y líderes que participaron en los procesos de los cuatro territorios, pero además de los otros territorios en los que la Comisión desarrolló procesos de No Repetición; para establecer factores de persistencia comunes en sus respectivos territorios y a partir de ellos recomendaciones para la No Continuidad que serían presentadas a los comisionados y al país, en un espacio de transmisión pública.

Los factores de persistencia identificados por lideresas y líderes en este proceso de cierre fueron i) la **persistencia de economías ilegales**, principalmente de la economía del narcotráfico; ii) la **presencia diferenciada del Estado**, caracterizada como el contraste entre la escasa presencia social del Estado y la alta militarización; iii) **conflictos respecto al uso y tenencia de la tierra**, relacionados con la continuidad de la práctica del despojo, la provisión privada de seguridad y el lento avance en los procesos de restitución de tierras; y iv) la **continuidad de la presencia y accionar de distintos actores armados** en los territorios.

⁶ Especial multimedia Catatumbo <https://comisiondelaverdad.co/especiales/catatumbo/index.html>

Especial Multimedia Bajo Cauca <https://comisiondelaverdad.co/especiales/bajo-cauca/index.html>

Especial Multimedia Bajo Atrato <https://comisiondelaverdad.co/especiales/bajo-atrato-darien-uraba/index.html>

Especial Multimedia Norte del Cauca <https://comisiondelaverdad.co/especiales/norte-cordillera-cauca/>

A continuación, se presentarán las definiciones establecidas para cada uno de los factores de persistencia y las principales propuestas de recomendaciones y llamados de urgencia para su no continuidad y no repetición.

La **persistencia de economías ilegales** está relacionada con las dinámicas de violencia desplegadas en torno a los diferentes eslabones de la economía del narcotráfico, principalmente de cocaína (cultivo, transformación, comercialización, consumo), y en torno al contrabando y a la explotación y tráfico ilegal de recursos naturales y otros bienes.

En diferentes espacios de diálogo regionales se ha afirmado que la economía de la cocaína se configura como el «motor de la guerra» y que su definición como un factor de persistencia del conflicto armado «no se deriva exclusivamente de un aspecto económico, sino que debe ser comprendido desde aspectos sociales, culturales y políticos».

Las recomendaciones que se construyeron en el marco del espacio de Diálogo Nacional estuvieron relacionadas con:

- Impulsar cambios en la política pública antidrogas, especialmente en los temas de cultivos ilícitos, para hacer una diferenciación entre los pequeños cultivadores y el resto de la cadena de la economía del narcotráfico.
- Promover acciones para descriminalizar y desestigmatizar a las comunidades campesinas, lo cual implica impulsar la ley sobre tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores.
- Cumplir integralmente con el Acuerdo de Paz, principalmente en los temas relacionados con *Reforma Rural Integral* y *Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*. La política pública actual es una política fallida que debe reformularse: lo planteado en el Acuerdo de Paz es un primer paso.
- Fortalecer los procesos organizativos territoriales para mejorar los mecanismos de veeduría de los programas de inversión social por parte del Gobierno y cooperación internacional en los territorios.

La **presencia diferenciada del Estado** ha sido definida como la incapacidad del Estado de cumplir las funciones y obligaciones taxativas de un Estado social de derecho a lo largo del territorio nacional. Así pues, no solo alude a la «ausencia» del Estado, sino también al tipo o al carácter de las intervenciones que despliega en los territorios, en tanto generan o exacerban los conflictos y no ofrecen mecanismos democráticos para el trámite de esos conflictos sociales. El equipo de Recomendaciones ha señalado que «el concepto de “presencia diferenciada” busca reconocer las diferencias territoriales del proceso de construcción de Estado».

Sobre este factor de persistencia se recomendó:

- Implementar mecanismos para superar la estigmatización y el señalamiento. Esta recomendación considera también el reconocimiento de las comunidades campesinas y étnicas, sus figuras de ordenamiento territorial, sus organizaciones y expresiones de resistencia.

- Acuerdos de paz como oportunidad para construir una nueva institucionalidad, lo cual implica el fortalecimiento de la meritocracia; el reconocimiento y respeto de las definiciones de las comunidades locales frente a problemáticas específicas; y el aumento de la institucionalidad civil sobre la presencia eminentemente militar en los territorios.
- Diseñar de manera colectiva de una nueva forma de relación entre el Estado y la ciudadanía para superar el clientelismo y para evitar que las economías ilícitas permeen las dinámicas estatales.
- Promover escenarios de diálogo social que contribuyan a la construcción de una nueva cultura institucional, en los cuales se discutan asuntos prioritarios como la reforma a la fuerza pública; una revisión frente a la actuación de la rama judicial frente a la impunidad; y respecto a la política estatal de educación.
- Fomentar acciones relacionadas con el aspecto psicosocial, la construcción de la memoria histórica y las experiencias de cuidado en las diferentes comunidades; esto implica el reconocimiento de las propuestas territoriales con enfoque de género, étnicos y campesinos.

Los **conflictos respecto al uso y tenencia de la tierra**, como tipología, están relacionados con la persistencia de patrones de accionar como el despojo y el desplazamiento forzado, para la instalación de proyectos energéticos, mineros, ganaderos, de infraestructura, de agroindustria (palma, banano), etc.; los mecanismos judiciales, políticos y administrativos que posibilitan el despojo y los obstáculos administrativos u otros de carácter ilegal para la restitución efectiva de tierras; la provisión privada de la coerción y la seguridad, tanto en favor de intereses nacionales como extranjeros; las alianzas entre grupos paramilitares y élites políticas y económicas regionales para instaurar proyectos económicos y mantener estatus económicos. Así mismo, esto está estrechamente relacionado con la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz respecto de la reforma rural integral.

Las recomendaciones de este factor de persistencia se dieron alrededor de:

- Reconciliación y respeto a la Madre Tierra, lo cual implica la promoción de la educación con enfoque territorial y el impulso de un reordenamiento territorial que dialogue con las economías locales y las formas ancestrales y propias de ordenamiento, y que reconozca y legitime las guardias indígenas, cimarronas, campesinas y populares con el objetivo de reconocer las ciudadanías de la ruralidad.
- Asegurar el cumplimiento del Acuerdo de Paz para garantizar los derechos de las víctimas en cuanto a las tierras y territorios. Esto está relacionado con el fortalecimiento de mecanismos participativos frente al uso de tierras; las garantías para el acceso y tenencia de tierra; el reconocimiento de las diferentes visiones sobre el territorio y el acceso a proyectos integrales.
- Acceso a proyectos integrales y garantías de No Repetición, relacionados con la propiedad formal, la generación de ingresos y el acceso a servicios con un enfoque territorial y rural, es decir, hacer énfasis en la necesidad de paz territorial
- Fortalecimiento de los Gobiernos propios y sus formas de ordenar el territorio, como consejos comunitarios, zonas de reserva campesina y resguardos. En este sentido, reconocer las instituciones

de los planes de vida, los planes especiales de salvaguarda, mecanismos como las mingas y los cabildos abiertos y, por último, hacer buen uso del mecanismo de consulta previa.

- Promoción de diálogos alternativos como estrategia y en los que se incluya a todas las comunidades del territorio; esto supone el encuentro y diálogo con sectores diversos y plurales como comunidades campesinas, étnicas, sector empresarial e institucionalidad, entre otros.

La **continuidad de la presencia y accionar de distintos actores armados** está asociada con la precariedad en la garantía de seguridad para amplios sectores de la sociedad colombiana y se configura en índice y factor de persistencia del conflicto armado. La cifra de asesinatos, desplazamientos forzados e incluso de masacres evidencia la grave situación humanitaria por la que atraviesan varias regiones, como el Catatumbo, el bajo Cauca antioqueño, el bajo Atrato y el departamento del Cauca. En la sociedad colombiana se presenta un importante déficit de seguridad; esto se evidencia en las dificultades que tiene el Estado para hacer presencia efectiva, principalmente en las áreas rurales, que implique tanto las garantías de seguridad como de convivencia.

Las recomendaciones respecto a este factor de persistencia estuvieron asociadas con:

- Insistir en el cumplimiento de los acuerdos históricos que el Estado ha hecho con las comunidades indígenas, afros y campesinas, pues su incumplimiento hace que los grupos armados ocupen estos espacios.
- Construir un *Pacto Social de la Paz* con enfoque territorial y humanitario, en el que participen diferentes sectores territoriales, como el sector económico y el sector político.
- Es prioritario promover acuerdos humanitarios en territorios con mayores afectaciones por la presencia y accionar de los grupos armados, donde es necesario mitigar los efectos de la violencia contra la sociedad civil.
- Reconocimiento de los procesos organizativos desde los territorios.
- Garantizar el respeto de la vida para la realización de diálogos entre diferentes.

Conclusiones

- En 2019 se realizaron seis (6) *Diálogos para la No Repetición «Larga vida a los líderes y lideresas»*, dos (2) en Bogotá, y uno (1) en: Montería, Arauca, Barrancabermeja y Quibdó; que contaron con la participación de seiscientas (600) personas, entre protagonistas y testigos.
- En 2019, en un ejercicio de mapeo de recomendaciones para la No Repetición provenientes de informes y otros procesos de memoria histórica realizados en el país, el Objetivo identificó 1.200 de ellas.
- En 2020 se realizaron veintiún (21) diálogos de profundización y dos (2) diálogos regionales en las regiones de Catatumbo y el bajo Cauca antioqueño, que contaron con la participación de 207 personas.

- En 2020 se llevaron a cabo tres (3) encuentros con expertos e instituciones para las Recomendaciones en el eje temático de Tierras; dos (2) con expertos en el eje de Educación; uno (1) con expertos para el eje de Justicia y siete (7) espacios de escucha con víctimas miembros de la fuerza pública, que aportaron insumos para el eje temático de Seguridad. Los resultados de estos espacios se encuentran en los documentos elaborados por cada eje temático alojados en el metabuscador del SIM⁷.
- En 2020, el objetivo de No Repetición alimentó el ejercicio de mapeo de recomendaciones para la No Repetición con los hallazgos de los Diálogos para la No Continuidad y la No Repetición en los territorios del Catatumbo y el bajo Cauca antioqueño.
- En 2021 se realizaron veintiséis (26) diálogos de profundización y dos (2) diálogos regionales en los territorios del norte del Cauca y la cordillera occidental, y la región de Bajo Atrato-Urabá-Darién, que contaron con la participación de 268 personas.
- En 2021 se realizaron, a manera de profundización, encuentros en el bajo Cauca antioqueño, Catatumbo y un recorrido por el río en Arauca; y el *Diálogo Nacional «Las regiones hablan de otros futuros posibles»*, que tuvieron la participación de 94 personas.
- En 2021, el objetivo de No Repetición entrega 227 recomendaciones al capítulo de Recomendaciones de los procesos de diálogo desarrollados en Bajo Atrato-Urabá-Darién, norte del Cauca y cordillera occidental, y el Diálogo Nacional y de las profundizaciones realizados en Catatumbo y bajo Cauca.
- Los resultados de los procesos de diálogo en los cuatro (4) territorios y el diálogo nacional se encuentran en documentos de análisis escritos, alojados en el metabuscador del SIM⁸ y son un insumo para las recomendaciones del Informe Final.
- El establecer una categoría de análisis y punto de partida, como fue el concepto de No Repetición, fue un proceso importante para el trabajo de No Repetición de la Comisión, pues provenía de la revisión bibliográfica pero también de las conversaciones con expertos. Sin embargo, los diálogos para la No Repetición establecieron la necesidad de hablar primero de la no continuidad del conflicto armado y luego de la no repetición, para ser coherentes con una realidad de recrudecimiento del conflicto armado.
- La conversación sobre la no continuidad y la no repetición del conflicto armado, como manifestaron quienes participaron del proceso, es una necesidad permanente: debe seguir dialogándose sobre lo que sucede y buscándose mecanismos de articulación que permitan seguir haciendo llamados urgentes al país sobre la necesidad de actuar juntos por la no repetición del conflicto armado.
- Como lección aprendida, los ejercicios e iniciativas para la No Continuidad y la No Repetición del conflicto armado en el país deben seguir siendo enfocados como labores que emprenden conjuntamente todos los sectores de la sociedad civil, y será una labor de largo plazo en la que deben seguir presentes los espacios de conversación.

⁷ <https://buscador.comisiondelaverdad.co/detail/1-OI-5ff39db58eb238ebd296cac0>

⁸ <https://buscador.comisiondelaverdad.co/detail/1-OI-5ff39db58eb238ebd296cac0>