

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

### MESA 4

Implementación plena de los  
Acuerdos de Paz como condición  
de convivencia democrática en  
la actual coyuntura del paro 2021

## Convergencia por Colombia

*Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*

---

### MESA 4

Implementación plena de los  
Acuerdos de Paz como condición  
de convivencia democrática en  
la actual coyuntura del paro 2021



Universidad Nacional de Colombia

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

*Gustavo Buitrago Hurtado*

Vicerrector de Investigación

Escuela Permanente de Pensamiento Universitario

*Liliana Caballero*

Directora

Instituto de Liderazgo Público

Comité Nacional de Dirección

*Gustavo Silva Carrero*

Director

Editorial Universidad Nacional de Colombia

*Andrea Kratzer Moreno*

Diagramación

*Yecid Muñoz Santamaría*

Corrección de estilo

## Miembros de la mesa

- 1** Patricia Isabel Sarria Directora de la Cátedra Nacional sobre Problemas Agrarios en Colombia de la Universidad Nacional de Colombia
- 2** Boris Duarte Politólogo, investigador del Grupo de Investigación de Seguridad y Defensa (Gisde) de la Universidad Nacional de Colombia
- 3** Carlos Gilberto Zárate Sociólogo, magíster en Estudios Amazónicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, doctor en Historia Comparada de América Latina de la Universidad Nacional. Director del Centro de Pensamiento de Fronteras de la Universidad Nacional de Colombia
- 4** Clara Rocío Rodríguez Profesora asociada e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia, coordinadora de la Maestría en Estudios Políticos del Iepri
- 5** Fabio Rodrigo Leyva Profesor titular de la Universidad Nacional. Director del Centro de Pensamiento Sistemas Agropecuarios para la Inclusión Productiva. Doctor y magíster en Ingeniería Agrícola de Cranfield University

- |    |                              |   |
|----|------------------------------|---|
| 6  | María<br>Clemencia<br>Castro | Psicóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Psicoanalista, magíster en Psicoanálisis, Cultura y Vínculo Social de la Universidad de Antioquia. Directora del Observatorio de Paz y Conflicto (opc) de la Universidad Nacional de Colombia |
| 7  | Oscar<br>Eduardo<br>Suárez   | Director de la Sede Orinoquía de la Universidad Nacional de Colombia y director de la Cátedra Nacional Orinoquía Biodiversa   |
| 8  | Rocío<br>Londoño             | Doctora en Historia y socióloga de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional. Fue decana de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional                           |
| 9  | Marina<br>Sánchez            | Directora del Centro de Pensamiento en Agroecología de la Universidad Nacional de Colombia  |
| 10 | Socorro<br>Ramírez           | Doctora en Ciencia Política. Fue profesora en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia  |
| 11 | Álvaro Rivas                 | Ingeniero agrónomo de la Universidad Nacional, magíster en Ciencias Agroecológicas y doctor en Ecología del Paisaje de Georg-August-Universität Göttingen   |

12

Camilo  
Alberto  
Borrero

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia, especializado en Derecho de Familia de la Universidad de los Andes, diploma de Tercer Ciclo en Sociología de la Universidad Católica de Lovaina la Nueva. Magíster en Derecho y doctor en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia

### Facilitador

Mario  
Fernando  
Guerrero

Historiador, magíster en Investigación Social en Comunicación y Medios de la Universidad Nacional de Colombia

## PRESENTACIÓN

La sociedad colombiana vive momentos de incertidumbre con motivo de los actos de protesta que se han generado a lo largo del país. Desde hace tiempo Colombia padece problemas sociales, de desajuste institucional y profundas deficiencias en seguridad, salud, educación y otros, y viene siendo regida por un modelo económico que mantiene el desempleo y produce la informalidad para la mitad de la población laboral, con la consecuente desprotección en el campo de la seguridad social. Estos y otros problemas, que ya se habían diagnosticado, han salido a flote como consecuencia de la pandemia y sus devastadores efectos. Ante esta situación, es un deber, una obligación cívica y legal, contribuir a la solución de los problemas y a la superación de las crisis concomitantes que nos afectan.

En este sentido, un grupo de universidades públicas y privadas, en el que la Universidad Nacional de Colombia participa activamente, redactamos la *Carta universitaria a la nación colombiana*, en la que expresamos nuestra posición y la disposición a contribuir con propuestas positivas al entendimiento de las problemáticas y sus soluciones, en una perspectiva de corto, de mediano y de largo plazo.

En lo que respecta a nuestra Universidad Nacional, la contribución se hará por medio de documentos elaborados en los 21 Centros de Pensamiento y por la disposición para acompañar, con su labor académica, la realización de las propuestas.

Nuestra responsabilidad con nosotros y con las próximas generaciones nos impele a buscar y poner en práctica soluciones proactivas, creativas, cooperativas y éticas para construir un fu-

turo deseable. La incertidumbre ante la situación que vive del mundo y ante las respuestas adecuadas que se deben aportar es una gran oportunidad, pues la producción y la gestión del conocimiento fructifican gracias a las situaciones de no certeza. La creatividad es más potente y las posibilidades de la realidad más diversas cuando la incertidumbre nos impulsa a innovar.

La educación debe permitir que las personas y las comunidades crezcan en la diversidad para construir sistemas de solidaridad social. La universidad, promotora de la unidad nacional a partir de su diversidad, debe gestionar las convergencias necesarias para construir una mejor sociedad, impulsando un pacto social por la equidad que afiance y fortifique una paz duradera, basado en una sociedad que supere la tremenda brecha social, que genere y gestione el conocimiento desde la educación, las artes, las humanidades, la ciencia y la tecnología, para impulsar la innovación social e innovación tecnológica.

De manera prioritaria se debe impulsar el desarrollo de los territorios con nuevas relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad, contribuyendo a la reconstrucción del tejido social para beneficio de las regiones y sus comunidades a partir de un enfoque de cambio transformador basado en la sostenibilidad ambiental, económica y social. Resulta esencial repensar e impulsar la construcción de la Nación desde las realidades y las demandas de las regiones periféricas, en particular desde las zonas fronterizas con países vecinos. Así el desarrollo integral nacional podría recibir un impulso a partir del diálogo desde esas regiones con los centros urbanos, transformar las relaciones entre los poderes centrales y las periferias, ayudar a hacerle frente a la proliferación de problemas de seguridad y traer provecho eco-

nómico para la nación. El conjunto de la Universidad Nacional de Colombia, a través de sus nueve sedes que hacen presencia a lo largo y ancho del país: San Andrés, Tumaco, Leticia, Arauca, Palmira, La Paz (Cesar), Manizales, Medellín y Bogotá, debe contribuir notoriamente a este propósito.

En los últimos decenios se ha impuesto en el mundo una visión individualista, egoísta, utilitaristas que privilegia el lucro por encima de toda otra consideración. Las dimensiones humanas se evalúan a través del escueto concepto de costo/beneficio económico, en el que no caben el costo o el beneficio social. Este modelo, que demoniza lo público y el papel que debe jugar el Estado, está en crisis debido a los nocivos efectos políticos y sociales que ha producido e incluso por ser inadecuado y perturbador para la misma economía de mercado.

La desazón y los efectos dañinos de la pandemia han servido para valorar lo público frente a la concepción egoísta y a poner de presente la necesidad de un Estado Democrático, para cumplir funciones solidarias, de asistencia, regenerativas y como piloto para orientar la economía en el sentido de la recuperación con equidad. Ante la tragedia, se ha vuelto a valorar la función protectora que el Estado debe cumplir, inclusive de parte de quienes sostenían que el Estado es el problema y no la solución, los cuales corren hoy presurosos a solicitar de él la protección económica para que les restituya las pérdidas.

La Universidad Nacional de Colombia, que es la Universidad del Estado, desde sus orígenes ha discurrido por conceptos opuestos a dicha tendencia. Entre sus paradigmas y al servicio de la sociedad, están la libertad de cátedra e investigación, la calidad científica, el fortalecimiento de la integridad y de la

democracia de la nación, su compromiso con el conjunto de la población, privilegiando a los sectores populares, a los más desvalidos, para que tengan oportunidades. Hoy están retornando valores olvidados o relegados como la solidaridad, la función social del Estado, la valoración de lo público y del servicio social, la misión del funcionario como servidor de la comunidad, la necesidad de una ética civil que rija nuestras relaciones. Con base en estos principios fundacionales la Universidad Nacional de Colombia, una vez más, busca cumplir su función y colaborar con el aporte de sus Centros de Pensamiento, a la solución de los agudos problemas de nuestro presente.

*Dolly Montoya Castaño*

Rectora

Universidad Nacional de Colombia

## DIAGNÓSTICO

La paz es un valor y un derecho universal y constitucional al que Colombia no puede renunciar. Construir la en y desde sus territorios es un requisito indispensable para lograr de manera sostenible otros anhelos ciudadanos expresados en las reivindicaciones de los últimos días. El Acuerdo Final de Paz (AF) es un instrumento clave para la reconciliación y la convivencia democrática, especialmente si se articula con el potencial transformador de la Constitución de 1991. Más aún considerando que el texto final incorporó la mayoría de los ejes temáticos propuestos por los opositores y promotores del no.

La comunidad internacional y los estudiosos de procesos de paz en el mundo han coincidido en que el AF contiene iniciativas novedosas en materia de reconocimiento y reparación de las víctimas, verdad, justicia transicional y participación de mujeres, jóvenes, etnias y otros sectores poblacionales, así como de las comunidades y los territorios, en la construcción de paz. Así mismo, aporta propuestas necesarias para el país en materia de reforma agraria integral y transformación del campo, apertura política y ampliación de la democracia en sus dimensiones representativa y participativa, terminación del conflicto, garantías de seguridad, solución al problema de las drogas ilícitas, integración de las zonas marginales y en condiciones de pobreza afectadas por el conflicto, reconocimiento de derechos, entre otros.

El enfoque territorial reconoce la multifuncionalidad de los territorios y fortalece la relación urbano-rural. La implementación del AF debe ser integral, con enfoque diferencial y coordina-

da con la participación política activa de la ciudadanía, priorizando la inclusión y el respeto a la diversidad cultural. Así, además de recoger las necesidades, priorizar las inversiones y definir los planes de intervención, se deben establecer los espacios de gobernanza locales, algunos ya contemplados en el AF, incluyendo a las instituciones del Estado, a las organizaciones y a las redes dentro de los territorios. Este diálogo Estado-sociedad fortalece las percepciones de legitimidad del Estado y la paz territorial.

## **Barreras**

Las múltiples voces que se han expresado en las movilizaciones de las últimas semanas revelan una crisis de representación e indican que la ciudadanía ya no resiste más la falta de condiciones para que se dé una convivencia democrática. Todo ello guarda relación con el precario avance en los objetivos de la apertura democrática contenidos en el AF y en la Constitución. Además, hay una delicada situación económica agravada por la pandemia de covid-19, con una drástica reducción de ingresos y aumento del desempleo y la pobreza en el país.

Las demandas socioeconómicas no han encontrado canales institucionales de satisfacción, y en muchos casos chocan con un monopolio de la representación que se concentra en las manos de algunos gremios económicos y partidos políticos. Es necesario dar pleno cumplimiento a las garantías consagradas en el estatuto de la oposición.

Así mismo, es problemático el escaso avance en la materialización de la paz territorial pues se viene desdibujando el enfoque territorial establecido en el AF. De manera particular,

preocupa la lentitud en la implementación de los programas de restitución de tierras, la realización del catastro multipropósito, los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito y los planes nacionales de desarrollo social (salud, vivienda, educación y erradicación de la pobreza) y de infraestructura (vial, riego, electrificación y conectividad).

Todo lo anterior conlleva la pérdida de confianza de la ciudadanía en las autoridades públicas y las instituciones. Además, esa ausencia del Estado (que dista bastante de la mera presencia de las Fuerzas Armadas) constituye un escenario complejo con incremento de la violencia en los territorios y asesinatos —que incluyen 273 firmantes del AF, cerca de mil líderes y lideresas sociales en el periodo 2016-2021 y un número considerable de ambientalistas—, así como múltiples amenazas y riesgos para la seguridad. Adicionalmente, en 15 días de paro se reportan 39 homicidios, 16 violaciones sexuales y más de 2000 agresiones físicas presuntamente cometidos por la fuerza pública. Todo lo anterior atenta seriamente contra las posibilidades de la construcción de paz estable y duradera.

## PROPUESTAS

### En el corto plazo

Sin desmedro de otras medidas necesarias para acelerar la implementación del AF, proponemos las siguientes por su especial vinculación con los territorios y el déficit de participación política.

1. *Sobre el punto 1, “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral”*. Consideramos prioritario acelerar la restitución de tierras, el fortalecimiento de la Jurisdicción Agraria y el Catastro Multipropósito, al menos en los 145 municipios priorizados; avanzar en los Planes de Acción para la Transformación Regional; ejecutar los planes nacionales, poniendo especial atención en materia de salud, seguridad alimentaria y generación de ingresos en la economía campesina y familiar, entre otras, y facilitar el establecimiento y la formalización de las zonas de reserva campesina (Ley 160 de 1994). Además, para el sector agropecuario, el Gobierno debe considerar el volumen de la producción nacional y las reservas existentes en el país, antes de autorizar la importación de productos (p. ej., papa empacada, leche en polvo o arroz), que afectan negativamente a los productores y consumidores, y en general a la economía colombiana.
2. *Sobre el punto 2, “Apertura democrática para la construcción de la paz: participación Política”*. Es indispensable avanzar en la reforma política y electoral, así como asegurar la creación de las Circunscripciones Especiales de Paz. De forma similar, debe asegurarse el funcionamiento ade-

- cuado del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política y de la Comisión de Garantías de Seguridad. Igualmente, es necesario fortalecer la implementación y legitimidad de los Consejos de Paz en todos sus niveles, así como las veedurías ciudadanas y las formas de planeación participativa previstas en el AF.
3. **Sobre el punto 3, “Fin del conflicto”.** Se impone fortalecer las garantías de seguridad para los antiguos miembros de las Farc-EP, así como el Centro Integrado de Información para la seguridad de quienes se encuentran adelantando la reincorporación y las acciones de prevención. También se requiere apoyar decididamente el modelo de economía social y solidaria (135 cooperativas y Ecomún como instancia de segundo nivel) y crear el Sistema Nacional de Reincorporación, con participación activa de los firmantes. Además, conviene avanzar en aspectos como el acceso a tierras y construcción de proyectos de vivienda de los firmantes del Acuerdo. Y en todo caso, considerar que los escenarios de construcción del AF no se agotan en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), sino que se extienden hoy a 31 departamentos del país, en ámbitos rurales y también urbanos, con frecuencia en dinámicas colectivas.
  4. **Sobre el punto 4, “Solución al Problema de Drogas Ilícitas”.** Deben evaluarse y transformarse el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y los Programas Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda), superando el esquema de beneficios individuales y articulándolos

al desarrollo territorial. De manera similar, es necesario aplicar los criterios establecidos en el AF para la erradicación forzada (en cumplimiento del Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional), con priorización de la concertación, lo cual conlleva suspender la aplicación del glifosato para el control de esos cultivos.

### ■ En el mediano plazo

Como hemos advertido, la implementación del AF debe complementarse con otras medidas de fortalecimiento del potencial democrático de la Constitución Nacional. En especial, y de manera inmediata para la actual coyuntura, destacamos las siguientes recomendaciones.

1. La protección de la vida e integridad de los manifestantes, lo cual requiere el retiro de la fuerza pública de los espacios de concentración y que esa fuerza evite ataques por parte de civiles armados. Es necesario prohibir el uso de armas letales por parte de la fuerza pública y convocar una comisión internacional que verifique el cumplimiento de la Sentencia STC-7641 de la Corte Suprema de Justicia.
2. También es indispensable garantizar la vida de lideresas y líderes sociales, especialmente de quienes trabajan en los territorios en conflicto y en donde son insuficientes las medidas individuales de protección. Así mismo, es insuficiente el aumento de recompensas o pie de fuerza. Se requiere fortalecer las veedurías internacionales a este respecto.

3. Plantear esquemas populares de participación de jóvenes, mujeres, desempleados, trabajadores, transportadores, campesinos y empresarios, entre otros grupos, para escuchar y recoger las demandas por sectores urbanos y rurales con propuestas concretas que identifiquen objetivos, responsables y veedores para llevarlos a cabo, de tal manera que se establezcan las condiciones para los desbloques y el flujo de las personas.
4. Incidir para la reglamentación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, las entidades territoriales indígenas y la Ley de Fronteras.
5. Teniendo en cuenta que en la actualidad Cali –como ciudad región– constituye uno de los escenarios más fuertes del estallido social actual, urge trabajar en conjunto con universidades, actores sociopolíticos, iglesias y movimiento social en busca de salidas al conflicto intercultural y socioeconómico que afecta a toda la región.
6. Es importante dinamizar planes de desarrollo con enfoque territorial en regiones afectadas por conflictos socioculturales y ecosistémicos, diferentes a los 170 municipios seleccionados como prioritarios a raíz del AF. Así mismo, se debe avanzar en la implementación de iniciativas de generación de empleo como las planteadas por la Misión Alternativa de Empleo e Ingreso y el Comité Nacional del Paro.

## ■ En el largo plazo

Finalmente, a largo plazo es necesario establecer políticas públicas territoriales solidarias para la reducción de brechas, que den oportunidades de desarrollo económico y bienestar social para la protección de jóvenes, grupos étnicos, mujeres, campesinos y otros grupos invisibilizados. De la misma manera, urge una política pública de seguridad y soberanía alimentaria, acceso a tierras para el campesinado, comercialización de circuitos cortos y regionales de bienes y servicios para la interacción campo-ciudad y cuidado de los bienes naturales comunes.