



LECCIONES DEL APRENDIZ **AUTORITARISMO Y DESIGUALDAD**

Balance del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez

LECCIONES DEL APRENDIZ AUTORITARISMO Y DESIGUALDAD

Balance del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez

LECCIONES DEL APRENDIZ: AUTORITARISMO Y DESIGUALDAD

Balance del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)

Calle 54 No. 10 – 81 Cuarto piso – Bogotá D.C.

plataformaco@gmail.com

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU)

Diagonal 40A No. 14- 66 Tercer Piso – Bogotá D.C.

coeuropa@coeuropa.org.co

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)

Carrera 15A Bis No. 45-37 Bogotá D.C.

alianza@coljuristas.org

Bogotá, Colombia, septiembre de 2021

Coordinación general

Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla – Secretaría Técnica PCDHDD – Viva la Ciudadanía

Comité académico

Alberto Yepes Palacio. *Observatorio de Derechos Humanos y DIH – CCEEU*

Alfredo Bula. *Caribe Afirmativo - Alianza*

Ana María Rodríguez. *Comisión Colombiana de Juristas - Alianza*

Andreiev Pinzón Franco. *ENDA Colombia – PCDHDD*

Aura Elizabeth Rodríguez B. *Viva la ciudadanía - PCDHDD*

Elizabeth Martínez. *Corporación Compromiso - PCDHDD*

Gustavo Pérez. *Colombia Diversa – CCEEU*

Lida Núñez Uribe. *Viva la Ciudadanía – Alianza*

Olga Silva. *Corporación Humanidad Vigente - CCEEU*

Soraya Gutiérrez Argüello. *Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo - CCEEU*

Vanessa Cárdenas. *Secretaría operativa - PCDHDD*

Colaboración editorial

Carolina Méndez Téllez

Luisa María Navas Camacho

María José Díaz Granados

Diseño, diagramación e impresión

Ediciones Ántropos Ltda.

Fotografías

Víctor de Currea Lugo

ISBN: En trámite

La publicación de este libro se hizo gracias al apoyo financiero de *Misereor*, obra episcopal de la Iglesia Católica alemana para la cooperación al desarrollo.

El libro es de carácter pedagógico. Se autoriza su difusión por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores. No reflejan, necesariamente, las opiniones de la entidad que financia la publicación.

Contenido

Presentación	7
I. LA PAZ, CRISIS HUMANITARIA Y SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS	
EL INTENTO DE HACER TRIZAS EL ACUERDO	
El engaño de la política ‘Paz con Legalidad’	
<i>Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia de Desarrollo y Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos</i>	13
LAS PROMESAS MAYORMENTE INCUMPLIDAS A MUJERES LBT	
<i>Grupo de trabajo género en la paz</i>	27
Ante las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas	
LOS ESFUERZOS POR IMPEDIR LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA	
<i>Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos</i>	35
BALANCE SOBRE LA REPARACIÓN Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS	
<i>Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Comisión Colombiana de Juristas, Corporación Jurídica Libertad, Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado e Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativos</i>	45
Implementación del Acuerdo de paz y recursos de cooperación	
ENTRE EL FRACASO DIPLOMÁTICO Y EL ACAPARAMIENTO	
<i>Alianza de Organizaciones Sociales y Afines</i>	55
EL ELN, SU ACTUALIDAD Y LA REALIDAD DE LOS DIÁLOGOS	
<i>Luis Eduardo Celis</i>	65
Bajo el gobierno Duque	
RECONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO NACIONAL NARCOPARAMILITAR	
<i>Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos</i>	71
TRIZAS DEL PROCESO DE PAZ Y CRISIS HUMANITARIA	
<i>Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento y Coalición contra la vinculación de niñas, niños y jóvenes al conflicto armado en Colombia</i>	81
LA PANDEMIA DE LA VIOLENCIA CONTRA PERSONAS DEFENSORAS, LÍDERES Y LIDERESAS EN COLOMBIA	
<i>Comisión Colombiana de Juristas y Programa Somos Defensores</i>	93

EL CONFLICTO EN EL CAUCA: UNA HISTORIA SIN TREGUA

Corporación Viva la Ciudadanía 103

PARA LA GENTE DE LA MONTAÑA, LA RESPUESTA ESTÁ EN EL TERRITORIO

Colectivo de Abogados José Alvear Res-trepo 109

INFOGRAFÍA: Mapa de la violencia en el departamento del Cauca 114

II. DEBILITAMIENTO DE LA DEMOCRACIA**COLOMBIA: UNA DEMOCRACIA CADA VEZ MÁS ACORRALADA**

Democracia en riesgo 117

ENTRE PROTESTAS Y REPRESIÓN, SE VA EL TERCER AÑO DE DUQUE

Ana María Restrepo, Martha Cecilia García, Mauricio Archila y Santiago Garcés
– *Centro de Investigación y Educación Popular* 123

REPRESIÓN A LA PROTESTA SOCIAL Y BRUTALIDAD POLICIAL

Campaña Defender la libertad: asunto de todas 131

ENTRE CIERRES Y APERTURAS. IMPACTOS EN LA DEMOCRACIA DURANTE EL GOBIERNO DUQUE BAJO EL CONTEXTO DE UNA PANDEMIA

Diego Alejandro Rubiano Plazas y Monig Lilley Rodríguez Aguirre
– *Misión de Observación Electoral* 139

JUSTICIA EN RIESGO: BALANCE DE ATAQUES Y AMENAZAS EN COLOMBIA

Campaña por la independencia a la judicial 147

DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO: RETROCESOS

Caribe Afirmativo y Colombia Diversa 157

BALANCE DE LA PROTESTA SOCIAL EN CALI: LA VIOLACIÓN INMINENTE DEL DERECHO A LA PROTESTA

Foro Nacional por Colombia -Capítulo Suroccidente 163

INFOGRAFÍA: Represión a la protesta social en cifras 167

III. EMPOBRECIMIENTO Y DESIGUALDAD**AUMENTO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DURANTE LA PANDEMIA**

Ricardo Bonilla 169

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE COLOMBIA A LA PANDEMIA: DEL RELATO OFICIAL A LA TORMENTA SOCIAL

Gustavo Bolívar 179

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN EL GOBIERNO DE DUQUE

Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos 189

Balance en el tercer año de Iván Duque
DERECHOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Corporación Sisma Mujer 201

JÓVENES, AFECTACIONES E IMPACTOS

Plataforma colombiana por el protagonismo infantil y juvenil 205

SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN COLOMBIA

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento 213

LA PROFUNDIZACIÓN DEL HAMBRE EN COLOMBIA: OTRO REGALO DEL GOBIERNO DUQUE

Juan Carlos Morales González y Paola Romero Niño - FIAN Colombia

Liliana Vargas, Juliana Millán y Yubisa Arredondo - Asociación de Trabajo

Interdisciplinario 223

LA SALUD Y LA VIDA EN FUNCIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Mauricio Torres-Tovar 233

EL TRABAJO DECENTE Y LA LIBERTAD SINDICAL EN VILO DURANTE EL GOBIERNO DUQUE

Escuela Nacional Sindical 241

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA PASTILLA DE AZÚCAR, PERO SIN AZÚCAR

Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación 249

LA LUCHA CONTRA EL FRACKING EN TIEMPOS DE PANDEMIA 2020 -2021

Corporación Compromiso 257

En la Amazonía

TUMBAN LA SELVA Y ACABAN CON LA VIDA

Ferney Darío Jaramillo G. - Escuela Nacional Sindical 265

CRISIS HUMANITARIA Y COMISIÓN DEL DELITO DE LA TRATA DE PERSONAS

Observatorio de asuntos de género de Norte de Santander 269

INFOGRAFÍA: ¿Qué pasó con el Fondo de Mitigación de Emergencia Económica? 271

IV. COLOMBIA, EL MUNDO Y SU RELACIONAMIENTO

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA:

TODAVÍA ESPERANDO EL CAMBIO

Gimena Sánchez-Garzoli - Washington Office on Latin America

Lisa Haugaard - Latin America Working Group 273

LA NUEVA AGENDA DE EUROPA CON COLOMBIA

Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia 279

**EL TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS. SOBRE EL GENOCIDIO, LOS CRIMENES
 CONTRA LA PAZ Y LA IMPUNIDAD EN COLOMBIA**

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos 289

V. PARA CONVERSAR, INCIDIR Y AVANZAR**VEINTE MENTIRAS DE DUQUE**

<i>Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines</i>	<i>301</i>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	307

AUTORÍAS	325

PRESENTACIÓN

Y llegará la primavera...

Esta entrega del informe sobre de la situación de derechos humanos en Colombia se ocupa de hacer un balance en esa materia del tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez, que transcurrió entre agosto de 2020 y agosto de 2021.

Esos meses estuvieron marcados por la continuidad de políticas ya conocidas, por la persistencia de las recetas del fracaso como la persistencia de la guerra, la confrontación armada y la militarización de los territorios por encima de la solución política y negociada al conflicto por la perseverancia en los caminos de profundización de la pobreza, el deterioro de la salud pública, el desempleo, la represión, la violencia política y, en especial, por la falta de voluntad para dar cumplimiento al *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*¹.

.....

1 Este acuerdo se firmó el 24 de noviembre de 2016 en el gobierno de Juan Manuel Santos entre el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). Desde el comienzo de su mandato en 2018, Iván Duque Márquez y el partido de gobierno (Centro Democrático) se propusieron, en sus palabras, “hacer trizas el Acuerdo”.

Este año estuvo definido, en consecuencia, por la impopularidad del Gobierno nacional y la riqueza de la movilización social; por el contraste entre las manifestaciones multicolores por la vida y la gris maquinaria de la represión impulsada por el Poder Ejecutivo. Terminó abriendo paso al conteo regresivo que señala el final de un ejercicio presidencial signado por un liderazgo precario, hipotecado, impermeable a la razón, indolente las necesidades de la población, apoyado en ardides y gestos violentos ante la ausencia de un proyecto que genere alguna huella en el legado histórico.

Los análisis y relatos del presente informe abordan las políticas públicas impulsadas por el Gobierno nacional señalando su impacto en el nivel de garantía de los derechos humanos, así como las consecuencias que han dejado a la vida diaria del conjunto de la población colombiana. Todo ello, sin perder de vista las diversidades poblacionales y asumiendo un enfoque de género

En muchos aspectos, el informe revela la profundización de tendencias de los dos años anteriores:

- Se ha agudizado la violencia en buena parte del territorio nacional y siguen afectándose con ello comunidades y pueblos, liderazgos populares y tejidos sociales.

- Son persistentes la falta de voluntad gubernamental de cumplir con lo acordado en 2016 y la negativa a avanzar en nuevos diálogos (en particular, con el Ejército de Liberación Nacional) que conduzcan a una solución política del conflicto y hacia la paz completa. Ambas posturas siguen siendo combustible de los aparatos de la guerra.
- Tales situaciones han producido una creciente reorganización, con su respectivo despliegue, extensión y mayor capacidad operativa, de nuevos grupos ilegales que atentan contra la población civil, en no pocos casos en una presunta colaboración con funcionarios del Estado colombiano. En este aspecto, el gobierno es terco en aplicar una receta que lleva al desastre humanitario: mantener un gasto militar elevado, bombardear, desplegar hombres en armas y hacer más crudo el uso de la fuerza.

El despliegue de fuerza también operó para asfixiar las legítimas expresiones de protesta que ocurrieron a partir del 28 de abril de 2021. Este paro nacional ha sido la movilización social más larga en el tiempo de las últimas décadas; la más extensa en el espacio, la que ha tenido un mayor número de actores sociales involucrados, una más acentuada pluralidad de repertorios de protesta y una notoria capacidad de generación de tejidos comunitarios.

En el paro, hubo múltiples ollas comunitarias que expresaron tanto un descontento acumulado, como una renovada agencia transformadora basada en la vecindad, el cuidado y la cercanía comunitaria. Ante semejante creatividad democrática, la respuesta gubernamental fue la mediocre exaltación de su violencia, que llegó a rebasar todos los límites otrora reconocidos en la historia nacional.

El rechazo a las políticas gubernamentales, que continúa, expresado en numerosas

jornadas de movilización pacífica no ha tenido el tratamiento propio de una democracia deliberativa que procure solucionar los problemas sociales mediante acuerdos y transformaciones institucionales. Por el contrario, la reacción represiva del gobierno nacional y la fuerza pública se ha mostrado desproporcionada, incluso en una escala comparativa de alcance global.

Al respecto, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) señaló a inicios de julio de 2021 que “en Colombia se presentó la segunda mayor frecuencia de muertos en el marco de las protestas sociales desde marzo de 2020 hasta mayo de 2021”², solo superada por la dictadura de Myanmar.

Tales rasgos reflejan el progresivo debilitamiento de la democracia colombiana durante el tercer año del gobierno actual. Iván Duque es un mandatario con una evidente impopularidad, con muy escaso liderazgo, con pocas certezas sobre la proyección de su ejercicio político y su legado, pero, al mismo tiempo, con una gran capacidad para anular los contrapesos institucionales dentro del Estado: ha controlado la mayoría del Congreso y sometido a su arbitrio al Ministerio Público y a los organismos de control.

En suma, Duque es un gobernante partidario de la coerción, ante su incapacidad de generar consensos; un presidente que debilitó los contrapesos institucionales a pesar de su precario liderazgo, un mandatario con nula voluntad de adelantar una genuina deliberación pública para buscar acuerdos que saquen al país de la crisis. Todos ellos son factores que hoy debilitan la democracia y fisuran el Estado de derecho.

.....

2 Jurisdicción Especial para la Paz, “Gravedad de la situación de derechos humanos en Colombia. El caso del paro nacional y sus repercusiones sobre el Sistema Integral para la Paz (28 de abril al 30 de mayo de 2021)”.

También ha tenido continuidad un modelo económico orientado a premiar los privilegios de grandes capitales, en lugar de propiciar uno basado en el trabajo, el territorio, el cuidado, el medio ambiente, la protección social y en una política pública basada en la garantía progresiva de los derechos sociales. Sus medidas se siguieron aplicando en un contexto de grave crisis sanitaria, económica y humanitaria derivado de la pandemia de la covid-19, que ha profundizado la precaria situación de millones de familias colombianas.

Este informe devela cómo las políticas impulsadas por el Gobierno nacional han profundizado la desigualdad, no han avanzado en generar iniciativas de protección social y han persistido en defender un modelo que

está a favor de los sectores más ricos y poderosos Su talante plutocrático se ha expresado con holgura en la nula voluntad para impulsar una **renta básica**, agenciar un plan de choque orientado a generar empleo, abrir un debate nacional sobre el modelo de salud, o implementar medidas para combatir la pobreza extrema

Y sin embargo, se mueve...

Se mueven los monumentos, se mueven los portales, se mueven las cacerolas, se mueven las bandas de música, se mueve la gente en los parques, se mueve la esperanza. Porque, aunque en Colombia no hay estaciones, tal vez llegue la primavera. Ya hemos sentido de qué manera “el ímpetu creador de quienes vienen, resarcirá nuestro sosiego miserable”.



Capítulo 1

LA. PAZ, CRISIS HUMANITARIA
Y SITUACIÓN DE PERSONAS DEFENSORAS

LOS INTENTOS DE HACER TRIZAS EL ACUERDO

El engaño de la política ‘Paz con Legalidad’

Alianza de organizaciones sociales y afines

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU)

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)

El próximo 24 de noviembre se cumplen cinco años de la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acuerdo de paz)¹, tres de los cuales han transcurrido en la presidencia de Iván Duque. Por lo anterior, es necesario responsabilizar a su gobierno del atraso y deterioro de la materialización del Acuerdo, de su desfinanciación, falta de integralidad y sincronía en la implementación y de la ausencia de información pública consolidada sobre sus avances.

Este último año de gobierno ha dejado, además, al descubierto la estrategia de reducir el Acuerdo de paz a cumplir pocos compromisos en materia de reincorporación y de sustitución de cultivos de uso ilícito. Un enfoque diferente al pactado, en el que siguen dejándose en el vacío enormes desafíos que plantea el Acuerdo: la jurisdicción agraria, el potencial transformador de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR),

.....

1 Sus firmantes fueron el Estado colombiano, en cabeza, en ese momento, de Juan Manuel Santos, y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). La fecha de este acontecimiento fue el 24 de noviembre de 2016 (Acuerdo de paz, 2016).

De dónde proviene la frase “hacer trizas el acuerdo de paz”

Esta idea o frase es de Fernando Londoño, militante del partido de gobierno, el Centro Democrático, y en Colombia se volvió famosa desde cuando la pronunció el 7 de mayo de 2017, tan solo unos meses después de la firma del Acuerdo. Estas fueron sus palabras:

“Este partido se llama Centro Democrático (...) pero políticamente es todo menos de centro, este es un partido de derecha (...). El primer desafío del CD será el de volver trizas ese maldito papel que llaman el acuerdo final con las FARC”

la reforma política, las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, la reincorporación en lo económico, lo social y lo político o la implementación del capítulo étnico y de los mandatos en materia de género. A pesar de su importancia y de los grandes rezagos en su implementación, estos últimos dos asuntos no se detallarán en este artículo.

Así lo revela el *Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*, de la Contraloría General de la República (CGR). Uno de

los datos más llamativos del informe es la alerta por el ritmo de ejecución de los recursos (en promedio, 5,6 billones anuales): de mantenerse, se alcanzaría en 26 años lo planificado en el marco fiscal de mediano plazo (CGR, 2021, p. 13). Agrega la Contraloría:

[Con] Respecto al Componente de Paz, de \$42 billones de precios constantes de 2020 (\$37 billones precios de 2016), se han ejecutado \$18,5 billones de 2019 al 2021, es decir, un 44 % de lo previsto para el cuatrienio. La ejecución por pilares frente a los montos indicativos del Componente de Paz demuestra que los pilares con menos recursos recibidos son 5.6 Derechos Humanos con el 3 %, y 1.3 Salud con el 7 %. (CGR, 2021, p. 14)

Se reconoce que, como señala el Instituto Kroc,

... la implementación ha seguido avanzando incluso ante las desafiantes circunstancias marcadas por la continuación de la violencia generada por actores armados ilegales en varias regiones del país, la presión de las economías ilícitas, la polarización de la política y la pandemia de [covid]-19. La implementación ha generado positivos e irreversibles procesos, como la desmovilización de las extintas Farc-EP y su transformación en partido político, la creación de las bases de ambiciosos planes para la Reforma Rural Integral y la consolidación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN). (Instituto Kroc, 2021, p. 9)

Sin embargo, en términos generales, los informes coinciden en mostrar que los mayores rezagos se encuentran en el punto 2, **Participación política** y en el punto 1 **Reforma Rural Integral**. En este artículo se mostrará el engaño de la política presidencial Paz con Legalidad examinando lo sucedido con algunos puntos del Acuerdo de paz.

Jurisdicción agraria: un tema incómodo para el gobierno

La jurisdicción agraria se estableció en el numeral 1.1.8 del Acuerdo de paz, titulado

Algunos mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria. Atenderla sigue siendo una deuda del gobierno de Iván Duque y parece ser, cada vez más, un tema que le incomoda. Lo ocurrido el último año muestra su decisión de no tramitar esta ley. Veamos.

Durante la legislatura 2020-2021, el Congreso de la República discutió dos proyectos de ley que buscaban crear la jurisdicción agraria. El primer proyecto de ley, el 134/20C-395/21S, buscaba regular los juzgados civiles agrarios y los juzgados administrativos agrarios, era una apuesta del Gobierno nacional por reglamentar dicha jurisdicción bajo los términos que este consideró como esenciales.

Si bien tenía elementos destacables, el proyecto de ley resultaba insuficiente para cumplir a cabalidad con lo pactado en el Acuerdo de paz, pues convertía a los jueces agrarios en jueces especializados, pero su labor se limitaba a los cascos urbanos municipales y no reconocía la posibilidad de que atendiese los conflictos en forma cercana a la ciudadanía. Además, la iniciativa no tenía componentes preventivos que le permitieran crear un sistema de resolución de conflictos rurales en relación con los problemas de propiedad rural. Esto resultaba preocupante, dada la demanda que recaería en los jueces.

A pesar de estas limitaciones, su aprobación habría abierto una ruta hoy inexistente para la solución de asuntos de tierras. El 20 de junio de 2021, con todos los debates aprobados y a falta de votar la conciliación, el Gobierno nacional optó por dejar hundir el proyecto, so pena de perder la oportunidad de reglamentar y de crear una de las mayores deudas del gobierno con la paz.

La segunda iniciativa relacionada con lo que nos interesa en este punto se presentó en el proyecto de ley de reforma a la justicia 295/20C-465/21S2. Entre sus componentes estaba la creación de una jurisdicción agra-

ria que retomaba algunos elementos generales del mencionado primer proyecto.

No obstante, los ponentes y el Gobierno nacional decidieron excluir del texto final a último momento la jurisdicción agraria. Argumentaron que esta jurisdicción se crearía mediante el proyecto de ley 134/20C-395/21S, arriba mencionado, y que veían inconveniente incluirla en el trámite del proyecto de reforma a la justicia. En resumen, se promovió el hundimiento de uno de los proyectos de ley (134/20C-395/21S), mientras era utilizado como argumento para excluir los asuntos relacionados con jurisdicción agraria del otro (295/20C-465/21S2).

La Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI) de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final de paz (CSIVI)² registró esta actitud de “desgano legislativo” del gobierno señalando lo siguiente:

... la función de constatación de los proyectos normativos de implementación se ha reducido en la medida en que el Gobierno Nacional no ha definido una agenda legislativa para buscar la consideración en el Congreso de las normas pendientes. (STCVI, 2021, p. 239)³

El Gobierno nacional decidió, entonces, no radicar un nuevo proyecto de jurisdicción agraria el 20 de julio de 2021, día en el que debía hacerse. Con ello, envió un nuevo mensaje al campesinado del país: la solución de los conflictos sobre la propiedad rural no es ni una prioridad, ni bandera del actual gobierno.

.....

- 2 Esta comisión de seguimiento, la CSIVI, es una instancia creada por el Acuerdo de paz entre las Farc-EP y el gobierno colombiano. A su vez, el Acuerdo creó el *Componente Internacional de Verificación* de la CSIVI, compuesto por una Secretaría Técnica y el Apoyo Técnico. En este documento se referirá, sobre todo, a los informes de la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI).
- 3 De la STCVI hacen parte el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (Cerac).

Los PDET: entre el retraso y la dispersión

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se concibieron en el numeral 1.2 del Acuerdo de paz y en la normativa posterior como instrumentos para lograr la transformación estructural del campo y del ámbito rural y en función de generar un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Es decir, los PDET se pensaron como,

... un mecanismo (...) para contribuir a una profundización democrática fundamental para la construcción de paz introduciendo valiosas novedades en la gestión del desarrollo local, como la participación amplia de la ciudadanía desde las veredas hasta las subregiones, y nuevos ámbitos y alcances de la planeación. (Opiaf, 2020, p. 8)

Además, “su formulación promovió dinámicas importantes relacionadas con las reflexiones sobre el territorio y la participación ciudadana” (Opiaf, 2020, p. 8). El resultado de esa participación fue la suscripción, en febrero de 2019, de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que incluyeron medidas de ordenamiento social de la propiedad, de infraestructura y adecuación de tierras, de salud y educación rural, de vivienda y agua potable, de reactivación económica y producción agropecuaria, del derecho a la alimentación y de reconciliación, convivencia y paz.

La construcción participativa de los PDET involucró a más de 200.000 habitantes de los 170 municipios que hacen parte de esos programas (llamados “municipios PDET”). En esta dinámica se incluyeron, también, 452 territorios indígenas y 305 afrocolombianos y se identificaron 32.809 iniciativas de desarrollo territorial (Instituto Kroc, 2021, p. 75), que se articularon en 16 PATR.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019), del gobierno de Iván Duque, creó un instrumento denominado “Hoja

de Ruta”. Lo definió como una herramienta de articulación de instrumentos derivados del Acuerdo de paz: los PATR, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, los Planes Integrales de Reparación Colectiva y el Plan Marco de Implementación y otros del cuño del actual gobierno como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral.

La definición de una metodología para construir la Hoja de Ruta estuvo en manos de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación, mediante la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Esa metodología consta de seis componentes (ART, 2021, p. 11):

1. Metodología de análisis prospectivo.
2. Metodología de ordenamiento multicriterio.
3. Trayectorias de implementación.
4. Sistema de seguimiento y monitoreo.
5. Esquema de recursos de inversión y fuentes de financiación.
6. Sostenibilidad de proyectos.

Con corte a julio de 2021, se habían construido y aprobado las hojas de ruta para los PDET Montes de María, Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo⁴.

Además de las hojas de ruta, la estructura institucional para la implementación de

.....

4 La información específica de cada hoja de ruta, incluidos los documentos de soporte, se encuentra en la página web de la ART: <https://www.renovacionterritoio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/subregionales.html>

**Este último año
de gobierno
ha dejado al descubierto
un enfoque
diferente al del Acuerdo,
en el que quedan
en el vacío enormes
desafíos
planteados.**

los PDET quedó conformada por mesas de impulso interinstitucional, el Plan Maestro de Estructuración, los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD Paz) y los Planes Territoriales de Desarrollo (Instituto Kroc, 2021, p. 75), al igual que por ordenanzas en todos los departamentos con municipios PDET que recogen los resultados del proceso participativo.

A pesar de los avances en términos de diseño institucional, este no responde al espíritu original del Acuerdo de paz en materia de PDET. En palabras del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo),

... la metodología empleada por la ART en el proceso de construcción de la hoja de ruta desdibuja el propósito general y los alcances específicos taxativamente establecidos por el Acuerdo de Paz para los PDET subordinándolos —y, por momentos, reduciéndolos— a la concepción de la política de paz con legalidad, la cual sostiene ‘la construcción de una cultura de la legalidad sustentada en la relación esencial e indisoluble entre seguridad y justicia para la sana convivencia entre los colombianos’. (...) Bajo esta visión, los PDET tendrían entonces como (nuevo) objetivo: estabilizar los territorios más afectados por la pobreza, economías ilegales, debilidad institucional y violencia” (2021, p. 4).

Esta desnaturalización se manifiesta en los siguientes asuntos (Cepdipo, 2021a, p. 4-14):

- **Distorsión del enfoque de la Reforma Rural Integral**, “en la medida en que la pretensión gubernamental de estabilización de los territorios se contrapone al concepto de bienestar y de buen vivir de la población en zonas rurales” (p. 4).

- **Desconocimiento del enfoque pluriétnico y multicultural**, “que se evidencia en el contraste entre la pretendida legalidad y la gobernanza territorial y la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza en paz” (p. 6).
- **La exclusión de asuntos estratégicos para la democratización del acceso a la tierra**, toda vez que “la dinamización territorial mediante el aprovechamiento de economías de aglomeración por las que propugna el gobierno no corresponde a los propósitos de desarrollo de la economía campesina y familiar, ni a formas propias de producción de las comunidades étnicas mediante el acceso integral a la tierra, a bienes y servicios productivos” (p. 8).
- **La ausencia de resolución de desequilibrios entre lo urbano y lo rural**. “La consolidación de subregiones funcionales para una nueva geografía económica no se basa en el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo” (p. 10).
- **La carencia de un enfoque reparador efectivo**, “ya que la visión limitada de seguridad ciudadana que busca imponer el gobierno en las zonas PDET se contrapone al propósito de hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todas las personas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz” (p. 13).

Por otro lado, la implementación es dispersa. Según la STCVI, entre agosto de 2018 y noviembre de 2020 se aprobaron 1.168

proyectos que desarrollan las acciones establecidas en los PATR, mediante tres modalidades (2021, p. 47):

- Obras PDET: Obras de baja escala y rápida ejecución relacionadas con infraestructura vial (mejoramiento de vías terciarias, construcción de placa huella, construcción de puentes peatonales), proyectos sociales y comunitarios (mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud) y servicios públicos (filtros de agua y paneles solares).
- Obras por Impuestos: es un mecanismo mediante el cual los contribuyentes pueden ejecutar proyectos de impacto económico y social y que aporten al desarrollo de municipios PDET a cambio de exenciones tributarias. Los recursos se gestionan por medio de bancos de proyectos, que pueden crearse mediante fiducias o convenios.
- OCAD-Paz: Los Órganos colegiados de administración y decisión (OCAD) son instancias responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías. Entre sus funciones están las de evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la financiación de dichos proyectos, así como designar la entidad encargada de ejecutarlos. El OCAD Paz se creó con el Acto Legislativo 04 de 2017, específicamente destinado para la aprobación de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo de paz⁵.

La misma instancia señala:

... En conjunto, la mayoría de proyectos y obras están relacionados principalmente con

.....

5 Toda la información sobre estas modalidades está disponible en https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

la construcción y mejoramiento de vías terciarias y la construcción de infraestructura de energía, acueducto y alcantarillado, lo que implica un desbalance entre pilares de los PATR y se deja de lado una visión más integral del desarrollo territorial. (STCVI, 2021, p. 52)

La dispersión en la ejecución de los proyectos se observa en lo siguiente: se efectúa mediante distintas rutas de uso de recursos y formas de contratación. Los Planes de Desarrollo Territoriales (propios de los departamentos, distritos y municipios) de los mandatarios elegidos para el cuatrienio 2020-2024 adoptaron 11.913 iniciativas PDET correspondientes a más de la tercera parte del total de iniciativas de este tipo. De ellas, 10.774 se incorporaron por medio de planes municipales y 1.483, de planes departamentales (Instituto Kroc, 2021, p. 77), pero no en todos los casos es explícita la relación con la implementación del Acuerdo de paz ni la correspondencia de las iniciativas con las establecidas en los PATR.

Finalmente, la participación está cada vez más limitada. Esto se evidencia en el desdibujamiento del enfoque de participación al momento de la formulación de las hojas de ruta. El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluidas las de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de transformación, no es concordante con la gobernanza territorial pretendida por el gobierno (Cepdipo, 2021b, p. 11):

... algunas organizaciones sociales de los territorios y comunidades que han impulsado el proceso PDET desde su comienzo manifestaron sentirse excluidas de los mecanismos de priorización y ser estigmatizadas. Por otra parte, las autoridades étnico-territoriales señalaron no tener apoyo como el que tienen las alcaldías para estructurar proyectos de inversión. Estas situaciones afectan la implementación [de las iniciativas PDET], pues la participación y apoyo de la sociedad civil territorial y las comunidades de base han sido claves en [su] diseño e impulso (...). (2021b, p. 77)

La pandemia ha profundizado las limitaciones del enfoque transversal participativo del Acuerdo de paz, en especial en los PDET y su implementación:

... además de las críticas manifestadas por diversas comunidades sobre las modalidades de participación adoptadas por [ART] –las cuales prevén la posibilidad de realizar reuniones con las comunidades o grupos motor, aunque estas no necesariamente incidan sobre la toma de decisiones de acuerdo con las necesidades y sentir de la comunidad–, la implementación durante la pandemia de escenarios de diálogo virtuales para el seguimiento a la implementación de las obras priorizadas por las comunidades en los [PATR] termina por cercenar los términos de una participación incidente como la que plantea el Acuerdo de paz. (Naranjo *et al.*, 2021, p. 483)

En conclusión, los avances en materia de arquitectura institucional para la implementación de los PDET han seguido los lineamientos de la política de Paz con Legalidad, que no se apega de manera estricta a los contenidos del Acuerdo de paz; avanza a paso lento, concentrada en obras de infraestructura y vías, que hacen parte de las obligaciones generales del Estado con las comunidades, y muestra limitaciones en las posibilidades de participación ciudadana incidente y decisoria.

Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz: ¿posibilidad de representación para las víctimas?

Las Curules Transitorias Especiales de Paz (CTEP) se establecieron en el numeral 2.3.6 del Acuerdo de paz titulado *Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono*. Estas no cuentan con una representación política en el Congreso de la República que les permita transmitir sus preocupaciones y necesidades en la construcción de los proyectos de ley.

Sin embargo, su posibilidad de existir se frenó en 2017 cuando el Congreso de la República, en una mala interpretación de la Ley quinta de 1992 que expidió el reglamento del Congreso, del Senado y de la Cámara de Representantes no aprobó la promulgación de la ley correspondiente a la creación de las CTEP.

En ese momento y durante casi cuatro años la discusión sobre ellas se dio en el ámbito judicial. Para generar algún atisbo de esperanza, fue necesario interponer una acción de tutela, en cabeza del senador Roy Barreras, en contra de la decisión de hundir el proyecto de ley sobre las curules por parte de la mesa directiva del Senado.

Después de dos fallos en contra emitidos en primera instancia por el Juzgado 16 Administrativo de Bogotá que negó amparar los derechos del parlamentario y las víctimas, Barreras decidió llevarlo hasta el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En un segundo fallo, este tribunal ratificó la decisión del Juzgado. Sin embargo, la Corte Constitucional seleccionó la tutela y tomó la decisión de recusar y amparar los derechos del legislador y de las víctimas y ordenó al Congreso desarchivar y posteriormente enviar el proyecto de las curules a sanción presidencial. De igual manera, el Consejo de Estado ratificó la decisión de la Corte Constitucional y mantuvo en firme las disposiciones y directrices emitidas por el alto tribunal.

Apenas se conoció la decisión de la Corte, el gobierno anunció que la apelaría. El 26 de mayo de 2021 (10 días después de conocido el fallo), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) radicó una solicitud de nulidad de los 16 escaños,

aunque luego, el 9 de junio, retiró dicha solicitud. Una acción del Poder Ejecutivo para obviar lo ordenado por la Corte y negar las posibilidades de representación de los territorios más afectados por el conflicto armado, más pobres y con mayor ausencia del Estado.

Como si la dilación de más de tres años y medio hubiera sido poca, el presidente del Senado, el conservador Juan Diego Gómez, no procedió de manera inmediata a acatar las órdenes de la Corte, sino que convocó a una audiencia pública para el 2 de agosto. Eso supuso un par de semanas adicionales de atraso a un trámite meramente administrativo.

Finalmente, el pasado 3 de agosto el Gobierno nacional firmó y expidió el acto legislativo que crea las CTEP, una medida de reparación política, simbólica e histórica con las comunidades más afectadas por el conflicto armado.

Aunque la firma y expedición del acto legislativo es un avance, su implementación depende en gran medida de la voluntad del Gobierno nacional, de su reglamentación mediante una ley en el Congreso. Especialmente, es necesario definir la certificación de la condición de víctima, las reglas de juego para la inscripción de listas y los aspectos financieros y logísticos que debe asumir la Registraduría Nacional para adelantar las campañas de pedagogía y cedulação en las zonas que componen las CTEP.

El Gobierno nacional deberá impulsar, nuevamente y contra sus intereses, la reglamentación de las CTEP en el Congreso. Sin embargo, eso puede terminar en una reglamentación restrictiva que impida o torpedee el esfuerzo de organizaciones sociales y de

**La política Paz
con Legalidad
no se apega al Acuerdo
de paz.
Además, avanza lenta
y muestra limitaciones
en las posibilidades de
participación ciudadana
incidente y decisoria.**

víctimas del conflicto armado interno en los territorios por competir en igualdad de condiciones con los sectores políticos que históricamente se presentan en las elecciones.

La falta de interés en promover la implementación de las CTEP es una muestra del talante autoritario del actual gobierno, que paralizó la agenda de apertura democrática:

... persiste el estancamiento en los compromisos que permitirían avanzar hacia reformas para la ampliación y profundización de la democracia, en parte por falta de consensos políticos. Éstas son las garantías a la participación ciudadana, la reforma política-electoral, la reforma a la planeación participativa y democrática y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz. (Instituto Kroc, 2021, p. 18)

Entre el cierre autoritario y la movilización ciudadana

El reiterativo incumplimiento en la implementación del Acuerdo de paz también ha tenido consecuencias en materia de una sistemática y grave violación al derecho a la protesta por parte del Estado colombiano. La más reciente expresión se vio en el paro nacional iniciado en abril de 2021. Según la campaña defender la libertad, en los tres meses de paro hubo 87 homicidios, 106 personas víctimas de violencias basadas en género, 3.365 personas detenidas de forma arbitraria y 1.905 personas heridas, 88 de ellas víctimas de lesiones oculares por parte de la Policía.

Esto muestra una continuidad con las protestas de noviembre de 2019 y con las de septiembre de 2020. De acuerdo con la STCVI,

... los eventos que tuvieron lugar en septiembre [de 2020] en el marco de la movilización social son evidencia de la falta de garantías para la protesta social y [de] una alta estigmatización de la misma. Pese a que el Acuerdo Final establece la necesidad de crear una normatividad para el ejercicio de este derecho constitucional, la visión del Gobierno Nacional se mantiene en [que se trata de] un proble-

ma de orden público y no desarrolla espacios de diálogo que permitan encauzar demandas. (STCVI, 2021, p. 73)

El panorama es sobre todo grave si se tiene en cuenta que el gobierno de Iván Duque se ha negado a avanzar en la implementación de los aspectos directamente relacionados con el derecho a la protesta pacífica que contiene el Acuerdo de paz. En especial, en los numerales 2.2.1. **Garantías para los movimientos y organizaciones sociales** y 2.2.2 **Garantías para la movilización y la protesta pacífica**.

Tal actitud se da aunque existen, según lo mandata el mismo Acuerdo, unos lineamientos y una propuesta de ley estatutaria de garantías para la participación de movimientos y organizaciones sociales y para la movilización y la protesta social. Esto se construyó en seis foros regionales y uno nacional en los que participaron más de 2.400 y 1.541 organizaciones sociales (Cinep *et al.*, 2017, p. 5).

Es importante recordar que el punto 2.2.1 establece el compromiso del Estado colombiano de presentar un proyecto de ley que incluya, en cuanto elemento central de una sociedad democrática, el reconocimiento de los derechos y las garantías de las organizaciones sociales, Indica, especialmente, los derechos al acceso a la información, a la financiación estatal y a la réplica y rectificación como elementos fundamentales contra los discursos de odio y estigmatizantes.

Asimismo, el numeral 2.2.2 plantea que el gobierno debe elaborar e impulsar el ajuste normativo necesario para garantizar el derecho a la protesta pacífica. Y hacerlo buscando lo siguiente: que se hagan una efectiva vigilancia y control al uso de la fuerza en contra de las manifestaciones, que se respete el derecho a la libertad de información en el contexto de las protestas sociales y que se garanticen la vigencia plena de los derechos humanos de la ciudadanía que protesta y el diálogo entre el Estado y las personas y organizaciones que desarrollen jornadas de protesta y movilización.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló con énfasis en su reciente informe sobre lo ocurrido en Colombia en el último paro nacional (CIDH, 2021) la necesidad de contar con un marco normativo que garantice el derecho fundamental a la protesta social pacífica, tal y como lo plantea el Acuerdo de paz. Recomendó en concreto lo siguiente:

... elaborar y aprobar una ley estatutaria que regule los alcances y limitaciones del derecho a la protesta en Colombia, de acuerdo con lo dictado por la Corte Suprema y en conformidad a los estándares internacionales en la materia. (CIDH, 2021, p. 42)

Contrario a ello, el ministro de Defensa anunció en diferentes escenarios que el Gobierno nacional impulsaría una ley que permitiera mayor celeridad de la justicia en contra de los que llamó “vándalos”, en el marco de las protestas. El proyecto de ley anunciado se radicó el 28 de julio de 2021, con la firma de 12 representantes a la Cámara del Partido Liberal, Cambio Radical y del Centro Democrático.

Reincorporación

El punto 3, *Fin del conflicto*, presenta avances desiguales. Su primer componente, numeral 3.1., *Acuerdo bilateral y definitivo sobre cese al fuego y de hostilidades y dejación de las armas*, además de cumplirse en los tiempos y con los parámetros estipulados, también se configuró como referente mundial para ejercicios de dejación de armas.

Sin embargo, dista mucho de estar completa la implementación de los dos numerales: 3.2. *Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil* y 3.4. *Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales*.

La STCVI describe que la implementación del punto 3 “se centra en dos grandes temas”: “el proceso de reincorporación política, económica y social de los excombatientes de

las FARC a la vida civil” y lo relativo a “las garantías de seguridad”. Sobre el primero, dice lo siguiente:

... incluye la creación y funcionamiento del partido político FARC (hoy Partido Comunes) y, la transición económica y social de esta población, en varios frentes: proyectos productivos, formas asociativas, sostenibilidad, educación, salud, renta básica, asignación única de normalización, entre otros. Además, de la consolidación de las bases para el proceso de reincorporación en el largo plazo, de acuerdo a lo establecido en el Conpes 3931 de 2018 que adopta la política pública de reincorporación. (STCVI, 2021, p. 7).

En relación con las garantías de seguridad, señala que contemplan,

... la implementación y el funcionamiento de una nueva arquitectura institucional y una serie de medidas con la finalidad de fortalecer la política e investigación criminal y garantizar la protección del Partido FARC (Partido Comunes), los excombatientes, sus núcleos familiares, así como las comunidades y organizaciones en los territorios. (STCVI, 2021, p. 7).

La CGR indicó sobre el primer numeral que aunque “se sostiene el cumplimiento de la reincorporación política, económica y social, presentando una dinámica presupuestal estable”, hay otras dificultades:

... existen desafíos asociados a la formalización de la propiedad de la población beneficiaria del programa de reincorporación, así como en las fases de estructuración y seguimiento de proyectos productivos para garantizar el uso eficiente de los recursos y la sostenibilidad de los proyectos productivos. (CGR, 2021, p. 9)

El Cepdipo, por su parte, ha advertido que la reincorporación enmarcada en la política de Paz con Legalidad ha sido uno de los estándares de la simulación de la implementación del Acuerdo mientras se le hace trizas. En particular, expresó la siguiente:

... en medio de la minimización de los problemas de la reincorporación y de la maximización de las ejecutorias del Gobierno en ese aspecto, se viene observando una tendencia

del proceso distante de los diseños pactados por las partes en La Habana y en la que se advierte un reforzamiento del enfoque predominante hasta la firma del Acuerdo de Desmovilización-Desarme-Reintegración (DDR). También en este caso la simulación ha adquirido cuerpo. (Cepdipo, 2021a, p. 35)

Con respecto a la reincorporación socioeconómica, el Cepdipo ha manifestado lo siguiente:

La falta de respuesta rápida del Estado frente a las exigencias inmediatas de la reincorporación guerrillera se constituyó –junto con otros– en factor de lo que hoy se puede definir como la diáspora exguerrillera, lo cual condujo a un debilitamiento objetivo de las condiciones para una reincorporación colectiva. En este sentido, puede afirmarse que la acción estatal no mostró interés en contribuir a posibilitar una reincorporación exguerrillera que deviniese en referente de la producción social del territorio. Lo cual tiene también una explicación política. En la cercanía del primer quinquenio de la firma del Acuerdo de paz no hay evidencia del plan integral de la reincorporación comprensivo de “planes o programas sociales” que, según lo dispuesto en el punto 3.2.2.7., debía haberse formulado y puesto en marcha. Todo ha sido llevado a una lánguida e individualizada “hoja de ruta” de la reincorporación. (Cepdipo, 2021c, p.65)

Con respecto a las garantías de seguridad, la situación es aún más preocupante. En informe de la STCVI sobre 2020, se alertó lo siguiente:

... persiste la violencia política contra los miembros del Partido FARC, los excombatientes en proceso de reincorporación y sus núcleos familiares. Aunque el Acuerdo Final establece medidas materiales e inmateriales que buscan garantizar la protección de esta población, la

implementación y eficacia de estas medidas ha sido limitada, pues la situación de inseguridad que afecta a los excombatientes continúa en departamentos como Cauca, Nariño, Antioquia, Caquetá y Meta, que concentran el 58 % del total de excombatientes asesinados (STCVI, 2021, p. 9).

Desde el inicio de la implementación y hasta el 12 de agosto de 2021 se habían asesinado 259 firmantes de la paz. Esta constatación, como señala Giovanni Libreros Jiménez (2021) remite a tres debates:

- La eficacia de las medidas de seguridad por parte del gobierno: de los 259 asesinatos de excombatientes ocurridos hasta febrero de 2021 (fecha de corte de las cifras en el artículo de Libreros), 183 ocurrieron durante los treinta meses del gobierno Duque, es decir, el 71 % del total de estos crímenes, “algo que de por sí cuestiona la diligencia y la eficacia de las directrices del gobierno en materia de seguridad para la población objeto del Acuerdo de paz”. (p. 185)
- La cuestión de los patrones de violencia contra los excombatientes: ninguna de las tres hipótesis planteadas por la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP (asesinatos debidos a narcotráfico, riñas callejeras y similares, y disidencias) pueden ser consideradas como determinantes del fenómeno, ni reconocen los retrasos e incumplimientos en la implementación del Sistema de Seguridad para el Ejercicio de la Política y sus mecanismos (p. 186).
- La realidad de la implementación del punto 3.4: el problema de fondo no es entonces la efectividad, ni lo son las

El incumplimiento en la implementación del Acuerdo de paz ha conducido a una sistemática y grave violación por parte del Estado colombiano al derecho a la protesta.

medidas de seguridad. Más bien es que la política del Gobierno nacional no está alineada con lo que estableció el Acuerdo de paz al respecto. Según la STCVI,

... el principal reto en materia de seguridad” sigue siendo “lograr la implementación integral de todas las instancias y medidas del Acuerdo sobre Garantías de Seguridad establecidas” en el mismo acuerdo. Y concluye: “la implementación fragmentada y desarticulada de todos sus componentes impide garantizar la protección completa de los excombatientes. (2021, p. 9).

Más allá del engaño y los bloqueos

Como se mostró, la falta de coordinación del Gobierno nacional en la implementación de los mandatos del Acuerdo de paz, el desinterés en la promoción de algunas de sus medidas y la simulación y el engaño con el cumplimiento de otras han conducido al estancamiento de aspectos esenciales del Acuerdo: la jurisdicción agraria, los PATR, las CTEP, los protocolos que garanticen como derecho la protesta social y la reincorporación.

A pesar de lo anterior, el Acuerdo de paz sigue siendo una agenda vigente para amplios sectores sociales. Esto se ve en lo siguiente:

- En la exigencia de que el tema de una jurisdicción agraria debe mantenerse en la agenda del Congreso.
- Los grupos motores y otros sectores de las zonas PDET siguen exigiendo el cumplimiento de lo definido en los PATR y garantías para la participación en la implementación de iniciativas.
- La sentencia SU-150/21 de la Corte Constitucional ordena la suscripción del Acto Legislativo que había creado las CTEP en 2017 y esto abre la puerta para ejercicios de movilización y peda-

gogía en relación con las posibilidades de participación y también exige incidencia y seguimiento a su reglamentación.

- La diversidad y vigorosidad de la protesta y de la movilización social durante los últimos meses demuestra que estas expresiones no son un asunto de orden público, ni, como se ha querido mostrar por parte del gobierno, de “vandalismo”. Se trata de otros repertorios de participación ciudadana que deben respetarse y garantizarse.
- Los resultados en materia de reincorporación política (partido Comunes en el Congreso).
- Las iniciativas productivas en distintos sectores económicos y los esfuerzos de las y los firmantes de paz en relación con la construcción de paz demuestran que lo definido en el Acuerdo es una ruta que puede ser exitosa, siempre y cuando se cumplan los compromisos y el gobierno avance en garantías reales de seguridad.
- El Acuerdo de paz sigue vivo a pesar de los engaños del gobierno y del intento por hacerlo trizas.

Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo de paz). (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-EP. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021, mayo). **Documento Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta**. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/#-descargables>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) (2021a, febrero). **La ‘Paz con Legalidad’ al desnudo. Simulación de la implementación y trizas del Acuerdo de paz con las Farc-EP**. https://cepdipo.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2021/02/La_paz_con_legalidad_al_desnudo_web_02252021.pdf
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) (2021b, mayo). “Las ‘Hojas de Ruta’ de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de Paz”. **Documento de Trabajo 26**. <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) (2021c, julio). **La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del acuerdo con las FARC-EP**. <https://cepdipo.org/portfolio/libro-la-paz-pospuesta-situacion-actual-y-posibilidades-del-acuerdo-con-las-farc-ep/>
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía (2017). **Documento de lineamientos para una ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social**. http://participando.co/media/docs/leyes/Documento_lineamientos_Final.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021, junio). **Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia**. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Contraloría General de la República (CGR) (2021, julio). **Quinto informe sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. Noviembre de 2016 a 31 de marzo de 2021. Énfasis Vigencia 2020**. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1885365/Quinto+informe+de+seguimiento+politicas+posconflicto.+Final.pdf/0c917255-0ee0-400a-a660-26ed3a7fd421>
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2021). **El Acuerdo Final de Colombia en tiempos del covid-19: apropiación institucional y ciudadana como clave de la implementación**. Notre Dame, IN & Bogotá, Colombia, Matriz de Acuerdos de Paz Iniciativa Barómetro/Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz/Escola Keough de Asuntos Globales. <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>
- Libreros, G. (2021, julio). Securitización y violencia territorial: principales amenazas a las garantías de seguridad. En Jairo Estrada (coord.) **La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las Farc-EP**. Bogotá: Cepdipo. pp.177-228.
- Naranjo, S.; D. Machuca; S. Gómez; G. Libreros. (2021, julio). Impactos de la covid-19 sobre las condiciones de implementación del Acuerdo de paz (2020-2021). En Jairo Estrada (coord.) **La paz pospuesta. Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las Farc-EP**. Bogotá: Cepdipo. pp. 456-502.
- Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (Opiaf) (2020). **Informe 1**. Bogotá: Foro Nacional por Colombia – Corporación Viva la Ciudadanía.

Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (STCVI) (2021, 12 de febrero). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

Normas

Ley 5 del 17 de junio de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Congreso de Colombia.

Ley 1955 del 25 de mayo de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. Congreso de la República.

LAS PROMESAS MAYORMENTE INCUMPLIDAS A MUJERES LBT

Grupo de Género en la Paz (GPAZ)

Luego de cuatro años y medio de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP)¹, el panorama sociopolítico y económico del país no es alentador y, en particular, la implementación del enfoque de género se ha dado de forma fragmentada e insuficiente. De acuerdo con el informe de 2020 del Grupo de Género en la Paz (GPaz), desde el segundo semestre de 2018 se ha observado una desaceleración en la implementación del enfoque de género contenido en el Acuerdo. En comparación con el periodo 2018-2019, en 2020 se inició la implementación de algunas medidas que no reportaban avances, pero se disminuyó el ritmo de ejecución de aquellas que en el periodo anterior presentaban una implementación parcial o avances oportunos, por lo cual las variaciones no fueron alentadoras (2020a).

En este capítulo se presenta un balance de la implementación del enfoque, que par-

te de dos consideraciones contextuales. En primer lugar, durante 2020 e inicios de 2021², los riesgos de sufrir diferentes violencias han aumentado para las mujeres. Por un lado, la pandemia del covid-19 incrementó la exposición de las mujeres a la violencia doméstica y a la precarización laboral como consecuencia de las medidas restrictivas. En particular, las limitaciones de movilidad afectaron a las mujeres LBT que se vieron obligadas a permanecer en entornos domésticos no seguros (GPaz, 2020a), o transitar un espacio público vigilante y disciplinador.

Por otro lado, debido a la persistencia del conflicto en algunas regiones, las lideresas y defensoras de derechos humanos se vieron particularmente afectadas por la intensificación del control social de grupos armados (GPaz, 2020a). Asimismo, el paro nacional ha sido un escenario de violencia policial y represión estatal en el que las mujeres han estado expuestas a violencias, no solo por parte de la fuerza pública, sino de los mismos manifestantes. La situación es especialmente grave para las lideresas y defensoras de derechos humanos LBT, pues en ellas confluyen no solo los riesgos por su orientación sexual e identidad de género diversa, sino también por su labor de activismo (GPaz, 2020a).

En segundo lugar, se ha evidenciado un incumplimiento estructural del Acuerdo de

1 El acuerdo se firmó en noviembre de 2016 y su nombre completo es *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

2 Con corte al 30 de mayo de 2021.

Paz por parte del Gobierno al leer restrictivamente las medidas de género a las cuales realiza seguimiento. La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) presenta informes únicamente sobre los avances de 51 de los 106 indicadores de género del Plan Marco de Implementación (PMI), dejando por fuera 54 medidas contempladas en el Acuerdo y afectando principalmente a las personas LGBT, al desconocer el 80,5% (33) de las 41 medidas con este enfoque diferencial (GPaz, 2020b). Adicionalmente, el gobierno Duque ha tenido bajo nivel de compromiso con los derechos de las personas LGBT, evidenciado en el nombramiento de funcionarios que promueven discursos de odio, la falta de priorización y los intentos de exclusión del PND, lo cual ha sido un obstáculo para la materialización de las medidas del Acuerdo de Paz que buscan su plena inclusión (GPaz, 2019).

Punto 1: Reforma Rural Integral (RRI)

En primer lugar, de acuerdo con la CPEC, respecto al acceso a tierras y uso del suelo rural, hasta marzo de 2021 solo tres mujeres habían tenido acceso a la Línea Especial de Crédito para la compra de tierras, 825 mujeres y una persona LGBTI habían recibido hectáreas a través del Fondo de Tierras, y 452 mujeres habían sido beneficiadas con el subsidio integral de tierras (2021). Aunque en el último trimestre se evidencian avances respecto de los años anteriores, estos son insuficientes porque no disminuyen las brechas entre hombres y mujeres. Ello obedece a la desfi-

.....

- 3 i) Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, ii) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, iii) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural, iv) Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.

nanciación de los proyectos, las falencias en la caracterización de las tierras, la falta de creación de una jurisdicción agraria que garantice el derecho a la justicia de forma diferencial para las mujeres campesinas, además de la inexistencia de estrategias particulares para garantizar el acceso de mujeres LBT a la oferta institucional de la RRI (GPaz, 2020a).

Frente a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), durante 2021 se ha adelantado la validación de las Hojas de Ruta de ocho de las 16 subregiones. En las del sur de Bolívar, Magdalena Medio, Cauca, Montes de María, Chocó, Putumayo y del sur de Córdoba se incorporó formalmente el enfoque de género, pero únicamente en la de Putumayo se mencionó a las personas LGBT. En contraste, en la de Catatumbo no se contempló el enfoque de género y en el apartado demográfico se confunden los conceptos de sexo y género.

Aunque se reconocieron las propuestas de las mujeres para los Planes de Acción para la Transformación Regional, su participación fue limitada por la metodología adoptada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART). Las reuniones de socialización se llevaban a cabo en horas que coincidían con las labores de cuidado de las mujeres o se desarrollaban en jornadas continuas. Además, persiste la incertidumbre sobre la implementación efectiva de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), pues en territorios como Cauca, Montes de María y Chocó aún no es clara la ruta para garantizar la asignación presupuestal y la adecuada implementación de sus propuestas.

Respecto de los Planes Nacionales Sectoriales, de los diez que han sido adoptados, nueve mencionan formalmente el enfoque de género, pero solo en cuatro de ellos se observa una incorporación transversal de este³. Finalmente, en ninguno se establecen estrategias para atender las necesidades de la población LGBTI, lo que ha afectado a las mujeres LBT (GPaz, 2020a).

Punto 2: Participación política

Durante 2020, se implementó el programa de liderazgo político y social que capacitó a 755 mujeres y 17 personas LGBTI. También se implementó el programa de formación sobre los derechos políticos y las formas de participación de la mujer mediante la capacitación virtual de 3.430 mujeres en liderazgo político y 127 en mecanismos de participación política (GPaz, 2020a). Según la CPEC, durante el primer trimestre de 2021, 35 mujeres fueron capacitadas sobre veedurías ciudadanas. En particular, frente a la promoción de la reconciliación, convivencia y tolerancia se llevaron a cabo reuniones para construir un plan de acción y la dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior entregó un documento de lineamientos, pero este no se ha concretado (CPEC, 2021). Cabe resaltar que aunque las organizaciones LGBTI participaron en la construcción de los lineamientos, las necesidades de las mujeres LBT fueron invisibilizadas (GPaz, 2020a).

Frente a la estrategia de promoción de reconciliación, convivencia y tolerancia, si bien el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC) cumple los criterios de representatividad del Decreto Ley 885 de 2017 con participación equitativa entre hombres y mujeres, y es guiado por una lideresa afrocolombiana, las consejeras han cesado la conversación con el Ministerio hasta que el Gobierno presente el presupuesto con cifras puntuales (CPEC, 2021).

Aunque hay avances parciales, estos son insuficientes, por lo que se requieren acciones urgentes que garanticen la participación de las mujeres. La pandemia puso sobre la mesa desigualdades históricas que se concretan en barreras para acceder a los espacios virtuales (GPaz, 2020a). Igualmente, no se ha iniciado la creación de redes de organizaciones sociales, la promoción de la participación en consejos territoriales de planeación ni las circunscripciones territoriales de paz.

Frente al programa de liderazgo, no son claras las condiciones de participación de mujeres LBT, pues la CPEM no incluye un módulo sobre la garantía de los derechos de las mujeres ni las personas LGBTI, ni se transversaliza el enfoque en los planes de formación (GPaz, 2020a).

Punto 3: Fin del conflicto

En cuanto a la reincorporación, la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR) logró la inclusión de 18 acciones de género, una de estas dirigida a la población LGBTI, en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 2921 de 2018) y ha continuado liderando la transversalización del enfoque en los demás componentes de la reincorporación. También se creó la Mesa de Género Institucional de la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN) y se incluyó el enfoque de forma transversal en la Ruta de Reincorporación, aunque no contempla medidas puntuales (GPaz, 2020a).

Si bien las medidas de este punto están en ejecución, el CPEC encontró que los avances son limitados por la desfinanciación, la centralización de responsabilidades en la ARN, la persistencia de cargas de cuidado para las mujeres y la grave situación de riesgo que enfrentan las personas en reincorporación. En cuanto a las mujeres LBT, no se reporta la implementación de la política LGBTI 2019-2021 de la ARN, más allá de la construcción, por parte del Conpes, de un borrador para la realización de diagnósticos participativos territoriales.

Sobre las garantías de seguridad, los avances del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política se han dado de forma desarticulada, por lo que no es claro cómo se está transversalizando el enfoque. Por su parte, la Unidad Especial de Investigaciones de la Fiscalía destacó la incorporación de un enfoque de género para personas LGBT,

así como la realización de capacitaciones y la contratación de dos fiscales expertos en género. Aunque GPaz reconoce estos esfuerzos, hace un llamado para que se concreten (2020a). Adicionalmente, la implementación del Programa Integral de Seguridad y Protección para organizaciones de mujeres y de género cuenta con información escasa sobre sus avances, presenta retrasos significativos y parece altamente fraccionada (GPaz, 2020a).

Aunque desde 2019 las organizaciones de mujeres tienen representación permanente en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), GPaz advierte que la CNGS no ha cumplido con el ritmo de funcionamiento acordado, lo que se refleja en la falta de concreción de su Plan de Acción y de la elaboración de la política para el desmantelamiento (2020a).

Respecto del Sistema de Prevención y Alerta, en 2020 se avanzó con la implementación del instrumento de análisis diferencial para identificar riesgos con enfoque de género e interseccional y se emitieron 24 alertas tempranas (GPaz, 2020a); en el primer trimestre de 2021 se atendieron 13 alertas tempranas con enfoque de género (CPEC, 2021). La Procuraduría ha señalado como obstáculos la falta de articulación institucional, la falta de respuesta oportuna de primeros respondientes y la creación de escenarios de rendición de cuentas (GPaz, 2020a).

Punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS) ha tenido enormes dificultades de implementación. Durante 2020 se

avanzó con los Planes de Atención Inmediata (PAI), pero los efectos de los retrasos acumulados impactan negativamente en la subsistencia de las familias, la autonomía económica de las mujeres y han amenazado la sostenibilidad del programa (GPaz, 2020a). Aunque la CPEC (2021) reporta que el 91,3% de las mujeres titulares han recibido al menos un pago en el primer trimestre, esta es una meta mínima que no corrige la falta de progresividad y articulación en la implementación.

En general, de acuerdo con las cifras presentadas por la ART y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) a diciembre de 2020 había retrasos en los componentes del PNIS, sumado a la falta

de garantía en los procesos de suspensión y exclusión de las familias del programa señalado por la Procuraduría (GPaz, 2020a). Adicionalmente, pese a que el Protocolo de Género del PNIS fue adoptado el 5 de abril de 2021, no contiene estrategias específicas para el abordaje diferencial de las mujeres LBT.

Frente al consumo de drogas ilícitas, MinSalud adoptó en 2019 la Política Pública para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, en la cual se tiene en cuenta el género, la orientación sexual e identidad de género para brindar una atención diferenciada. Sin embargo, aunque se registró que el 29% de personas atendidas eran mujeres, esta información no permite conocer la atención dada a las mujeres LBT (GPaz, 2020a). Además, durante 2020 MinSalud adelantó un documento para la eliminación del estigma y la discriminación en personas consumidoras con enfoque de género y población LGBTI (CPEC, 2021) y en la ruta de atención de MinSalud se incluye una

En algunas regiones donde persiste el conflicto, las lideresas y defensoras de derechos humanos están particularmente afectadas por la intensificación del control social de grupos armados.

sección para atención de mujeres en contextos de vulnerabilidad y otra para personas LGBTI (GPaz, 2020a).

Aunque hubo avances en la implementación, no se evidencia una transformación estructural, pues se sigue priorizando la erradicación como factor de éxito en la política de drogas, además de la persistencia de la desfinanciación, dificultades administrativas y condiciones de inseguridad en los territorios afectados (Secretaría Técnica, 2021). En particular, se debe dar inicio a la ruta de atención integral y brindar la información sobre atención de las mujeres LBT (GPaz, 2020a).

Punto 5: Mujeres víctimas

Dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) ha demostrado una voluntad de escucha mediante las 13.309 entrevistas realizadas a víctimas, según las cifras presentadas en la última reunión de la Mesa Técnica de la CEV, espacio en el cual esta comunicó que el informe tendrá un capítulo específico sobre género. Asimismo, se han mantenido espacios de interlocución con las organizaciones de mujeres y personas LGBT, mediante los Espacios de Escucha a las víctimas, así como la celebración de acuerdos con las organizaciones y la recepción de múltiples informes.

Sin embargo, si bien se reconoce un avance en la decisión de incluir un capítulo específico, es preocupante que, ante la inminencia de la finalización del informe, la CEV aún no presente hallazgos concretos ni a profundidad sobre lo ocurrido con las mujeres y personas LGBT durante el conflicto armado. Esto obedece no solo a las limitaciones operativas que supone procesar tantas entrevistas en un periodo tan corto, sino a la falta de personal con experticia en el enfoque LGBT que fue mitigada de forma tardía.

Frente a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), persiste el enorme riesgo de impunidad para las víctimas de violencia sexual, violencia reproductiva y otros actos motivados en la sexualidad de la víctima, pues no es claro cómo se está realizando la transversalización del enfoque. Por esta razón, desde GPaz y la Alianza Cinco Claves se ha insistido en la apertura de un macrocaso temático que supere la lectura estereotipada de la violencia sexual oportunista y dé cuenta de la complejidad de las dinámicas, la magnitud y la sistematicidad a nivel nacional de estas violencias. Es alarmante que a la fecha no se haya abierto tal macrocaso, pues entre más tardía sea su apertura, mayores retos organizacionales supondrá.

Ahora bien, en los macrocasos abiertos se han evidenciado dificultades prácticas en las versiones voluntarias, que incluyen la desorganización, la limitación de las posibilidades de pronunciamiento de las representantes, el envío tardío de las transcripciones y la falta de diligencia de los y las magistradas en la realización de cuestionarios sin enfoque de género. En consecuencia, las mujeres LBT continúan siendo invisibilizadas, y la violencia sexual y por prejuicio siguen siendo consideradas como un asunto secundario.

Por su parte, la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) enfrenta una crisis de legitimidad debido a que no está garantizando la seguridad de las víctimas y ni la de sus representantes, ya sea mediante la interpretación restrictiva del nexo de causalidad con la cual se niegan las solicitudes de protección, o por la falta de protección de identidad de las víctimas que desconoce completamente las necesidades de su contexto (GPaz, 2020a).

En cuanto a la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD), se reconoce la incorporación de líneas de trabajo específicas con mujeres y población LGBTI en el Plan Nacional de Búsqueda, realizado a partir de encuentros con lideresas y

organizaciones de mujeres (GPaz, 2020a). Adicionalmente, la UBPD propuso la creación de un Grupo de Expertos LGBT como una acción afirmativa para fortalecer la interlocución y participación de las víctimas, lideresas, defensoras y colectivos LGBT mediante la celebración de un convenio con Caribe Afirmativo y Colombia Diversa. En este mismo sentido, constituyó con Colombia Diversa una Mesa Técnica Nacional en la que se discutirán con enfoque LGBT las preguntas que la entidad tenga sobre la categoría de **violencia por prejuicio** y otras dudas jurídicas en la búsqueda de personas LGBT.

Por otra parte, en cuanto a las medidas de reparación, se reconocen avances en la ampliación de la vigencia de la Ley de Víctimas hasta 2031 mediante la Ley 2078 de 2021. Sin embargo, GPaz no evidencia mayores avances en los procesos de reparación ni en la garantía de los derechos de las mujeres víctimas, especialmente las mujeres LBT. Además, mediante la Resolución 0236 de 2020, la UARIV pretendió eliminar el Grupo de enfoque diferencial y de género como instancia asesora por considerar que ya había cumplido su propósito al emitir lineamientos para las áreas misionales de la entidad. Frente a esto, GPaz presentó observaciones a la resolución y solicitó detener este proceso e iniciar un diálogo intersectorial a fin de definir una estrategia para el trabajo de este grupo. La UARIV respondió que la implementación del enfoque no está supeditada a la existencia de este grupo, por lo que seguiría implementando el Acuerdo de Paz mediante otras acciones.

Finalmente, frente al compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos, se incumplió el compro-

miso de terminar el documento del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh) y del Plan Nacional de Acciones en Derechos Humanos (PNADH), por lo que GPaz no tiene claridad sobre cómo se incorporará el enfoque de género en estos planes.

Punto 6: Verificación

En materia de verificación se destaca que la Instancia Especial de Mujeres y la Instancia de Alto Nivel del Gobierno para la incorporación del enfoque continuaron su trabajo durante la pandemia. La Instancia de Alto Nivel realizó 77 reuniones técnicas y dos plenarias para promover el fortalecimiento técnico de la incorporación del enfoque en los indicadores del PMI. Sin embargo, la participación de la mitad de las integrantes de la Instancia Especial se afectó debido a que estuvieron expuestas a situaciones de riesgo durante este año (GPaz, 2020a).

En 2021 se han realizado dos sesiones plenarias de la Alta Instancia y se han mantenido diálogos con la Instancia Especial y con las entidades a cargo de los indicadores de género vigentes. Asimismo, la CPEM dio acompañamiento técnico a la CPEC en los espacios de seguimiento con las diferentes entidades (CPEC, 2021). Aunque en la formulación del PMI se incumplió el Acuerdo respecto de la inclusión prioritaria de las necesidades de las mujeres, la CPEM y la CPEC han realizado seguimiento y han producido informes con regularidad (GPaz, 2020a).

Finalmente, en cuanto a la financiación, el Congreso aumentó el presupuesto para la implementación del Acuerdo en el año 2021

La CEV ha escuchado a víctimas mujeres y personas LGBT, pero, preocupa su falta de hallazgos a profundidad sobre lo ocurrido a ellas en el conflicto armado.

respecto al año anterior. Sin embargo, aunque estos recursos son importantes, el problema de desfinanciación no queda resuelto (Secretaría Técnica, 2021).

Conclusiones

Finalmente, es posible identificar una tendencia generalizada a la implementación parcial y ralentizada de las medidas de género. A finales de 2020, solo el 20% de las medidas se estaban implementando oportuna y adecuadamente, mientras que el 50% presentaban avances parciales, el 26% un avance mínimo o sin avance y sobre el 4% no se obtuvo información suficiente (GPaz 2020a).

Además de la pandemia del covid-19, el recrudecimiento del conflicto, el paro nacional y el incumplimiento estructural del Acuerdo en el PMI, se evidencia que la falta de articulación institucional, la desfinanciación generalizada, la cobertura territorial restringida, así como el establecimiento de metas mínimas se articulan con un contexto poco favorable, lo que ha acentuado la tendencia de retroceso y estancamiento que se ha dado desde el inicio del gobierno Duque. Esta tendencia se profundiza para el caso de las mujeres LBT debido a que, en muchos casos, no son reconocidas ni siquiera nominalmente en las estrategias del enfoque de género, situación que no sorprende cuando se analiza a la luz de las políticas de Gobierno que toleran discursos de odio y que procuran la exclusión de esta población.

Se debe asegurar que la virtualización no suponga una situación de exclusión adicional, pues la falta de encuentros, de avance en procedimientos judiciales o de petición pueden enmascarar negativas a responder las exigencias de las mujeres LBT sobre la garantía de sus derechos. Finalmente, es necesario un compromiso serio con los derechos de las mujeres, las lideresas, las defensoras de derechos humanos y mujeres LBT en el que se garantice su seguridad como condi-

ción necesaria para su participación en la construcción de una sociedad más justa e incluyente.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2020). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Catatumbo*. ART.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021a). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Córdoba*. ART.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021b). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Putumayo*. ART.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2021c). *Documento Final Hoja de Ruta Subregión Sur de Bolívar*. ART.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2021). *Protocolo para la incorporación del enfoque de género en el diagnóstico, elaboración, implementación y seguimiento del PNIS*. ART.
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) (2021). *Avances en la implementación de los 51 indicadores del género del Plan Marco de Implementación. Balance histórico y reporte trimestral*. CPEC.
- CSIVI-FARC y Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) (2020). Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación. https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/Claves-analiticas-sobre-el-estado-de-actual-de-la-implementacion-version_web.pdf
- Fiscalía General de la Nación (2020). Respuesta Radicado 20209430002421 de junio de

2020 (Respuesta a solicitud escrita de Colombia Diversa).

Grupo de Género en la Paz (Gpaz) (2019). La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. http://generoy paz.co/informes/gpaz_informe_2019.pdf

Grupo de Género en la Paz (Gpaz) (2020a). La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. <https://co.boell.org/es/2020/05/04/la-paz-avanza-con-las-mujeres>.

Grupo de Género en la Paz (Gpaz) (2020b). Desenfoque de género. En ***Desgobierno del aprendiz. Autoritarismo, guerra y pandemia*** (pp. 292-298). PCDHDD, CCEEU, La Alianza.

Ministerio de Trabajo (2020). Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales. Ministerio de Trabajo.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2020). Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (CINEP/PPP-CERAC) (2020). Octavo informe de verificación

de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). CINEP/PPP-CERAC.

Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (2018). Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural. Planfes 2017-2032. Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.

Normas

Ley 2078 del 8 de enero de 2021. Por medio de la cual se modifica la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. Congreso de Colombia (2021)

Resolución 000006 del 15 de enero de 2020. Por la cual se adopta el Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.3.4. del Acuerdo Final. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Ante las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas

LOS ESFUERZOS POR IMPEDIR LA ACCIÓN DE LA JUSTICIA

Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos

En los últimos 70 años, el Estado colombiano ha implementado procesos genocidas contra varios sectores de la sociedad. Prácticas habituales de ese comportamiento han sido las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales.

Las desapariciones forzadas o involuntarias se perpetraron principalmente desde fines de los años 70, hasta mediados de los 90 en forma masiva por agentes estatales. Sus víctimas fueron personas de la oposición política, de militantes insurgentes y de líderes sociales de organizaciones a las que se les perseguía en desarrollo de la doctrina de la Seguridad Nacional.

Posteriormente, de las desapariciones forzadas se han hecho cargo, en especial, los grupos paramilitares, con la colaboración y anuencia de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado. Su jefe nacional hasta la primera década del nuevo siglo, Salvatore Mancuso, reveló hace poco ante la Comisión de la Verdad lo siguiente:

... los listados que [recibíamos de las personas a las que había que desaparecer] eran entregados por el Ejército, la Policía, el [Departamento Administrativo de Seguridad] DAS y la misma Fiscalía, que trabajaban de manera conjunta con las autodefensas y de ahí [ejecutábamos] los asesinatos. (Colprensa, 2021)

Por su parte, desde los orígenes mismos del conflicto armado las masacres, asesinatos selectivos y ejecuciones extrajudiciales han sido mecanismos de exterminio utilizados por fuerzas militares y de seguridad del Estado. Sin embargo, hay una modalidad de ejecuciones extrajudiciales en la que a civiles se les asesina para hacerles pasar fraudulentamente como **bajas en combate**. A estos crímenes del Estado les ha llamado en Colombia “falsos positivos”, que se masificaron entre 2002 y 2010 durante los dos periodos de gobierno de Uribe Vélez. Muchos de estos crímenes se asociaron con la desaparición forzada de las víctimas antes, durante o después de perpetrarse las ejecuciones.

El Estado colombiano ha mantenido siempre a los máximos responsables de las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales protegidos con una impunidad estructural, cuyos ejes son el negacionismo ante estos hechos, o su encubrimiento y la cobertura de invulnerabilidad. Las decisiones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) para tratar de romper esa impunidad se ha encontrado con una feroz resistencia de los jefes del partido de gobierno, el Centro Democrático, y las más altas autoridades del gobierno de Iván Duque.

La ofensiva contra la JEP

La JEP es un tribunal de justicia transicional creado en el Acuerdo de paz firmado en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano (durante el gobierno de Juan Manuel Santos) y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP)¹. Su misión es investigar, esclarecer y sancionar los crímenes más graves cometidos en el contexto del conflicto armado que ha vivido Colombia durante los últimos 60 años, por causa y en relación con él.

Una de las más trascendentales decisiones fue la consignada por la Sala de Reconocimiento de Verdad en el Auto 033 del 12 de febrero de 2021. Mediante ese auto se reconoció lo siguiente:

... durante el período comprendido entre los años 2002 y 2008 aproximadamente 6.402 personas fueron muertas ilegítimamente para ser presentadas como bajas en combate en todo el territorio nacional (JEP 2021c, p. 6).

La JEP documentó estos casos a partir de las bases de datos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) y la Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos (CCEEU) y puso de presente que el 78 % de los asesinatos de civiles para presentarlos fraudulentamente como muertes en combate ocurrieron entre 2002 y 2008 durante los mandatos de Álvaro Uribe Vélez.

La cifra de 6.402 personas asesinadas en este período fue el resultado de una larga

.....

1 El nombre completo del documento firmado es *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Lo referente a la JEP se encuentra en el Punto 5 titulado: “Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición» incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y Compromiso sobre Derechos Humanos”.

lucha de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos para que el Estado reconociera la dimensión de la práctica genocida que representaron esos miles de casos de “falsos positivos”. Sin embargo, la decisión generó un ambiente adverso y de hostilidad hacia la JEP en el presidente de la República Iván Duque, voceros del partido de gobierno y altos mandos militares.

El número “6.402” se ha convertido en un hito simbólico para las víctimas. Ellas se han volcado a las calles y en murales y carteles los han pintado, igual que se ha difundido en las redes sociales. De esa manera, se posiciona la imagen icónica de esta cifra como un patrimonio moral por cuyo reconocimiento lucharon durante décadas ante el negacionismo de las entidades estatales. Entre tanto, para los represores y determinadores de los crímenes en las distintas instancias de poder se volvió un motivo de furia y de descalificación. Las presiones contra la JEP, las víctimas y las organizaciones de derechos humanos se mantienen.

Delante de militares que hacían una demostración de sus capacidades bélicas en el Fuerte de Tolemaida, el presidente Duque pronunció su discurso sobre los tres años de gobierno increpando a la JEP para que “las víctimas puedan ver verdaderas condenas por parte de sus victimarios”, ya que estas “No pueden ver a sus victimarios ostentarles poder y riqueza, cuando...lo que reclaman es que haya una justicia certera y ausencia de impunidad” (Caracol Radio, 2021). Esta actitud es antigua. Duque ha atacado públicamente las decisiones de la JEP que avanzan en esclarecer verdades sobre atrocidades del conflicto y vinculado a algunos responsables de ellas.

Unos días antes de emitido el auto mencionado, el 28 de enero de 2021, la JEP decidió imputar a los exjefes de las Farc-EP por miles de casos de secuestro o toma de rehenes, acción elogiada por distintos sectores de la comunidad nacional e inter-

nacional (JEP, 2021a). En esa oportunidad, Duque se despachó diciendo que la decisión de la JEP no era valiente y añadió: “son imputaciones necesarias. Lo que es valiente es la sanción proporcional y efectiva, la que esperamos todos los colombianos”. El magistrado Eduardo Cifuentes, presidente de la JEP, le respondió:

No es competencia del presidente Iván Duque instruir a la JEP sobre cómo debe sancionar a los imputados de las Farc. Las sanciones que en su momento impondrá autónomamente la JEP son las que consagran la Constitución y la ley. Si no fuera así, no habría Estado de Derecho (El Espectador, 2021a).

El presidente Duque posesionó el 26 de julio de 2021 a Juan Carlos Pinzón como nuevo embajador en Estados Unidos y durante ese acto le pidió a este funcionario, en el colmo de la sumisión y falta de respeto a nuestro Estado de Derecho, presentar ante dicho gobierno “las preocupaciones que existen” en relación con la JEP. El periódico *El Espectador* bien lo resumió de la siguiente manera:

En posesión de Pinzón, Duque le tira pullas, otra vez, a la justicia transicional. Duque expresó que la verdad y la reparación deben ser los principales elementos para generar “convivencia espiritual” entre las víctimas del conflicto armado y las instituciones. (...) resaltó que con Pinzón espera “presentar las preocupaciones que existen” —refiriéndose al trabajo que adelanta la [JEP] en los macro casos de crímenes de la otrora guerrilla— “porque si no se administra una justicia proporcional, se termina incubando una revictimización de aquellos que no pueden seguir viendo a sus victimarios ostentar poder cuando reclaman reparación económica”. (El Espectador, 2021b)

Al tiempo que el presidente y sus voceros se han dedicado a cuestionar los resultados de la JEP y a afectar su autonomía, han bus-

cado, también, reducir su eficacia. En cuatro ocasiones, se ha disminuido su presupuesto (Noticias Uno 2020). El presupuesto promedio de la JEP es cinco veces menor que el presupuesto anual asignado a Justicia y Paz² entre 2005-2015. En 2021, la JEP ha funcionado con un déficit en su presupuesto para la protección de víctimas y declarantes (El Tiempo, 2019).

El negacionismo del Estado

Ante la JEP y ante otras entidades que han servido de fuente para documentar los crímenes mencionados, las respuestas de las más altas autoridades del Estado y del partido de gobierno han sido el negacionismo y la descalificación. El expresidente Álvaro Uribe señaló las cifras de la JEP de “sesgadas” y “distorsionadas” y señaló públicamente a diez organizaciones de derechos humanos que llevan casos ante la JEP de actuar con “marcada orientación política” y de ser “enemigas declaradas del gobierno” que él presidió (Pombo, 2021).

Según Uribe, las cifras presentadas por la JEP obedecen a que “hay mucho tema de criminal dado de baja que lo ponen como falso positivo, que lo hacen pasar como campesino inocente” (Pulzo, 2021).

Otros voceros del partido de gobierno replicaron después del jefe para atacar a la JEP

.....

2 Justicia y Paz es la instancia que se creó con el proceso en el que se desmovilizaron las estructuras paramilitares en 2006. Con esa comparación de los presupuestos se puede observar la diferencia de tratamientos en los dos casos: el que se le ha dado a esta instancia y el que se le da a la JEP.

por esta decisión, con expresiones profundamente agresivas e irrespetuosas como las de los senadores Carlos Felipe Mejía, María Fernanda Cabal y Paloma Valencia (véanse Mejía, 2021; Cabal, 2021 y Valencia, 2021). Estas personas, además de otras afrentas, estigmatizaron a organizaciones que representan víctimas ante la JEP, como el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP).

Con todo, los más graves ataques a la decisión de la JEP de investigar los casos de ejecuciones extrajudiciales vinieron del propio comandante del Ejército Nacional, el general Zapateiro. El 19 de febrero de 2021 publicó en su cuenta de Twitter lo siguiente:

Somos soldados del @COL_EJERCITO y no nos dejaremos vencer por más víboras venenosas y perversas que quieran atacarnos, señalarnos o debilitarnos. Oficiales, suboficiales y soldados no nos rendimos, no desfallecemos, siempre fuertes con la cabeza en alto. Dios está con nosotros. (Zapateiro, 2021).

Las palabras iban acompañadas de un video en el que innumerables víboras persiguen por el desierto a un pequeño reptil que quieren devorar, pero que logra quedar a salvo gracias a la intervención divina, según se sigue de las frases bíblicas que acompañan el video. Por venir de quienes detentan las armas del Estado, estas veladas amenazas a la JEP y a las organizaciones que buscan poner fin a la criminalidad estatal ante esta instancia marcan un punto alto y peligroso para los esfuerzos de la justicia y para el propio Estado de Derecho.

El oficio de perpetuar la impunidad

Históricamente, la justicia ordinaria, en especial, la Fiscalía General de la Nación, ha omitido su deber de procesar por casos de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas a los mandos más altos en la responsabilidad estatal.

En particular, son pocas las sentencias en las que se ha declarado su responsabilidad

en materia de las ejecuciones extrajudiciales. Lo más preocupante de ello es que las pocas sentencias proferidas han recaído casi sin excepción en uniformados de media y baja graduación. Sobre ellos se ha descargado casi por completo la responsabilidad de estos crímenes sistemáticos.

No se ha llamado a responder a comandantes de Brigadas, Divisiones, Comandos Conjuntos, Fuerzas de Tarea y el Estado Mayor, incluidos los comandantes del Ejército y las Fuerzas Militares en los periodos donde estos planes de exterminio se llevaron a cabo. , Hasta el momento, ni un solo general, o comandante de brigada o división ha recibido condena por casos de “falsos positivos”.

Sin embargo, desde el momento mismo de la negociación del Acuerdo paz se hicieron esfuerzos y se tomaron medidas para perpetuar la impunidad en la que con respecto a estos delitos han permanecido los máximos responsables de los mismos. Se comenzó admitiendo que quienes hubieran desempeñado la calidad de presidente de la República se excluyen del deber de rendir cuentas (esta exclusión favorece sobre todo a Álvaro Uribe)

Por otra parte, los mandos militares lograron que en el Acuerdo final de paz se adicionara el criterio de que no serían aplicables a los militares los mandatos sobre responsabilidad jerárquica del mando, tal y como está previsto en la jurisprudencia internacional penal y el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI).

Luego vino la disposición adoptada en la reglamentación de la Ley Estatutaria de la JEP (Ley 1957 de 2019) en la que los **terceros no combatientes** solo comparecerán si lo hacen de manera voluntaria.

Ha habido esfuerzos adicionales en ese camino de la impunidad. La Fiscalía tiene el compromiso de llevar adelante las investigaciones sobre crímenes hasta el momento en que la Sala de Reconocimiento de Verdad (SRV) de la

JEP anuncie la inminencia de la resolución de conclusiones sobre quienes está investigando. Ese compromiso se ha incumplido.

El exfiscal general Fabio Espitia expidió en 2019 la circular 003 que ordenó a los fiscales abstenerse de tomar decisiones que afecten la libertad de los comparecientes. Esto es razonable. Pero, además, extendió la prohibición a decisiones que involucren la responsabilidad (como imputaciones, acusaciones o celebración de juicios) y aquellas que impliquen citaciones a prácticas de pruebas (Circular 003 de 2019). Con dicha decisión abusiva se paralizaron todas las investigaciones por crímenes contra los derechos humanos que implican a agentes estatales, aunque no se hubieran sometido a la JEP, con el argumento de haber perdido su competencia a manos de la JEP.

Dado que la Fiscalía nunca cumplió su deber de investigar y procesar a los más altos mandos y autoridades civiles responsables por estos crímenes de Estado, estos no han tenido ningún incentivo para cumplir con su obligación de rendir cuentas ante la JEP o ante la Comisión de la Verdad. Solo comparecieron unos 1.323 miembros de la Fuerza Pública y otros 125 terceros civiles o agentes del Estado no uniformados (JEP, 2021d), en su mayor parte, de rangos medios y bajos y casi todos con condenas o decisiones muy avanzadas o inminentes sobre su responsabilidad. Son los casos de los generales Henry William Torres Escalante y Mario Montoya Uribe, cuya imputación fue largamente aplazada desde los tiempos del fiscal Eduardo Montealegre.

Otra consecuencia de la falta de decisiones en firme sobre la responsabilidad de estos mandos es que, a diferencia de los condenados, estos han acudido en muchas ocasiones a negar su responsabilidad y los mismos hechos. Se han ido, incluso, en contra de lo ya probado en los procesos ante la justicia ordinaria. Esto lo hicieron con descaro el general Montoya y el coronel Publio Hernán Mejía.

Cúpula militar y presiones para mantener la impunidad

Desde el comienzo, Duque seleccionó como mandos para integrar la cúpula militar a quienes representaban las posturas más duras contra el Acuerdo de paz. Muchos de ellos, con innegables implicaciones en ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, actos graves de corrupción e incluso relaciones con paramilitares.

Con los generales Nicacio Martínez y Zapateiro, sus comandantes del Ejército, el país retornó a la práctica de las ejecuciones extrajudiciales (Martínez emitió directivas que rebajaron el nivel de certeza para determinar quién puede ser un blanco a eliminar en las operaciones militares, lo que podría haber determinado las muertes de decenas de menores de edad en operaciones de bombardeos). Con ellos, se expandió el paramilitarismo, crecieron otros actores armados y se impusieron directivas desde el alto mando para imponer el pacto de silencio sobre los responsables máximos de la práctica genocida de ejecuciones extrajudiciales.

En efecto, mediante el Plan 002811, el anterior Comandante del Ejército Nacional emitió la directiva para la construcción de una narrativa marco del conflicto armado colombiano. Su pretensión es la siguiente:

Desarrollar la estrategia para la construcción de la Narrativa Marco de Memoria Histórica del conflicto armado colombiano, que busque guiar la posición institucional en los espacios de verdad y memoria histórica dentro del trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. (Comando del Ejército, 2019)

Un libreto construido por equipos especializados desde el mando militar para direccionar las versiones de los comparecientes se ha convertido en el mayor riesgo de impunidad, no solo ante la CEV, sino, sobre todo, ante la JEP.

Una manifestación del desarrollo de esa estrategia es que abogados del Ministerio de Defensa estarían presionando a militares comparecientes para guardar silencio con respecto a la responsabilidad de sus mandos. En especial, sobre la del general Mario Montoya. Se conocieron también denuncias acerca de que a los militares comparecientes ante la JEP se les llevaba, antes de rendir sus versiones, a sesiones de adoctrinamiento. En estas sesiones se preparaba lo que debían decir y se les coaccionaba para no dejar salir la verdad (Akerman, 2021). En un tweet, el general Zapateiro propagandizaba la estrategia:

Los soldados del @COL_EJERCITO somos hombres de honor, honramos la palabra, veneramos el silencio y somos esclavos de nuestro deber. (Zapateiro, 2019)

Pues bien, mediante el Auto ARA-012 de 2021, la JEP ordenó investigar y tomar medidas para remediar estas prácticas (JEP, 2021b).

También la JEP tuvo que tomar medidas cautelares ante las presiones que vienen sufriendo militares que han hablado en sus versiones ante la JEP sobre la responsabilidad de algunos mandos. Al menos, 24 militares de ellos han recibido amenazas para callarlos y contra sus familias y otros tuvieron que solicitar traslado de la guarnición militar donde se encuentran para proteger sus vidas (Navarro, 2021b).

Este pacto de silencio se ha extendido a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)³. Con el ar-

.....

3 Estas dos entidades forman, junto con la JEP, el SIVJNRN.

Desde el comienzo, Duque seleccionó como mandos para integrar la cúpula militar a quienes representaban las posturas más duras contra el Acuerdo de paz.

gumento de que la información que se solicita es reservada, el Ministerio de Defensa ha negado el acceso a información a la CEV (El Tiempo, 2021). Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la CEV puso de presente que se le ha negado información hasta que suscriba determinados convenios, se le entrega información incompleta o que nada tiene que ver con lo solicitado y han llegado a responder a sus solicitudes con entrega de informaciones públicas y que se encuentran en fuentes abiertas (Morales, 2020). Ambas instancias del sistema de justicia transicional denunciaron también que se ha estigmatizado a sus integrantes y se les ha puesto en situación de riesgo (Comisión de la Verdad, 2020).

Luz Marina Monzón, directora de la UBPD, indicó que los militares no están aportando a la búsqueda de personas desaparecidas y que no hay interlocución con el Gobierno nacional. Mostró que es diferente lo que sucede con quienes comparecen como integrantes de las exFarc-EP:

Empezamos por la entrega de información humanitaria que ellos recopilaron antes de firmar el Acuerdo de Paz y en 2019 nos entregaron más de 250 formularios de información. (...) La conducta de quienes están sometidos a la JEP por parte de las [ex]Farc y que hablan con la Unidad es distinta a los que están sometidos desde la fuerza pública. [Con estos] La colaboración no ha sido fluida para nada, la relación ha tenido muchos retrocesos, no hemos avanzado seriamente ahí (Avila, 2021).

El 6 de julio de 2021, la Sala de Reconocimiento de la JEP les imputó crímenes de guerra y de lesa humanidad a un general, seis oficiales y tres suboficiales del Ejército y a un tercero civil por los caos de “falsos positivos”

en la región del Catatumbo, caso a partir de ahora la JEP ha pasado a denominar como “Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado”. Según la JEP,

... estos hechos no hubieran ocurrido sin la política institucional del Ejército de conteo de cuerpos, sin la política de incentivos y la constante presión que ejercieron los comandantes sobre sus subordinados para obtener muertos “en combate” (JEP, 2021d, Auto 125).

El 15 de julio de 2021, la misma sala de la JEP expidió el Comunicado 077 en el que imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a otros 15 miembros del Ejército (dos coroneles, seis oficiales, cuatro suboficiales y tres soldados del Batallón La Popa) por ‘falsos positivos’ en la Costa Caribe y en el que pone de presente lo siguiente:

... estos hechos no hubieran ocurrido sin alianzas con los paramilitares y sin un conjunto de incentivos, amenazas y presiones que ejercieron los comandantes sobre sus subordinados para obtener muertos “en combate” (JEP, 2021e).

Ambos autos, que son los iniciales de seis sobre la primera priorización de casos de “falsos positivos” de la JEP dejan claras las presiones que desde el alto mando se generaron para producir estos resultados. Tal vez por ello, el Fiscal General de la Nación decidió revocar la Circular 003 expedida por el exfiscal Espitia. A este funcionario se le premió su contribución a la impunidad al nombrársele Director Ejecutivo de la Justicia Penal Militar, entidad también responsable de las decisiones de impunidad que a lo largo del conflicto armado ha cobijado las violaciones de derechos humanos de la fuerza pública.

Como consecuencia de la revocatoria mencionada, el fiscal Barbosa anunció que haría imputación al general Mario Montoya como determinador de 104 casos de ejecuciones extrajudiciales mientras se desempeñó como comandante del Ejército. Son más los determinadores y autores mediatos de

estos crímenes, pero para establecer la verdad y las responsabilidades es necesario que tanto la justicia ordinaria como la JEP, incluso organismos como la CIDH y la CPI entiendan que solo avanzando en los casos que se conocen, podrá darse la complementariedad necesaria para comenzar a quebrar el pacto de impunidad y de silencio que hasta hoy ha mantenido a las prácticas masivas de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en completa impunidad frente a sus máximos responsables. El Tribunal Superior de Bogotá negó la imputación y mientras tanto el jefe del partido de gobierno ha propuesto una amnistía general que cobijaría a los perpetradores de crímenes internacionales, que, como se sabe, nunca pueden ser amnistiables. Las razones para la actuación de la CPI son ahora más evidentes.

Referencias

- Akerman, Y. (2021, 20 de febrero). El misterioso doctor Vargas. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/opinion/el-misterioso-doctor-vargas/?fbclid=IwAR11sgb3x-H6qiRtxPI-GJCMBSk0zH3GH-d7o5OyJqvUM_9lh6CuToClaXQ4
- Ávila, A. (2019, 29 de mayo). Falsos positivos en Colombia. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/05/28/colombia/1559060232_419756.html
- Ávila, C. (2021, 6 de marzo). “Hallamos información de 1.724 desaparecidos que no estaban registrados”: directora de la Unidad de Búsqueda. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/desaparecidos/hallamos-informacion-de-1724-desaparecidos-que-no-estaban-registrados-directora-de-la-ubpd/?fbclid=IwAR02KnRzYLOQKsvmvLC9TqO9O-CBN181PdCgxXu_hVsXkB_s0_VMJC7gYR_s

- Cabal, M. (2021, 18 de febrero). [@MariaFdaCabal]. *La Jep es la cueva marxista más peligrosa para la estabilidad de cualquier Estado de derecho. Si al menos hubieran tenido el pudor de evitar escoger activistas oenegeros como jueces, violando el principio de imparcialidad, la historia sería distinta.* [Tuit] [Tehtps://twitter.com/MariaFdaCabal/status/1362521744125415430]
- Caracol Radio (2021, 7 de agosto). Duque habló de sus 3 años de Gobierno criticando a la JEP. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2021/08/07/nacional/1628361411_188812.html
- Colprensa (2021, 4 de agosto). Las revelaciones de Salvatore Mancuso y Rodrigo Londoño en la Comisión de la Verdad. *El País*. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/las-revelaciones-de-salvatore-mancuso-y-rodrigo-londono-en-la-comision-de-la-verdad.html>
- Comando del Ejército (2019, 13 de marzo). *PLAN No 002811 que emite el Comando del Ejército Nacional para la construcción de una narrativa marco del conflicto armado colombiano*. Firmado por Mayor General Nicacio de Jesús Martínez Espinel, Comandante del Ejército Nacional. <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/jep75.html>.
- Comisión de la Verdad (2020, 9 de diciembre). *Las cinco peticiones de la Comisión de la Verdad ante la CIDH para facilitar el acceso a la información*. <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/cinco-peticiones-comision-verdad-a-cidh-para-facilitar-acceso-informacion>
- El Espectador (2021a, 7 febrero). “No es competencia del presidente Duque instruir a la JEP sobre cómo debe sancionar a los imputados de las Farc”: Eduardo Cifuentes. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/no-es-competencia-del-presidente-duque-instruir-a-la-jep-sobre-como-debe-sancionar-a-los-imputados-de-las-farc-eduardo-cifuentes-article/>
- El Espectador (2021b, 26 julio). En posesión de Pinzón, Duque le tira pullas, otra vez, a la justicia transicional. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/en-posesion-de-pinzon-duque-le-tira-pullas-otra-vez-a-la-justicia-transicional/>
- El Tiempo (2019, 19 octubre). Alerta por desfinanciación de la JEP en el presupuesto de 2021. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/jep-alerta-por-desfinanciacion-de-la-jep-en-el-presupuesto-de-2021-544143>
- El Tiempo (2021, 26 de enero). Comisión de Verdad lleva un año pidiendo información militar reservada. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/comision-de-la-verdad-lleva-un-ano-intentando-tener-informacion-militar-reservada-455612?fbclid=IwAR1MLXhCD-Q8eCMZa7CD82Q2AeRG-K7naG9-etmSS-GR3mRIZ9DI2NW1olM08>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2021a, 28 de enero). *Comunicado 006 de 2021. La JEP imputa al antiguo Secretariado de las Farc-Ep crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra por secuestros*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-imputa-al-antiguo-Secretariado-de-las-FARC-Ep-cr%C3%ADmenes-de-lesa-humanidad.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas. (2021b). *Auto ARA-012 de 20 de enero de 2021*.
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)-Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y de Determinación de los Hechos y Conductas (2021c). *Auto 033 de 12 de febrero de 2021*. Expediente 201834016040014E, Radicado: 02103002027
- Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)-Secretaría Ejecutiva (2021d). *Informe Estadístico. Cor-*

te: 31 de diciembre de 2020. https://www.jep.gov.co/Planeacion1/Informes%20de%20gesti%C3%B3n/20210213%20SRVR_Macrocasos.pdf?csf=1&e=AEbOsx

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021d, 6 de julio). *Comunicado 071 de 2021. JEP imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a un general, 6 oficiales y 3 suboficiales del ejército, y a un tercero civil, por 'falsos positivos' en Catatumbo*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-10-militares-y-un-civil-por-%27falsos-positivos%27-en-Catatumbo.aspx>.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021e, 15 de julio). *Comunicado 077 de 2021. JEP imputa crímenes de guerra y de lesa humanidad a otros 15 miembros del Ejército por 'falsos positivos' en la Costa Caribe: dos coroneles, seis oficiales, cuatro suboficiales y tres soldados del batallón La Popa*. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-imputa-cr%C3%ADmenes-de-guerra-y-de-lesa-humanidad-a-otros-15-miembros-del-ej%C3%A9rcito-por-falsos-positivos-en-la-Costa-Caribe.aspx>

Mejía, C. [@CARLOSFMEJIA]. (2021a, 20 de febrero). *La Corporación 'Yira Castro' de la mamá de Iván Cepeda, es una de las 15 organizaciones ante la #JEP con contrato para dar "asesorías jurídicas". Las víctimas exigen que las representen fundaciones que no tengan activismo ni afinidad ideológica con los victimarios Farc*. [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/CARLOSFMEJIA/status/1363188722372644870>

Mejía, C. [@CARLOSFMEJIA]. (2021b, 6 de mayo). *La #JEP, tribunal de los narcoterroristas Farc, excediendo sus competencias, pide que se reformen las Fuerzas Armadas Colombianas, y citan apoyo de la ONU, los mismos que desconocen los ataques que ha recibido la Fuerza Pública. Cuanto descaro en un solo trino*. [Enlace adjunto]

[Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/carlosfmejia/status/1390276869086490631>

Morales, P. (2020, 8 diciembre). Comisión de la Verdad pide apoyo a CIDH para facilitar acceso a información. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2020/12/09/nacional/1607476555_626107.html

Valencia, P. [@PalomaValenciaL] (2021, 18 de febrero). *Estas son las cifras de diferentes fuentes sobre falsos positivos. Las de la JEP provienen de organizaciones entre las cuales el "Comité de solidaridad con los presos políticos" la misma que ayuda a Monsalve, el llamado testigo estrella contra @AlvaroUribeVel*. Juzguen. [Tuit]. Twitter. <https://twitter.com/PalomaValenciaL/status/1362475158695510024>

Kienyke. (2021, 24 de febrero). Presidente Duque arremete fuertemente contra la JEP. *Kienyke*. <https://www.kienyke.com/colombia/presidente-duque-arremete-fuertemente-contra-la-jep>

Navarro, C. (2021a, 12 marzo). Oficial del Ejército confesó ante JEP su orden para matar a Albeiro Úsuga. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2021/03/12/judicial/1615571084_419498.html

Navarro, C. (2021b, 24 febrero). Protección especial ante amenazas de los que hablan de falsos positivos. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/radio/2021/02/24/judicial/1614189358_943280.html

Noticias Uno (2020, 31 de octubre). Presupuesto para la JEP se ha reducido cuatro veces durante gobierno Duque. *Noticias Uno*. <https://www.noticiasuno.com/economia/los-ataque-del-gobierno-duque-a-presupuesto-de-la-jep/?fbclid=IwAR2tm-B43EOIfJXzR1OXVOWT3kf-0U3wQiEhi-wh9OTQ1GmvVwghqth2FCuUE>

Pombo, L. (2021, 18 de febrero). Uribe responde a informe de la JEP sobre falsos positivos. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/uribe-respon->

de-a-informe-de-la-jep-sobre-falsos-positivos/20210218/nota/4110719.aspx

Pulzo (2021, 19 de febrero). Uribe insinúa que algunos falsos positivos no serían tan falsos como dice la JEP. *Pulzo*. <https://www.pulzo.com/nacion/alvaro-uribe-insinua-que-algunos-falsos-positivos-no-serian-tan-falsos-PP1032445>

RCN Radio. (2021, 7 de marzo). Marta Lucía Ramírez pide a la JEP que explique la cifra de 6.402 falsos positivos. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/politica/marta-lucia-ramirez-pide-la-jep-que-explique-la-cifra-de-6402-falsos-positivos>

Semana (2021, 8 de marzo). Vicepresidenta Marta Lucía Ramírez cuestiona las cifras de la JEP sobre falsos positivos. *Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/vicepresidenta-marta-lucia-ramirez-cuestiona-las-cifras-de-la-jep-sobre-falsos-positivos/202112/>

Sierra, P. (2021, 19 de febrero). Álvaro Uribe: “Lo de la JEP es una realidad distorsiona-

da”. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/programa/2021/02/19/6am_hoy_por_hoy/1613736587_628601.html

Zapateiro, E. (2021, 19 de febrero). Twitter oficial. https://twitter.com/COMANDANTE_EJC/status/1362840900628586496?s=08

Normas

Circular 0003 de 2019. Regla de competencia vigente para casos relacionados con el conflicto armado. Expedida por Fiscal General Fabio Espitia. Fiscalía General de la Nación.

Ley 1957 del 6 de junio de 2019. Ley estatutaria de la administración de justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Congreso de Colombia

BALANCE SOBRE LA REPARACIÓN Y LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes
Comisión Colombiana de Juristas, CCJ
Corporación Jurídica Libertad, C JL
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Movice
Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativos, ILSA

El pasado 10 de junio, cumplió diez años la Ley 1448 de 2011, también llamada Ley de víctimas y restitución de tierras (en adelante, Ley de víctimas o Ley 1448).

Sin duda, su expedición, así como la creación de los decretos ley étnicos 4633 de 2011 relativo a comunidades y grupos indígenas y 4635 de 2011 relativo a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras han sido un avance en términos de las políticas de atención y reparación de las víctimas que ha dejado el conflicto armado en nuestro país, y un esfuerzo importante para la restitución de tierras como proceso transicional y mecanismo de reparación frente al fenómeno de despojo y abandono forzado de tierras ocasionado por la guerra.

No obstante, las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones que hacen seguimiento a la política pública han sido claras en afirmar que la tarea está lejos de haberse cumplido. A eso se suma el doloroso aumento de hechos nuevos de violencia que vienen dándose en el país en los últimos tres años y que siguen generando desplazamientos forzados masivos, masacres, homicidios de personas lideresas y defensoras de derechos humanos. A pesar de ello, persiste una actitud negacionista del conflicto armado por parte del gobierno de Duque.

Dada la visibilización del incumplimiento de la Ley de víctimas y ante la necesidad de integrarla con el contenido del ***Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*** (en adelante, Acuerdo de paz), en especial, en los puntos 1 y 5¹, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-588 de 2019, ordenó al Congreso de la República y al Gobierno nacional ampliar la vigencia de la Ley. Esto se concretó con la expedición de la Ley 2078 de 2021 que amplía la vigencia de la Ley de víctimas y de los decretos ley por diez años: hasta junio de 2031. Conviene advertir que las iniciativas legislativas que dieron lugar a la ampliación de las vigencias provinieron del Partido de la U y del Movimiento Decentes.

El presidente Duque, a pesar de tener conocimiento de las necesidades de la ampliación de la normatividad, no adelantó acciones encaminadas a cumplir la orden emitida por la máxima autoridad constitucional, por el contrario, el partido de gobierno siguió insistiendo en modificar los pilares

.....

1 Este acuerdo se firmó en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc-EP. El punto 1 del se titula “Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral” y el punto 5, “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto”.

de la restitución mediante propuestas legislativas presentadas por la senadora María Fernanda Cabal; las cuales a pesar de su insistencia han sido archivadas.

Este artículo hace un balance de la noma en términos generales en relación con sus diez años de existencia, Es necesario entender los aciertos y desaciertos, así como los retos que ella enfrenta; también, puntualizar algunos aspectos de las actuaciones adelantadas en el tercer año de gobierno de Duque. Finaliza reiterando la importancia de promover mecanismos de integralidad entre lo establecido en la Ley de Víctimas y lo consignado en el Acuerdo de paz.

Balance general de la Ley de víctimas

Los últimos informes de balance de la implementación de la Ley 1448 reportan serios retrasos en la garantía efectiva del derecho a la reparación y para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas (Conpes-DNP, 2021; Uariv, 2020 a, b, c. y d; CSML, 2020; CSML, 2019; CSML, 2018) Esta ley se presentó como una política pública que buscaba articular todos los planes y programas diseñados hasta la fecha de su expedición (10 de junio de 2011) para garantizar una respuesta eficaz a la población de las víctimas, una de las más vulnerables y empobrecidas en el país. Con la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Snariv) se pretendía articular las entidades públicas del orden territorial y nacional para brindar una atención con enfoque diferencial y de derechos a las víctimas, de manera que hubiera un mayor impacto en la transformación de las condiciones de vida de las personas beneficiarias.

Diez años después de la vigencia de la Ley 1448, la evaluación de las metas denota que los avances son irrisorios a la luz del universo de víctimas. Según cifras de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral

a las Víctimas (Uariv. En adelante Unidad de Víctimas) (2020), en el Registro Único de Víctimas (RUV) se han reconocido 9 millones 146 mil 456 de personas, esto es, cerca del 12 % de la población del país. No obstante, según cifras de la Contraloría (2021), desde 2012 a marzo de 2021 se había girado indemnización a 782.605 personas por un valor de \$5,5 billones. En cuanto a lo reportado por la Unidad de Víctimas a diciembre de 2020 se habían otorgaron indemnizaciones a 1.107.953 personas, de las 8.130.447 de víctimas que son sujeto de esta medida, es decir, al 13,67%. (CSPPDF, 2021, p. 15).

A estas cifras se suman la falta de información clara y oportuna para las víctimas, lo que se evidencia en al menos tres situaciones:

- Desinformación sobre los derechos que les asiste,
- Falta de claridad sobre la inclusión o no en el registro de víctimas y de los integrantes de su núcleo familiar
- Estado de las reclamaciones.

Frente a la última situación, también es importante advertir que a las víctimas se les ha sometido a un sistema de turnos que parece inalcanzable para muchas de ellas. Además, tampoco es transparente frente a muchas de las priorizaciones que se han dado.²

.....

- 2 En marzo de 2019, la Uariv expidió la Resolución 1049 de 2019, que fijó y focalizó las prioridades técnicas para indemnizar por vía administrativa a las víctimas del conflicto que se encontraran en situaciones de urgencia manifiesta y extrema vulnerabilidad: personas mayores de 74 años, personas con enfermedades huérfanas, catastróficas, de tipo ruinoso o de alto costo y/o en situación de discapacidad. En abril de 2021, la entidad redujo de 74 a 68 años la edad para acceder al derecho de indemnización como víctimas; no obstante, no hay claridad sobre cuándo se podrá considerar la indemnización para las personas que no se encuentran priorizadas. Así mismo, en el pasado no ha sido clara la forma en que se han priorizado casos.

En cuanto a los Planes de Reparación Colectiva (PRC) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) de los pueblos étnicos, de un total de 765 sujetos de reparación, 18 (es decir, el 2,35%) han implementado su Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC), 159 más están en proceso de implementación y los 588 restantes aún no tienen definido su PIRC (Conpes-DNP, 2021, p. 59). En otros aspectos, ni siquiera se cuenta con datos confiables: es lo que sucede en la restitución de derechos –diferentes a la restitución de tierras–, la rehabilitación o el acceso a garantías de no repetición (CSPPDF, 2021, p. 15).

Existen, entonces, dos grandes preocupaciones sobre la implementación de ley 1448: la desfinanciación y la corrupción. Los recursos recibidos no alcanzan para atender las demandas de las miles de víctimas reconocidas. Según la Contraloría General de la República (CGR), se requiere que el Gobierno nacional destine alrededor de 357 billones de pesos hasta 2030 para atender los 9 millones 146 mil 456 de personas reconocidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

En relación con la corrupción, el pasado 9 de junio, la CGR (2021) señaló que desde 2012 se vienen evidenciando inconsistencias y alertas en la ejecución de recursos destinados a la población víctima del conflicto por parte de entidades del orden nacional. La CGR identificó inconsistencias en giros de indemnizaciones, atención humanitaria y en la aplicación de subsidios de vivienda urbana para víctimas, que suman más de 82 mil millones de pesos. Además, la Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata (Diari) y la Contraloría Delegada para el Posconflicto evidenciaron pagos por indemnizaciones a 75 fallecidos, que suman 647 millones de pesos,

nunca reintegrados; pagos por ayuda humanitaria a 493 personas fallecidas que suman más de 282 millones de pesos, entre muchas otras irregularidades (CGR, 2021a y 2021b). Lamentablemente, a pesar del necesario papel que debería desempeñar una institución como estas en medio de un país con un conflicto vigente, la Unidad de Víctimas se ha convertido en un fortín político, hoy dominado por el partido de gobierno, el Centro Democrático.

La implementación de la Ley 1448 reporta serios retrasos en la garantía efectiva del derecho a la reparación y para la superación de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.

Ante el déficit en la reparación integral de las víctimas, se esperaría una apuesta decidida para garantizar los derechos de las mismas; no obstante, esto no ha sucedido en el gobierno de Duque. Por el contrario, se evidencia una baja definición de metas, una falta de apropiación de recursos adecuados para implementar la política de víctimas y una falta de compromiso en desarrollar los ajustes de la Ley 1448 para armonizarla con el Acuerdo de

paz (Codhes, 2019 y CSPPDF, 2021).

En el otro importante componente de la ley, la restitución de tierras, según la información encontrada hasta el 31 de mayo de 2021, en esta fecha solo se habían restituido 395.248 hectáreas de los seis millones de hectáreas calculadas inicialmente como despojadas (CSPPDF, 2009). Es decir, el 6,6 %, sin que existan análisis, ni investigaciones que expliquen el porqué de este bajo porcentaje, tema que se retomará más adelante.

Políticas públicas para las víctimas en el tercer año de gobierno de Duque

En el último año del actual gobierno se presencia un conjunto de decisiones regresivas frente a las víctimas, entre ellas, las siguientes:

- Continuación de la metodología de priorización para el pago de la indemnización.
- Cambio en el modelo operativo de reparación colectiva.
- Modificación al protocolo de participación.
- Modelo de corresponsabilidad.
- Protocolo de retornos.
- Reubicaciones.

Estas decisiones se han caracterizado por su falta de concertación con las víctimas, por el establecimiento de barreras y requisitos administrativos que dificultan el acceso al derecho a la reparación o que acotan el contenido de los derechos; por guiarse con un criterio de sostenibilidad fiscal³ y por asignar tareas a las entidades territoriales sin

.....

- 3 Ese criterio de sostenibilidad fiscal supeditó la garantía de los derechos a la disponibilidad presupuestal sin que el gobierno hiciera esfuerzos adicionales por aumentar los recursos.
- 4 Debe advertirse que a estas consideraciones les falta todavía incluir los efectos regresivos de la pandemia en las condiciones de vida de las víctimas.
- 5 El Documento Conpes 4031 señala que para el período 2022-2031 el presupuesto que garantizará la prórroga de la Ley 1448 ascenderá a 46,7 billones de pesos, mientras que la CGR dice que hasta 2030 el Gobierno nacional debe invertir unos 357 billones de pesos para cumplirle a las víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV) (CGR, 2021a). La CGR entregó cifras de la fiscalización hecha a los recursos de la *Ley de víctimas* y encontró detrimentos patrimoniales (corrupción) por 35.941 millones de pesos, a lo que se suma una notable desfinanciación de la política pública para las víctimas. De los 357 billones de pesos calculados hasta 2030, se requieren 48,7 billones de pesos para cubrir las reparaciones administrativas (4,8 billones anuales en los próximos diez años de prolongación de la *Ley de víctimas*), 26 billones para hacer lo mismo con las medidas de vivienda, 4,8 billones en función de la alimentación y 20,5 billones con destino a retornos y reubicaciones. Para cumplir con la reparación colectiva pendiente se necesitan 1,6 billones de pesos y en materia de las reparaciones de los sujetos étnicos se necesitan 120 mil millones más.

fortalecerlas para que puedan satisfacer los compromisos con las víctimas.

Sigue pendiente la tarea de superar la condición de la vulnerabilidad de las víctimas en términos de su acceso a los derechos sociales. Por ejemplo, al 23 % de los hogares víctimas de desplazamiento, se le estiman ingresos equivalentes a la pobreza extrema: al 39%, a pobreza moderada y al 29%, a una situación de alto riesgo de caer en pobreza moderada o extrema⁴ (Conpes-DNP, 2021, p. 29). En otros casos, la información es deficiente por la falta de mediciones de las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las víctimas (Conpes-DNP, 2021; Uariv, 2020; CSML, 2018, 2019 y 2020).

Finalmente, en este periodo resalta la expedición del Documento Conpes 4031 (Conpes-DNP, 2021) como la última estrategia del gobierno para cumplir con los derechos de las víctimas; sin embargo, su alcance es limitado al menos por tres razones: las proyecciones de recursos necesarios son muy inferiores a otros cálculos como los de la Contraloría General de la República (CGR)⁵, con lo que se estaría ante un riesgo de desfinanciación de la política pública de víctimas; se plantea la continuidad de las estrategias actuales sin cambios sustantivos en los enfoques, planes y programas existentes y faltan esquemas claros de medición en términos de goce efectivo de derechos y no solo en materia de metas de gestión, con lo cual corre el riesgo de repetir los mismos errores en los siguientes diez años de la ley.

Restitución de tierras en el tercer año de gobierno de Duque

Si bien la restitución de tierras como acción jurídica se considera una novedad importante en materia de reparación para las víctimas, su implementación a lo largo de estos diez años evidencia grandes vacíos en materia de justicia y de reparación para las víctimas de despojo y abandono forzado.

En el último año del gobierno Duque, se vienen presentando situaciones preocupantes en su implementación, entre ellas, las relacionadas con la protección alrededor del actuar de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT). Al respecto, Forero (2021), de *El Espectador*, denunció que las medidas de seguridad de la entidad vienen desmejorando desde 2019⁶. Eso causó, primero, la desaparición de cuatro personas que se encontraban en comisión en el municipio de Mesetas (departamento del Meta) el día 27 de mayo de 2021 y, luego, se les encontró muertas⁷. El hecho se hubiera evitado con mayor atención de parte de la entidad en las condiciones de seguridad de la zona y si hubiera respetado los protocolos ya existentes en la materia.

En 2020, la restitución de tierras dejó cifras muy bajas en materia de gestión. Por una parte, las difíciles condiciones que atraviesa el país en temas de seguridad afectan cada vez más las posibilidades de que las víctimas vean la restitución como una forma de repa-

ración cercana. Al respecto, la URT indicó que en 37 municipios de los 139 gestionados se dieron insumos con concepto desfavorable de seguridad por parte del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT)⁸.

Sin conceptos favorables de seguridad, no puede procederse con los siguientes pasos de la restitución, lo que se convierte en un primer cuello de botella. Esta situación ameritaría que la entidad estuviese tomando al menos dos acciones:

- Diseñar alternativas a la restitución material en zonas donde después de muchos años se han evidenciado las dificultades para adelantar restitución.
- Integrar a las solicitudes de restitución que no cuentan con condiciones de seguridad medidas de protección a los bienes inmuebles; por ejemplo, mediante el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (Rupta), con el fin de evitar la perpetuación del ciclo de despojo sobre el bien.

El segundo cuello de botella en materia de restitución es el de las negaciones en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas por parte de la URT. Sin el cumplimiento de este requisito, no es posible acudir ante el juez para que se pronuncie sobre la restitución. Al respecto,

De las 8.852 decisiones de fondo adoptadas [durante 2020], el 33 % (2.904) corresponden a inscripciones y el 67% (5.948) a no inscripciones que se discriminan así: 21% corresponde a no inscripciones, 17 % a desistimientos, 24 % a no inicio de estudio formal y 5 % a rechazos. (URT, 2021a)

Esto indica que se mantiene la tendencia de la URT de negar casos. En cifras globales, hasta el 31 de mayo de 2021 se habían presentado 130.052 solicitudes individuales de restitución (URT, 2021b); de ellas, 91.325 tenían el trámite finalizado; de estas, se inscribieron solamente 31.980 y 59.345 no se inscribieron;

.....

- 6 Por ejemplo, en el departamento del Meta, donde el orden público es complejo en la actualidad, la fuerza pública hace acompañamiento por monitoreo y no de manera presencial como sucedía antes. Así mismo, se han evidenciado incumplimientos en los protocolos de viajes: es el caso del desuso del dispositivo de referencia Spot GEN3, a pesar de que el módulo de seguridad de la inducción de la URT establece que es un requisito indispensable para las visitas en campo.
- 7 Se trata de las hermanas Yadmil y Sandra Milena Cortés Uribe, reclamantes de tierra; Karen Sulay Garay, funcionaria de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y Jhon Steven Cogua, conductor de la camioneta de la empresa Servitransportes Andina. (El Espectador, 2021)
- 8 El CI2RT se creó en desarrollo del “mandato contenido en el Decreto 4829 de 2011” y “mediante la Directiva 3 del 25 de enero de 2012, [por] el Ministro de Defensa Nacional (...) como instancia de coordinación, intercambio e integración de información de inteligencia, encargado de obtener, analizar y suministrar la información necesaria y pertinente para orientar el planeamiento del proceso de restitución de tierras” (Ministerio de Defensa Nacional, 2012).

es decir que las negaciones corresponden al 64% del total de decisiones. En conclusión, la negación es el principal cuello de botella de la restitución de tierras.

La preocupación sobre las negaciones ya se ha advertido. Precisamente, la Procuraduría General de la Nación (PGN) abrió una actuación preventiva tendiente a revisar legalidad de dichas actuaciones. Adelantó un ejercicio aleatorio en todo el país que concluyó en la solicitud de revocatoria directa de aproximadamente 128 casos, que a la fecha no han tenido pronunciamiento por parte de la URT.

Otra de las grandes preocupaciones en la restitución de tierras es la falta de cumplimiento de las órdenes judiciales. De acuerdo con el modelo analítico de la PGN, a julio de 2020 existían 5.609 órdenes incumplidas de sentencias proferidas por los jueces de restitución de tierras:

Con ello se está perpetuando de manera indefinida la vulneración de los derechos de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, no se está garantizando la igualdad material y la protección efectiva de los derechos y, paradójicamente, se está revictimizando aún más a esta población. (CSML, 2020)

El balance en de la restitución en las etnias es aún más preocupante: al 30 junio de 2020, se tenía conocimiento de un total de 624 solicitudes de restitución de tierras en estas poblaciones. Se conoce que 101 de esas solicitudes se encuentran en la etapa de caracterización, 153 ya cuentan con caracterización, 128 se encuentran en etapa judicial y 19 cuentan con sentencia judicial: las cifras muestran un claro cuello de botella.

A lo anterior se suma la advertencia de la Comisión de Monitoreo (CSML) en el sentido

de que muchos casos de restitución se están dando sobre territorios ya formalizados, es decir, sobre territorios que ya cuentan con una seguridad jurídica a favor de los pueblos. Eso muestra que este proceso no está contribuyendo de fondo a la garantía del derecho al territorio de los pueblos y comunidades indígenas y negras. De otra parte, se presentan demoras en la toma de decisiones. Durante todo 2020, solo hubo una sentencia para las etnias; no obstante, en muchos de los casos, la información que llega a los despachos judiciales no es suficiente para proferir sentencias, lo cual genera dilaciones procesales.

Existen dos grandes preocupaciones sobre la implementación de ley 1448: la desfinanciación y la corrupción. Los recursos recibidos no alcanzan para atender las demandas.

Aun así, la etapa que más preocupa es la posterior al fallo: en ella se generan retrocesos y se somete a los pueblos a iniciar de cero en los trámites al interior de las instituciones, sobre todo, en la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Esta entidad desconoce todo el avance dado en el proceso de restitución y co-

mienza nuevamente el levantamiento de la información.

Finalmente, es necesario indicar que, además de las cifras oficiales antes reportadas, a la restitución le sigue otra serie de impunidades: hay ausencia de investigación y sanción penal a los hechos delictivos que la han antecedido, como el desplazamiento forzado, las masacres y homicidios selectivos, principalmente aquellos en los que hay evidentes beneficios para terceros, como empresarios palmicultores, bananeros y sector minero-energético.

Al respecto, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) entregó a la JEP informes sobre las impunidades del despojo. En ellos advierte que no existen investigaciones con resultados contundentes frente a terceros

a pesar de las prácticas sistemáticas de criminalidad y victimización relacionadas con la manera violenta y arbitraria en la que se arrebataron las tierras a comunidades campesinas y de la identificación de dispositivos de financiamiento del despojo, de sus actores y beneficiarios.

Acuerdo de paz y Ley de víctimas

Como se indicó, parte de la justificación para ampliar la vigencia de la Ley de víctimas es la necesidad de integrarla con el Acuerdo de paz⁹, en especial, con los puntos 1 y 5. Esta consideración resulta aún más clara si se tiene en cuenta que la Ley 1448 fue un punto del calendario de implementación normativa del Acuerdo¹⁰ en el que se indicó el siguiente objetivo:

ampliar el reconocimiento de todas las personas víctimas de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos. (Acuerdo de paz, 2016, p. 203).

En ese sentido, para que la Ley de víctimas sea viable debe integrarse con las definiciones y propuestas contenidas en el Acuerdo de paz. Eso requiere, por ejemplo, lo siguiente:

- Que el enfoque reparador y restaurativo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR) incluido en el Acuerdo de paz oriente la política pública de la Unidad de Víctimas.

.....

9 Esta afirmación tiene en cuenta el hecho de que los Actos legislativos 01 y 02 de 2017 cambiaron el parámetro de la Carta Política al establecer dos elementos en la constitución el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y el blindaje jurídico del Acuerdo de paz en el que se reconoce la Ley de víctimas como una piedra angular de la atención que se debe dar a las mismas.

10 Literal h del punto 6.1.10 del Acuerdo de paz.

- Mayor articulación entre las entidades creadas en la Ley 1448 y en el SIVJRNR.
- Articulación entre la atención a víctimas y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Al respecto, el documento Conpes 4031 (Conpes-DNP, 2021) tiene precisamente el propósito de articular la política pública de atención y reparación a las víctimas con los PDET; no obstante, es de recordar que estos también están desfinanciados y que el Gobierno nacional se ha negado a garantizar su plena implementación.

De otra parte, una de las principales decisiones incluidas en el Acuerdo de paz fue adelantar una reforma participativa de la Ley 1448 de 2011. El gobierno de Iván Duque no hizo los esfuerzos para hacer un balance de la Ley de víctimas con la participación de las organizaciones y las mesas de víctimas. Eso habría facilitado la identificación de los principales cuellos de botella de la política pública de víctimas y de restitución de tierras y, en consecuencia, la proyección de las reformas necesarias para dar solución a las múltiples problemáticas existentes.

Sumado a lo anterior, es difícil adelantar una política efectiva de reparación integral y de restitución de tierras con garantías auténticas de no repetición si se mantienen dos condiciones desde el propio Gobierno nacional: la promoción de un discurso que alienta la prolongación del conflicto armado interno y no brindar garantías claras que permitan la protección de las comunidades y territorios en donde claramente se logró la reincorporación de la guerrilla de las Farc-EP.

Todo lo anterior concluye en que la Ley de víctimas, a diez años de su creación, se sigue enfrentando a varias situaciones:

- Muy pocas metas logradas con respecto al universo total de víctimas.
- La falta de presupuestos adecuados
- Problemas de corrupción.

- Falta de integración con el Acuerdo de paz.
- Persistencia de un discurso negacionista del conflicto armado por parte del gobierno.
- Aumento de hechos de violencia que generan nuevas víctimas
- Y, principalmente, ausencia de alternativas para dialogar con las víctimas en búsqueda de superación de los cuellos de botella.

Es claro que la dimensión de la problemática exige trazar estrategias más contundentes, en el sentido de que permitan pensar en soluciones de mayor impacto. Por ejemplo, las acciones colectivas. No obstante, también hay un llamado a que las entidades desarrollen un trabajo mucho más articulado que evite reprocesos, dilaciones, duplicidad en las acciones y dobles costos para el Estado; ejemplo de ello, repetir consultas y pruebas en el posfallo de la restitución de información que se tomó o se pudo haber tomado en el marco de la etapa judicial.

Finalmente, es urgente hacer un llamado a tomar acciones que garanticen la no repetición para las víctimas. La razón de este llamado es que las violaciones de derechos humanos, la falta de garantías para personas líderes y la exacerbación del conflicto se convierten en el mayor peligro para las víctimas y la actuación del gobierno contraría lo establecido en el Acuerdo de paz.

Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-

EP. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2021, enero-abril). La muerte lenta del PNIS en el gobierno Duque. *Revista 100 Días*, 111.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 (CSML) (2018). *Quinto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras 2017-2018*. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/996701/2018-09-20+Informe+ejecutivo+ley+victimas.pdf/60601b79-583f-4b35-a978-57023aa8eb46?version=1.0>

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 (CSML) (2019). *Sexto informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras 2018-2019*. https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/sexto_informe_implementacion_victimas_restitucion_congreso_2018_2019.pdf

Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011 (CSML) (2020, octubre). *Séptimo informe sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras 2019-2020*. https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/img/noticias/S-C3%A9ptimo%20Informe%20sobre%20la%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de%20V%C3%ADctimas%20y%20la%20Resti____.pdf

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF) (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*. 5. <http://www.codhes.org/~codhes/images/Encuestas/Vol%205%20Reparar%20de%20manera%20integral%20Tierras.pdf>

Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPP-

DF) (2021). *Comentarios al informe único auto 326 de 2020 presentado por el gobierno nacional*. Bogotá: Codhes.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)-Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2021, 11 de junio). *Documento Conpes 4031. Política nacional de atención y reparación integral a las víctimas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4031.pdf>

Contraloría General de la República (CGR) (2021a, 9 de abril). *Comunicado de prensa No. 37. Detrimentos patrimoniales por \$35.941 millones ha encontrado la Contraloría en fiscalización de recursos de Ley de Víctimas*. https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2021/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/detrimentos-patrimoniales-por-35-941-millones-ha-encontrado-la-contraloria-en-fiscalizacion-de-recursos-de-ley-de-victimas

Contraloría General de la República (CGR) (2021b, 9 de junio). *Comunicado de prensa No. 63. Contraloría alerta por pagos de indemnizaciones a fallecidos en ejecución de la Ley de Víctimas*. Recuperado el 25 de junio de 2021 de https://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/boletines-de-prensa-2021/-/asset_publisher/9IOzepbPkrRW/content/contraloria-alerta-por-pagos-de-indemnizaciones-a-fallecidos-en-ejecucion-de-la-ley-de-victimas

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (2020). *Avanza la Sustitución con Legalidad. Diagnóstico, Avances y Planeación PNIS*. Recuperado el 3 de marzo de 2021 de <https://drive.google.com/file/d/1ZYJQjarORqz7iFT-gGo01Kj74J3CZHTk/view> Citado en Cinep (2021).

El Espectador-Redacción Colombia (2021, 6 de julio). Hallan cuatro cuerpos que pertenecerían a la comisión de restitución desaparecida. *El Espectador*. Recuperado el 10 de agosto de 2021 de <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/hallan-cuatro-cuerpos-que-pertenecerian-a-la-comision-de-restitucion-de-tierras-desaparecida-en-meta/>

Forero, S. (2021, 17 de julio). Las advertencias que nadie escuchó en el caso de la comisión de restitución asesinada. *El Espectador*. Recuperado el 10 de agosto de 2021 de: https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/las-advertencias-que-nadie-escucho-en-el-caso-de-la-comision-de-restitucion-asesinada/?fbclid=IwAR3uG-YoB-bxNp-x97-fs67n1gM9S4X-Z-ir_vCQQbTRjW-Tt5z01V7qMF0Sc

Ministerio de Defensa Nacional (2012, 25 de septiembre). *Directiva Permanente 0031 de 2012. Protocolos de coordinación de la Fuerza Pública en el marco de los Comités Operativos Locales para la Restitución, COLR, y creación del Centro de Observación y Seguimiento del Sector Defensa al Proceso de Restitución de Tierras*. https://normograma.info/mindef/docs/directiva_mindefensa_0031_2012.htm

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (Unodc) (2020, 31 de diciembre). *Informe No. 23. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos – PNIS. Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata – componente familiar*. https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf

Soto, L. (2020). En medio de la incredulidad, Duque apuesta por nueva estrategia de sustitución de coca. Recuperado el 3 de marzo de 2021 de <https://lasillavacia.com/medio-incredulidad-duque-apuesta-nueva-estrategia-sustitucion-coca-77596>. Citado en Cinep (2021).

Unidad de Restitución de Tierras (URT) (2021a, marzo). *Informe. Rendición de cuentas 2021-Vigencia 2020*. https://www.restituciondetierras.gov.co/605/-/document_library/DwuXLemzvU4Y/view_file/1110995?_com_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_DwuXLemzvU4Y_redirect=https%3A%2F%2Fwww.restituciondetierras.gov.co%2F605%3Fp_p_id%3Dcom_liferay_document_library_web_portlet_DLPortlet_INSTANCE_DwuXLemzvU4Y%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview

Unidad de Restitución de Tierras (URT) (2021b, mayo). *Estadísticas de restitución*. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) (2020a, 7 de abril). *En reparación colectiva, han sido beneficiados 15 sujetos en lo que va del año*. Recuperado el 25 de junio de 2021 de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/reparacion-colectiva/en-reparacion-colectiva-han-sido-beneficiados-15-sujetos-en-lo-que-va-del-ano>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) (2020b, 18 de septiembre). *Registro Único de Víctimas*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimasruv/37394>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) (2020c, 1º de enero). *Víctimas del conflicto armado. Reporte general*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/General>

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) (2020d). <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/anexo2respuestarendicioncuentasdr.pdf>

Normas

Decreto Ley 4633 del 9 de diciembre de 2011. Por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Ministerio del Interior.

Decreto Ley 4635 del 9 de diciembre de 2011. Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Ministerio del Interior.

Ley 1448 del 10 de junio de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República.

Ley 2078 del 8 de enero de 2021. Por medio de la cual se modifica la ley 1448 de 2011 y los decretos ley étnicos 4633 de 2011, 4634 de 2011y 4635 de 2011, prorrogando por 10 años su vigencia. Congreso de Colombia.

Resolución 1049 del 15 de marzo de 2019. Por lo cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 de 2018 y se dictan otras disposiciones. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Sentencia C- 588 del 5 de diciembre de 2019. Ordena al Congreso de la República y al Gobierno ampliar la vigencia de la ley 1448 de 2011. Corte Constitucional. M. P.: José Fernando Reyes Cuartas.

Sentencia SU-150 del 21 de mayo de 2021. Corte Constitucional ampara derecho a la representación de las víctimas mediante las circunscripciones transitorias de paz para la Cámara de Representantes. M. P.: Alejandro Linares Cantillo.

Implementación del Acuerdo de paz y recursos de cooperación

ENTRE EL FRACASO DIPLOMÁTICO Y EL ACAPARAMIENTO

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines

La comunidad internacional en la implementación del Acuerdo de paz

El papel de la comunidad internacional en la implementación del Acuerdo de paz se estableció en los siguientes numerales del mismo¹:

- 6.3. Componente internacional de verificación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI).
- 6.4. Componente de acompañamiento internacional. y
- 6.1.3 Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos. Este último se refiere, entre otros, a los recursos de cooperación para la paz.

Con respecto a la verificación,

... el Acuerdo Final de Paz no solamente le concede un papel clave a las Naciones Unidas creando una Misión Política de Verificación y

a través de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) la inclusión de un capítulo específico en su informe anual sobre la implementación del Acuerdo, sino que, además, dispone un nuevo mecanismo encargado de verificar y monitorear todos los puntos. El Mecanismo de Verificación incluye dos Notables, una Secretaría Técnica (Cinep y Cerac) y un apoyo técnico (Instituto Kroc). Complementariamente, se prevé un acompañamiento permanente por parte de los países garantes (Cuba y Noruega), los cuales desde el inicio de los diálogos de paz en 2012 han conseguido cumplir esta labor a lo largo de todo el proceso de implementación temprana. (Nijmeijer, 2020, p. 14)

El acompañamiento fue previsto por puntos, nombrando países y organizaciones expertas en la materia como “acompañantes” cuyo papel fue especificado en los lineamientos acordados tiempo después de la firma: apoyo financiero, apoyo técnico y monitoreo (Nijmeijer, 2020).

Frente a los recursos financieros de cooperación, se crearon cuatro fondos para la implementación del Acuerdo de Paz: el Fondo de Paz y Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, el Fon-

1 El nombre completo del acuerdo es *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* y se firmó el 24 de noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

do Europeo para la Paz y el Fondo Fiduciario para una Colombia Sostenible del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Cada fondo tiene una priorización temática y geográfica y, en principio, su gestión debería ser articulada por el Fondo Colombia en Paz².

En este artículo se enmarca la gestión de las relaciones y los recursos de cooperación internacional por parte del gobierno Duque, en el contexto general de su manejo de las relaciones internacionales, para señalar que son una manifestación de su talante autoritario, de su vocación por la destrucción del Acuerdo de Paz y de la falta de creación y puesta en marcha de instrumentos de transparencia.

El autoritarismo exportado: dificultades para la verificación y el acompañamiento

En *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra y privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, presentado en 2019, se resaltó que el carácter autoritario del Gobierno nacional se manifestaba a través de cinco rasgos: la eliminación y limitación de los mecanismos de participación democrática; el abandono de la agenda de apertura democrática contenida en el Acuerdo de Paz; la estigmatización de algunos sectores sociales y políticos; la reducción de escenarios de participación para la formulación de políticas públicas; y el enfoque de las relaciones internacionales.

En relación con este último aspecto se planteó que,

... con sus declaraciones y decisiones en relación con la situación política en Venezuela,

.....

2 Una primera evaluación de la gestión de esos fondos se hizo en Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia (2020).

el gobierno de Duque está promoviendo y validando golpes de Estado fuera de Colombia, lo que muestra su naturaleza antidemocrática. Además, muestra la adhesión a la agenda neoconservadora del continente encabezada por Trump y Bolsonaro. (Viva la Ciudadanía, 2019, p. 219).

Para comienzos de 2020, estas posiciones se manifestaron en la “venezolanización” de la política exterior, concentrada principalmente en el efímero liderazgo del Grupo de Lima, en el apoyo público a Juan Guaidó y en el quiebre “con las organizaciones y países garantes de lo acordado en La Habana, para desviar la discusión de cómo va la implementación a cuál fue el contenido de lo que ya está firmado” (Cano, 2020).

El senador Antonio Sanguino denominó esta estrategia como una “diplomacia para la paz, diplomacia para la guerra”, un intento de gestionar apoyos internacionales para la política de *Paz con legalidad* buscando simular similitudes entre sus contenidos y los definidos por el Acuerdo de Paz. De otro lado, se profundizaba el matoneo a la comunidad internacional, manifestado en acciones como:

- Las limitaciones y mala fe manifestadas en el nuevo mandato de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- La reducción de la presencia del sistema de Naciones Unidas en el país.
- La formulación de un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Undaf) que desconoce la relevancia del rol de verificación de la ONU.
- La aspiración de control de los actores internacionales mediante acciones como requerir la solicitud de autorizaciones al Gobierno nacional para el desempeño de labores de acompañamiento y verificación.
- Los ataques a países garantes como Noruega y Cuba (Sanguino, 2020, pp. 20-21).

Al respecto, la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional ha destacado que el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz persiste, y se puede caracterizar como unánime:

Así se corroboró durante la sesión del Consejo de Seguridad en octubre de 2020 cuando los países miembros reafirmaron su compromiso de apoyar la implementación del Acuerdo Final. Es, además, importante señalar que la comunidad internacional mantiene un atento seguimiento a la implementación del Acuerdo Final, en particular en lo relacionado con las Garantías de Seguridad, al haber mostrado su preocupación por la persistencia de las amenazas y asesinatos “contra líderes comunitarios y sociales, incluyendo mujeres lideresas y líderes y lideresas de las comunidades indígenas y afrocolombianas, así como contra ex-miembros de las Farc-EP” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2021, pp. 228-229).

A pesar de los esfuerzos del gobierno, el apoyo de la comunidad internacional a la implementación del Acuerdo de Paz se mantiene y se manifiesta en el acompañamiento y la verificación, además de la permanente atención a la situación general del país y, en particular, a la implementación del Acuerdo.

La falta de transparencia en la implementación

Dicho lo anterior, la verificación internacional del Acuerdo de paz requiere, para su funcionamiento, información y mecanismos de transparencia sobre la implementación por parte del Gobierno nacional. El numeral 6.1.5. del Acuerdo definió la creación del Sistema Integrado de Información y medidas de transparencia para la Implementación con el objetivo

... de contribuir a la transparencia, facilitar el seguimiento y verificación del Plan Marco para la implementación y de los recursos invertidos, en particular el seguimiento por parte de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI)

así como hacer los ajustes correspondientes para el cumplimiento de las metas. (Cancillería de Colombia, 2016, p. 199).

Dentro de los componentes del sistema están:

- Mapas interactivos de seguimiento.
- Mecanismos de rendición periódica de cuentas.
- Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia.
- Herramientas de las nuevas tecnologías de información.
- Matrices de riesgos de corrupción.
- Mecanismo especial para la denuncia ciudadana.
- Fortalecimiento de los mecanismos de control interno.

El desarrollo de este sistema se ha limitado a la creación del Portal para la Paz (<https://www.portalparalapaz.gov.co>), a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, en el cual se publica información sobre la política de paz con legalidad e información sobre la gestión de la Consejería, no sobre la implementación integral del Acuerdo de Paz. El Departamento Administrativo de la Función Pública creó el Sistema de Rendición de Cuentas para el Acuerdo de Paz (Sircap) (Función Pública, s.f.), que cuenta con la identificación de los responsables, en el Gobierno nacional, del cumplimiento de cada compromiso adquirido en el marco del Acuerdo, la normatividad asociada a su implementación y las obligaciones de participación contenidas en el mismo.

En los informes periódicos que publica esta Consejería se hace un barrido en el cual se registra el número de proyectos financiados con recursos de la cooperación internacional, el número de personas beneficiadas y otros datos. Sin embargo, estos informes no son detallados y no corresponden a ninguna de las tareas definidas en el numeral 6.1.5., por lo que es necesario indagar por los in-

formas específicas de cada fondo de cooperación acerca del uso que se ha dado a los recursos.

Otra fuente de información cuyo funcionamiento está limitado es el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO). Creado por el Decreto 1829 de 2017, y a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el SIIPO aún no se encuentra funcionando completamente. De acuerdo con la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional,

... al 17 de noviembre de 2020, de los 501 indicadores del PMI, 399 cuentan con fichas técnicas aprobadas. De estas, 395 están cargadas en el SIIPO. 91 indicadores están en proceso de construcción, seis se encuentran por definición de responsable y 12 están en revisión técnica por parte del Departamento Nacional de Planeación. Es preocupante que a tres años de la aprobación del PMI todavía no se cuente con el 100 % de las fichas técnicas, lo que limita la labor de seguimiento al proceso de implementación. Además, es preocupante que el SIIPO no permita dar cuenta del avance de los proyectos, programas y políticas implementados en los territorios ni un mecanismo que dé cuenta del seguimiento a los recursos para la implementación. (2021, p. 17).

La ausencia de transparencia en la información sobre la implementación integral del Acuerdo de Paz es una alerta para la sociedad civil, que desde distintos sectores ha realizado esfuerzos de seguimiento a la implementación; también es un asunto que debería llamar la atención de la comunidad internacional, en particular de los países e instancias que hacen parte del componente de acompañamiento internacional.

Desfinanciación o poquísimos recursos para la paz

Parte de la estrategia para “hacer trizas el Acuerdo de paz” es desfinanciarlo o destinar bajos niveles de recursos para su implementación. La Contraloría General de la República

advirtió que entre 2017 y 2019 se gastó el 12 % de los recursos disponibles para implementar el Acuerdo de Paz, lo que en términos de tiempo significa que se tomará 10 años más de los 15 previstos inicialmente. También afirma que la tercera parte de los proyectos de inversión reportados no corresponde a los objetivos del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz.

En el cuadro 1 se muestra el estado, a junio de 2021, del uso de los recursos de cada uno de los fondos de recursos financieros para la paz.

Si bien cada fondo tiene objetivos específicos y rutas de ejecución particulares, se resalta que las prioridades para el uso de los recursos están relacionadas con los PDET y con programas de reincorporación, alineados con los principales objetivos del Gobierno. Cada fondo genera sus propios informes, pero la ejecución de recursos no siempre se asocia con los puntos del Acuerdo de Paz a los cuales corresponden, lo que dificulta el seguimiento. En el caso del Fondo Colombia en Paz, administrado por Fiduprevisora, se producen informes semanales que hacen seguimiento detallado de los proyectos en ejecución, sin embargo, la información específica del contenido de cada proyecto no se encuentra fácilmente. Es necesario crear o fortalecer espacios de participación ciudadana y de rendición de cuentas en el marco de la ejecución de los recursos de cooperación internacional, en especial considerando que se trata de recursos públicos de los países donantes.

Seguir remando contra la corriente

A tres años del gobierno Duque, todos los rasgos autoritarios se han exacerbado, pero su posición frente a las relaciones internacionales le ha generado varias dificultades. Primero, su matoneo a la comunidad internacional no ha sido exitoso y el apoyo a la implementación sustantiva del Acuerdo de

Cuadro 1. Uso de los recursos de los fondos financieros para la paz, a junio de 2021

Fondo	Descripción
Fondo Colombia en Paz-FCP	Fondo centralizado y administrado por el Gobierno nacional, como un patrimonio autónomo a cargo de Fiduprevisora, creado por el Decreto 691 de 2017, cuyo objetivo es “ser el principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del <i>Acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de la paz estable y duradera</i>, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes de Desarrollo”. El FCP es un patrimonio autónomo, administrado por Fiduprevisora, que cuenta con una asignación presupuestal de cerca de 3,8 billones de pesos de los cuales ha ejecutado aproximadamente 2,3 billones (Fondo Colombia en Paz, 2021). De acuerdo con el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cedipo) (2020, p. 2), los recursos correspondientes a cooperación internacional en este fondo, entre 2017 y 2019, ascendían a cerca de 1,9 billones de pesos, de los cuales la mayoría provenían de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) y del Fondo Colombia Sostenible del BID.
Fondo Colombia Sostenible del BID	Tiene el objetivo de apoyar, durante 15 años, proyectos y programas encaminados a maximizar los dividendos ambientales, económicos y sociales de la paz en Colombia, principalmente en los territorios donde confluyen el conflicto armado, las áreas estratégicas para el desarrollo rural sostenible y la conservación del medio ambiente, para lo cual prioriza proyectos encaminados a “prevenir el impacto negativo del crecimiento económico sobre el capital natural, lograr la reinserción económica de los excombatientes y las comunidades y mejorar la productividad agrícola, beneficiando a actores locales”, incluyendo mujeres, pequeños agricultores y comunidades locales, indígenas y afrodescendientes en 277 municipios priorizados en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes 3850). Los principales donantes internacionales son Suiza, Suecia, Noruega, Alemania, Reino Unido y el BID; las áreas temáticas para el uso de los recursos son: – Innovación para el desarrollo rural. – Mitigación y adaptación al cambio climático. – Desarrollo alternativo de bosques y biodiversidad. – Cadenas de valores y acceso a mercados. – Fortalecimiento de parques nacionales. – Promoción de sistemas silvopastoriles y agroforestales. – Pago por servicios ambientales. – Sustitución de cultivos de uso ilícito. – Ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio. – Reconstrucción socioeconómica. – Recuperación de áreas degradadas. – Infraestructura para la productividad rural. – Fortalecimiento de la agricultura familiar sostenible y la economía campesina.

Fondo	Descripción
Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF)	El MPTF “es una herramienta tripartita del Gobierno de Colombia, las Naciones Unidas y los países donantes, que tiene como objetivo articular las inversiones de la comunidad internacional con las prioridades nacionales, en sus esfuerzos para la implementación del Acuerdo Final” (MPTF, 2021, p. 4). Con contribuciones de 18 donantes*, los recursos de este fondo están dirigidos a financiar iniciativas relacionadas con cuatro ámbitos temáticos: 1. Estabilización: 69 millones de dólares gastados en 92 proyectos entre 2016-2020. 2. Reincorporación: 24 millones de dólares gastados en 27 proyectos entre 2016-2020. 3. Víctimas y justicia transicional: 34,3 millones de dólares gastados en 51 proyectos entre 2016-2020. 4. Comunicación: 8,8 millones de dólares gastados en 18 proyectos. En total se han gastado 136,1 millones de dólares en 188 proyectos. En la ejecución de los recursos de este fondo participan organizaciones de la sociedad civil en Antioquia, Cauca, Magdalena, Meta, Putumayo y Nariño, entre otros lugares del país.
Fondo Europeo para la Paz en Colombia (EUTF)	Constituido en 2016, el EUTF está integrado por la Unión Europea, 21 de sus Estados miembros, Reino Unido y Chile. Cuenta con 127 millones de euros en aportes que se ejecutan a través de proyectos con socios locales (organizaciones sociales), asociados a seis pilares estratégicos: 1. Reconciliación y disminución del conflicto. 2. Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político. 3. Inclusión poblacional: jóvenes, mujeres y grupos étnicos. 4. Productividad sostenible e incluyente. 5. Institucionalización y presencia legitimadora del Estado. 6. Valor agregado de la Unión Europea. A diciembre de 2020 el EUTF financiaba, o había financiado, 34 contratos por \$113,8 millones de euros y seis auditorías (EUTF, 2021, p. 4).
Fondo para la paz y posconflicto del Banco Mundial	En abril de 2020 se aprobó un proyecto por 1.700 millones de pesos (425.000 dólares) para proveer asistencia técnica a las subregiones de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) de Catatumbo y Chocó, enfocado en la generación de capacidades para la formulación de proyectos por parte de comunidades y organizaciones comunitarias, incluyendo el fortalecimiento de su rol en la sostenibilidad de las inversiones (CPEyC, 2021, p. 650).

* Noruega, Reino Unido, Alemania, Fondo de Construcción de Paz, Canadá, Suecia, Suiza, Irlanda, Women's Peace & Humanitarian Fund (WPHF) (Fondo de Mujeres para la Paz y la Acción Humanitaria), Sustainable Development Goals Fund (SDG-España), Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Agencia Catalana de Cooperación, Finlandia, Filantropía, Nueva Zelanda, Chile, Portugal.

Paz se mantiene. Sin embargo, el gobierno acapara los recursos de la cooperación internacional y evade el cumplimiento de las tareas para la transparencia en la ejecución de los recursos. El compromiso de la comunidad internacional permanece, pero se resalta la poca disposición gubernamental en la rendición de cuentas.

Segundo, con la elección de Joe Biden, tras el apoyo de integrantes del gobierno y del partido Centro Democrático a la campaña de reelección de Donald Trump se redujo el margen de maniobra del gobierno en las relaciones con Estados Unidos. (Mejía, 2020). Adicionalmente, la elección de Biden “puede significar un impulso para que el Gobierno colombiano amplíe y acelere [la implementación del Acuerdo de Paz] en áreas que lo requieran, en la medida en que se posicione como un tema principal en la agenda bilateral de ambos países” (Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional, 2021, p. 229).

Tercero, el creciente rechazo internacional a la represión de la movilización y la protesta social en el marco del Paro Nacional y el estallido social a partir de abril de 2021, que se manifestó desde mayo ante los casos de abuso policial (El Tiempo, 2021). Al respecto, en julio de 2021, la Asamblea Capitolina de Roma aprobó una moción para condenar la violencia y la represión estatal en el marco del paro nacional (El Espectador, 2021), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó el informe de su visita al país en el que resalta “el uso desproporcionado de la fuerza, la violencia basada en género, la violencia étnico-racial, la violencia contra periodistas y contra misiones médicas, irregularidades en los traslados por protección, y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar” (CIDH, 2021).

En el informe *El desgobierno del aprendizaje. Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance*

del segundo año de gobierno de Iván Duque, se insistió en la necesidad de “garantizar que los recursos de cooperación internacional [aporten] al objetivo del Acuerdo Final de dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social (...) y a fortalecer nuestra democracia” (Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, 2020, p. 316). Así mismo, se señaló la urgencia de que su gestión fuera transparente y participativa, que sus recursos se destinaran al desarrollo de las tareas incluidas en el Acuerdo de Paz y que se ejecutaran con una perspectiva de promoción del goce efectivo de derechos. A la fecha esas tareas siguen pendientes.

Referencias

- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia (2020). Los recursos de cooperación internacional para la paz y el manejo que hace de ellos el Gobierno. En *El desgobierno del aprendizaje. Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque* (pp. 311-317). PCDHDD - CCEEU - La Alianza.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2018). Reglamento Operativo Fondo Colombia Sostenible. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/062818_-colombia_sostenible_reglamento_operativo_version_2.pdf
- Cancillería de Colombia (2016). Mesa de Conversaciones. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

- Cano, L. (2020). *Una política exterior sin brújula*. Fundación Paz y Reconciliación - PARES. <https://pares.com.co/2020/02/19/una-politica-exterior-sin-brujula/>
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cedipo) (2020). Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz - Fondo Colombia en Paz 2017-2019. *Documento de Trabajo* 24. <https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021, 7 de julio). CIDH culmina su visita de trabajo a Colombia y presenta sus observaciones. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/167.asp>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEyC) (2021). *Informe de gestión 32 meses. Agosto 7 de 2018-abril de 2021*. CPEyC. <https://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1112/informes-de-gestion/>
- El Espectador (2021, 19 de julio). Consejo de Roma exige la suspensión de los acuerdos entre la UE y Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/europa/paro-nacional-consejo-de-roma-exige-suspension-de-acuerdos-entre-la-ue-y-colombia/>
- El Tiempo (2021, 30 de mayo). Paro nacional: ¿qué dice la comunidad internacional sobre las protestas? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/paro-nacional-que-dice-la-comunidad-internacional-sobre-protestas-592266>
- Fondo Colombia en Paz (2021). Informe semanal del 7 al 11 de junio de 2021. https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2021/06/Informe-FCP-11-jun_2021.pdf
- Fondo Europeo para la Paz en Colombia (EUTF) (2021). *EUTF Colombia 4th Annual Report 2020*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2021/05/1.-Annual-report-2020.pdf>
- Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sosténimiento de la Paz (MPTF) (2021). *Informe Anual 2020*. <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/4CO00>
- Función Pública (s.). Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz. Sir Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/sircap/>
- Mejía, L. J. (2020, 16 de noviembre). El voto colombiano en las elecciones de Estados Unidos. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/voto-colombiano-las-elecciones-estados-unidos/>
- Nijmeijer, T. (2020). La comunidad internacional: soporte imprescindible. *Cuadernos de la Implementación* (15).
- Portal para la Paz (s.f.). Inicio. <http://www.portalparalapaz.gov.co/>
- Sanguino, A. (2020). *A un año del fracaso del 20F. Radiografía de la política exterior del gobierno de Iván Duque*. Oficina del Senador Antonio Sanguino y Alianza Verde. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/informefinal.pdf.pdf>
- Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional (2021). *Octavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final*. CINEP/PPP y Cerac. <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/864-octavo-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia.html>

Viva la Ciudadanía (2019). Talante autoritario y regresividad de los derechos. En VV.AA., *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra y privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (pp. 218-221). PCDHDD, CCEEU y La Alianza.

Norma

Decreto 691 de 2017. Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el Fondo Colombia en Paz (FCP) y se reglamenta su funcionamiento. Presidencia de la República de Colombia.

EL ELN, SU ACTUALIDAD Y LA REALIDAD DE LOS DIÁLOGOS

Luis Eduardo Celis*

¿En que está hoy el Ejército de Liberación Nacional?

El 4 de julio de 2021, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) cumplió 57 años de existencia. Esta guerrilla, la única que permanece como tal entre las que se alzaron en armas desde los pasados años sesenta, es una compleja organización de la que hablamos quienes seguimos lo que sucede con ella. En general, el país la ve, en el mejor de los casos, como guiada por unos dinosaurios de la política o la señala como anacrónica, terrorista, castro-chavista; todos, epítetos que no dan cuenta realmente de lo que es: un agrupamiento que ha permanecido en la Colombia de hoy, que con sus subidas y sus bajadas ha logrado mantenerse vigente en la realidad del país y del que se habla mucho de cuando en cuando y se entiende poco.

Una primera reflexión por compartir: es importante darnos tiempo y espacio para hablar con más rigor de una organización que ha sido capaz de enfrentar a un Estado, con todo lo que ello implica, y seguir con vigor.

.....

* Analista de las dinámicas de violencias organizadas y de sus perspectivas de superación.

Aunque se le considere indescifrable, nada más lejano de la realidad; es profundamente terrenal y todos los días hace evidente lo que es. Así puede observarse al leer las señales que semana a semana comparte, tanto desde sus medios de comunicación, como con su actuación, esta última, quizás, la más reveladora.

En los últimos cinco años, cuando me han preguntado qué es el ELN, uso la figura de una cebolla cabezona: en la parte más profunda de esa cebolla, cubierta por hojas o capas, están sus raíces; una juventud nacida a finales de los años treinta descubrió la expresión de un régimen político de exclusiones y autoritarismos –que se mantiene en buena medida seis décadas después– (aunque, la rebelión armada, en buena medida, se ha integrado, mediante las firmas de acuerdos de paz con el Estado, a esta precaria democracia).

Luego, una de las capas de la historia más cercanas a esas raíces es el momento de la vinculación del sacerdote Camilo Torres Restrepo, que le representa un orgullo por todo lo que significó para construir una relación con religiosas y religiosos. Pero, ese vínculo se perdió en buena medida cuando tuvo la

osadía de matar al obispo de Arauca Jesús Emilio Jaramillo en octubre de 1989; hasta entonces, fue casi un cuarto de siglo de buenas migas con un sector pequeño pero muy activo del mundo católico y cristiano de Colombia.

Todo eso ha sido parte de la vida del ELN, que ha recorrido muchos territorios y conflictos y ha estrechado vínculos con comunidades campesinas, afrocolombianas, indígenas y en las barriadas populares, en las universidades y colegios. Un andar por Colombia pregonando cambios y rupturas que se anclaron en la cotidianidad de la gente pero que la violencia diluyó.

Otra capa de ese ELN de hoy es la construcción de su capacidad, como mencioné, de mantenerse vigente, con una presencia territorial que, mal contada, puede llevarnos a encontrarlos hoy en 140 municipios del país; en estas geografías del presente, las y los guerrilleros del ELN son agentes de policía, jueces para dirimir pronta y cumplida justicia y son más o menos efectivos agentes de una forma de DIAN¹ que cobra los tributos de toda economía que se mueva en los territorios, como la del narcotráfico.

Si el ELN no estuviera de manera permanente allí, sería bastante irrelevante como un asunto por resolver; quizás tendría una modalidad más terrorista, al estilo del grupo armado Euskadi Ta Askatasuna (ETA), del País Vasco, haciéndose sentir de cuando en cuando en las grandes ciudades, algo que también hace; me refiero a ese apare-

cer esporádico con acciones de envergadura en términos militares, como el ataque a la Escuela de Policía General Santander, de Bogotá, en 2019, a la formación de un grupo de policías para iniciar su labor diaria (formación de policiales) en Barranquilla, en febrero de 2018, o a la más reciente en la estación de Policía del Barrio Juan Atalaya, en la ciudad de Cúcuta; todas ellas causaron gran conmoción mediática.

Pero, además de ello hay una presencia permanente del ELN en diez regiones en

donde esta organización ha logrado de alguna manera permanecer y/o fortalecerse en la última década:

- Arauca, que parece la estructura de mayores capacidades sociales, político-militares y económicas al interior del ELN, con la ayuda de un río que se cruza en cinco minutos y que el Estado colombiano no controla.

- Catatumbo y, muy cerca, Cúcuta, un área metropolitana donde tiene su mayor capacidad urbana.
- Buena parte del Pacífico, la única región donde se ha expandido de manera importante en la última década.
- Sur de Bolívar y Magdalena Medio, junto al Cauca, el Bajo Cauca, Nariño, el nordeste antioqueño y el sur del Cesar.

Esa es hoy la geografía del ELN, un grupo mucho más reducido que el que fue en su mejor momento de los años noventa, pero bastante mejor que el que había al iniciar el gobierno del presidente Uribe en 2002. Y en un relativo proceso de expansión, aún no finalizado desde que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) salieron de la confrontación armada en 2016.

**El ELN,
con subidas y bajadas,
se ha mantenido
vigente en la realidad
del país.
De él se habla mucho de
cuando en cuando y se
entiende poco.**

1 Institucionalmente hablando, la DIAN es la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Otra capa de la cebolla del ELN actual es la que muestra su vocación dialogante. La organización tiene canales de comunicación con una diversidad de actores sociales y políticos con los que puede tener identidades en los fines y diferencias en los medios y, por eso mismo, se sintonizan en las desconfianzas con las élites tradicionales de poder y en su búsqueda de transformaciones de tanta inequidad y exclusiones.

Quizás sea difícil tramitar lo anterior, si se parte de las paranoias y estigmatizaciones, pero se debe considerar que hay un mundo social y político con el que el ELN se relaciona todos los días. Empezando por las comunidades en donde este se ha mantenido. Allí, hay adhesiones políticas e ideológicas colectivas o de sus líderes con ese Estado de hecho, el que permanece allí todos los días para hacer justicia, garantizar seguridad y establecer tributación a su manera; a sus formas de organización como actor irregular, el otro Estado, el supuestamente legítimo, nunca ha llegado o lo ha hecho de una manera arbitraria y criminal. Esa es la dura realidad que hay que reconocer.

Viene otra capa de la cebolla: la capacidad de llevar la vida en forma autónoma. Para ello, el ELN ha construido su propia economía, que, por supuesto, se origina en la ilegalidad, pero, que es también más compleja por su relacionamiento territorial. Y eso le da otras posibilidades, a partir de su propio esfuerzo, para conseguir recursos con su trabajo, porque son varios cientos y, en relación con miles, esa escala es muy importante para haber logrado permanecer sin depender de nadie, solo con su iniciativa y esfuerzo. Tal condición es muy importante.

Es necesario hacer el esfuerzo de conocer más al ELN en la complejidad que le caracteriza y bajarnos de los supuestos y de la idea de que son indescifrables.

¿Por qué al gobierno no le interesan los diálogos y negociaciones con el ELN?

En 2021, se cumplieron treinta años de la primera vez en la que el ELN se sentó a una mesa de negociaciones buscando la paz. Lo hizo en el contexto de su participación en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, cuando era presidente César Gaviria, en lo que se conoce como el proceso de Caracas y Tlaxcala (1991). Desde esa ya lejana experiencia, la organización de la que hablo ha pasado por diálogos y por algún grado de negociación con los gobiernos de Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos. Con Iván Duque, no ha existido nada formal al respecto.

Tres décadas sin que haya sido posible un proceso de diálogo son evidencia de que el ELN aún no está maduro para una negociación de paz y para dejar su proyecto estratégico de resistencia armada. En él se afincó luego de un notorio debilitamiento entre 1992 y 2002: en 2005, en su IV Congreso Nacional, analizó lo sucedido y definió un proyecto cotidiano y realista de “resistencia armada” en el que cada militante y combatiente del ELN que se levanta con vida es alguien que ya ha triunfado.

Que en esos años haya sido imposible llegar a un acuerdo de paz con el ELN es también responsabilidad de los gobiernos, por su escaso interés, su menguado compromiso y sus escasas propuestas rigurosas para llevar adelante algo tan esquivo y difícil, pero indispensable.

Una negociación de paz con el ELN requiere de un gobierno inclinado a ampliar esta estrecha democracia plagada de inequidades, todas reforzadas por mafias que ejercen de manera sistemática la violencia; este punto es clave: la derecha uribista nada como pez en el agua en este orden de exclusiones y muerte. Por eso, escapa a una negociación viable con una fuerza antisistema que ha mantenido desde siempre las banderas de cambio, justicia y equidad.

Por esto último, no es posible un acuerdo con el uribismo, lo que contrasta con la tesis de que la paz se hace con los enemigos más acérrimos: eso es cierto si hacen un cambio los mismos actores de la confrontación violenta. Lo que le pedimos al ELN algunos conocedores de su camino es que asuma que se puede transformar en una fuerza civil para competir políticamente con garantías; y a las élites políticas tradicionales, que estén dispuestas a modificar su convicción de que todo está bien como está y se abran a nuevos rumbos.

Al uribismo poco o nada le importa buscar un pacto democrático para superar los principales problemas que tiene Colombia y que han empujado a millones de personas a una protesta social y ciudadana sostenida, la que hemos vivido en el enorme y prolongado paro nacional, la protesta más formidable de toda nuestra vida republicana. Está demostrado que no quiere pactar las transformaciones que son urgentes en la sociedad colombiana; está anclado en su autoritarismo y representa lo más retardatario de la sociedad colombiana; en su círculo están los mayores responsables de enorme victimización de amplios grupos de la sociedad y no está dispuesto a reconocer responsabilidades, como el despojo de tierras, en esta larga confrontación.

Con el uribismo es imposible impulsar acuerdos de paz, pues a lo que esta corriente política aspira es a someter al ELN, a su rendición, y el ELN está lejos de querer claudicar. El presidente Iván Duque está atrapado por lo más beligerante del uribismo.

¿Qué significa que el ELN no tenga una decisión firme de negociación?

Ya lo dije, pero es bueno remarcarlo: desde 2005, el proyecto estratégico del ELN es resistir ante su enemigo, ante las élites de

poder que han conducido a Colombia en toda su vida republicana. Llama a esas élites **la oligarquía** y señala que tienen una alianza estrecha y estable con el “imperialismo norteamericano”, conductor del poder más importante del hemisferio. Confronta a esa oligarquía desde su acción política en armas.

El ELN resiste en los territorios en los que se ha mantenido y ejerce como Estado paralelo, muchas veces más efectivo que el Estado colombiano; resiste buscando nuevos horizontes para instalarse y también conflictos, al tiempo que recupera vínculos sociales; resiste saboteando con sus paros armados y reaccionando con su acción mediática al devenir de dinámicas de la sociedad; resistencia que no se ve sino cuando hay algún estruendo y se cobran vidas, como en los ataques a la policía en Bogotá en 2019 y en Barranquilla en 2018.

El ELN pretende que su acción se incremente y en eso se ha esforzado durante los últimos cinco años, desde cuando terminó el conflicto con las Farc-EP, en lo que viene siendo relativamente exitoso. Y podremos ver una presencia mayor del ELN, que lo puede llevar a un mayor despliegue territorial en los próximos años, tema delicado al que hay que ponerle mayor atención.

La realidad interna del ELN es la de una fuerza que ha superado la catástrofe sufrida entre 1992-2002, cuando perdió dos terceras partes de sus recursos: presencia territorial, mandos medios, combatientes y recursos económicos. Aunque sin volver al tamaño de su mejor momento, sí logró revertir su debilitamiento y permanecer, como lo he expresado, como un actor en la vida del país.

El ELN aspira a importantes transformaciones orientadas a superar las injusticias y desigualdades en el país, pero en esto hay una ambivalencia, que consiste en lo siguiente: solamente el ELN, que es una minoría organizada, agencia la resistencia armada, junto a un discurso de transformaciones. Este discurso viene siendo cada vez más parte

de la sociedad colombiana, pero esta también, en su mayoría, rechaza el proyecto de violencia sistemática del ELN, aunque haya sintonía con las palabras de cambio y un gran anhelo por concretarlas en políticas: la transformación democrática de la sociedad colombiana. Solo así será plenamente viable un proceso de paz con el ELN.

Por otra parte, el ELN desconfía de manera superlativa en que se cumpla un acuerdo de paz, mucho más después de lo que ha sucedido durante el gobierno de Iván Duque en relación con el firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Farc-EP.

En síntesis, el ELN quiere transitar el camino de la solución negociada, pero tiene muchas desconfianzas que hacen que este no sea viable; por tanto, hoy está afincado en la resistencia armada y salir de este proyecto para lograr un acuerdo de paz implica todavía mucho camino por recorrer; no será ni lo podrá ser una imposición o una abstracción del *deber ser*.

Lo que implica una negociación viable con el ELN

No es posible derrotar al ELN militarmente, pues esa organización ha demostrado capacidad de permanencia y adaptación. Más aún, decrece y crece en forma de espiral, como lo ha mostrado en ya casi seis décadas. De ahí que se insista en que la única salida es construir con esa organización un acuerdo negociado.

Con tres décadas de intentos y seis procesos infructuosos de negociación en los que han actuado seis presidentes de la República, parece requerirse un gobierno que

apueste, como indiqué antes, por superar la precariedad de esta democracia. A partir de allí, hay posibilidades de construir un acuerdo de paz con esta organización tan desconfiada, no sin razones y con una apuesta de acción política que de manera ampliamente mayoritaria la sociedad colombiana no respalda, no quiere, no apoya, y que hay que superar, por responsabilidad social y necesidad democrática.

Un proceso de paz con el ELN requiere: un gobierno que crea en ampliar la democracia transformando las inequidades y exclusiones, en una participación social y comunitaria más diversa y protagónica, y que

se construyan consensos que, aunque difíciles, son necesarios; todo lo anterior es posible si hay voluntad política y si se decide asumir con rigor y seriedad este proceso de paz pendiente, el último con la última organización rebelde que persiste en la acción violenta y que debe superarse.

Ya tenemos una agenda para arrancar un proceso de paz con el ELN,

la construida por esta organización y el gobierno de Juan Manuel Santos entre 2014 y 2016; Allí están las coordenadas que lo harán viable: participación, deliberación, construcción de una visión compartida de paz y unas transformaciones que conviertan esa paz en realidad.

Si me preguntan por las transformaciones por pactar en función de este proceso de paz pendiente, propongo: garantías para la permanencia digna en los territorios, un pacto consistente de ordenamiento democrático de los territorios y tramitar los conflictos entre diversos actores por escalas territoriales, una política para promover equidad y unas garantías para las disputas

**Un proceso de paz
con el ELN requiere
de un gobierno que crea
en ampliar la democracia,
en una participación
social y comunitaria
y en la importancia de
consensos.**

sociales y políticas; todo esto, teniendo como prioridad los territorios donde el ELN ha permanecido.

Al oído de los que compiten por la presidencia

Es necesario resolver el conflicto con el último actor alzado en armas. Y es posible. Hay que construir propuestas, creer en la participación y asumir desde el primer día de gobierno esta paz pendiente.

Son cuatro las condiciones sobre las que se mueve el ELN al “explorar” el camino de los diálogos y las negociaciones y que hay que tener muy presente para construir una estrategia de actuación desde un gobierno que quiera resolver este tema pendiente:

1. Bilateralidad: el ELN está dispuesto a discutir y a pactar en procesos bilaterales sobre todos los temas. Por eso, este gobierno ha sido un fracaso con su política de exigencias unilaterales.
2. Participación social, gremial e institucional lo más amplia y diversa que se pueda concitar y esto debe liderarlo un gobierno.
3. Transformaciones que sean pertinentes para avanzar en una democracia de mayor calidad, en un país con tantas problemáticas por superar.
4. Certeza de cumplimiento (punto difícil: fácil es firmar; lo complicado es llevar a la realidad lo pactado en el papel. Esto requiere tiempos, recursos, capacidades institucionales, voluntad política y tramitar los conflictos).

Bajo el gobierno Duque

RECONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO NACIONAL NARCOPARAMILITAR

Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos

Miedo a la paz y reconstrucción de la guerra

El proyecto narco-paramilitar quedó fragmentado luego de la extradición a Estados Unidos, en mayo de 2008, de sus 14 principales comandantes militares (Lozano, 2008). En 2016, salió de escena el principal enemigo armado de este proyecto, la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), debido al desarme y desmovilización de más de 13.000 combatientes.

Ambos sucesos dejaron despejado gran parte del tablero de ajedrez de actores armados, con una posibilidad grande para el país de superar 70 años de guerra. Sin embargo, quedó un grave problema para los impulsores del proyecto narco-paramilitar-contrainsurgente, que vieron en el Acuerdo de paz firmado en 2016 dos riesgos: perder los privilegios de la representación política impuesta mediante el terror y tener que devolver parte del botín de los cerca de ocho millones de hectáreas de tierras despojadas (González 2011); y como parte neurálgica de esas nuevas situaciones, tener que afrontar los escenarios para la rendición de cuentas por los cientos de miles de atrocidades perpetradas a lo largo de varias décadas.

Con el fin de evitar todo ello, la coalición de intereses políticos, empresariales y militares que se ha beneficiado del proyec-

to narco-paramilitar emprendió una estrategia orientada en varios sentidos¹: impedir el avance de los compromisos del Acuerdo de paz y el desmonte de las estructuras armadas del paramilitarismo, descarrillar los acuerdos con la otra organización guerrillera todavía en armas, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), reconstruir desde sus bases las estructuras que controlan el narcotráfico en las distintas regiones y refundar el accionar de las estructuras y prácticas paramilitares en el ámbito nacional.

Luego de que el aparato político detrás del proyecto narco-paramilitar accedió al control del aparato estatal en las elecciones de 2018 y durante los tres primeros años del gobierno de Iván Duque han avanzado enormemente la reconstrucción de actores armados y la refundación del paramilitarismo.

.....

1 Más adelante hablaremos de un concepto relacionado con esta coalición: el de “bloque de poder contrainsurgente” sostenido por Vilma Liliana Franco (2009). Con ese concepto, ella designa a la amplia confluencia de intereses políticos, empresariales y militares que controlan desde la clandestinidad gran parte de las redes criminales del narcotráfico y otras rentas ilegales y que se sirven del paramilitarismo para proteger y expandir sus proyectos de acumulación y despojo y para imponer un orden contrainsurgente en las distintas regionales donde ejercen su dominio.

Superación de la fragmentación paramilitar y del vacío del “enemigo insurgente”

Los políticos de la derecha y los mandos militares suelen decir que el paramilitarismo se acabó entre los años 2003 y 2006 con la desmovilización parcial de sus estructuras en el gobierno de Álvaro Uribe. Eso no ha ocurrido. (Verdad Abierta, 2008).

En gran parte del territorio que controlaban esas estructuras, permanecieron remanentes de manera mucho más encubierta. En las nuevas condiciones, ejercieron control territorial y se dedicaron a actividades criminales, como las relacionadas con narcotráfico, extorsión a poblaciones y extracción de rentas mediante préstamos gota a gota y minería legal e ilegal. El gobierno pasó a denominarlas “bandas criminales” (o Bacrim).

En algunas regiones, sobre todo en el Atrato, Urabá y el Caribe, los paramilitares retomaron pronto sus funciones al servicio de clanes políticos y empresariales que se habían beneficiado del despojo de tierras. Su labor consistió en impedir mediante el terror y el asesinato de líderes la reclamación de las tierras despojadas. Fue así como comenzaron a conocerse con el nombre de “Ejércitos Anti-Restitución” (El Tiempo, 2012).

Al comienzo del gobierno de Duque, Uribe, el expresidente, jefe del partido de gobierno y de la coalición de la extrema derecha, entonces senador, declaró que había una situación grave de violencia y narcotráfico que exigía persistir en la confrontación armada. Argumentaba que en el país había,

5.000 reincidentes de Farc en armas, 15.000 del ELN entre Venezuela y Colombia y más de 20.000 en la Bacrim y esta inseguridad que heredó el presidente Duque necesita unas fuerzas armadas con iniciativa (...) con decisión de recuperar el orden público. (Semana, 2019).

En consecuencia, sobre la base de esta ficción, debía reforzarse “el mandato de re-

cuperar la seguridad en (...) “la legalidad” (Semana, 2019).

Semejante ficción era ante todo un proyecto político para reconstruir al enemigo, de manera que pudiera recrearse en el corto plazo el ambiente de guerra, único capaz de garantizar la continuidad de sus privilegios y la certeza de su impunidad.

Desde luego, sus afirmaciones no tenían ningún fundamento. Obedecían ante todo al miedo a que los avances notorios del proceso que comenzó con las negociaciones de paz y se afianzó con la firma del Acuerdo llevaran al **bloque de poder contrainsurgente**² a perder el poder político y económico acumulado mediante el terror y el despojo perpetrado por las huestes narco-paramilitares a su servicio y cesara la impunidad con que su enorme poder se habían permitido disfrutar hasta entonces.

La realidad en los comienzos del gobierno Duque era completamente contraria. Un logro importante del Acuerdo de paz fue que en 2017 Colombia tuvo la tasa de homicidios más baja en varias décadas, se redujeron las muertes por el conflicto en un 97%, el desplazamiento en un 79% y las víctimas de minas antipersonales en un 99 % (Canal Capital, 2019).

De otra parte, también, el año con menos bajas y heridos entre las fuerzas militares fue 2016 y las elecciones de 2018 fueron las más pacíficas en muchas décadas. Los logros de la paz habían beneficiado también a los militares, pues las cifras de muertos y heridos habían llegado a un mínimo histórico, al punto que en enero de 2017 el presidente Santos celebraba la salida del último herido de guerra del Hospital Militar (El País, 2017).

Obviamente, para reconstruir el proyecto paramilitar y legitimarlo había que partir de la reconstrucción del “enemigo” insurgente,

.....

2 Véase nota de pie anterior.

bastante debilitado luego de la desmovilización de las Farc-EP y de los avances en las negociaciones de paz con el ELN.

Las ficciones de Uribe se reflejaron tempranamente tanto en las Bases del Plan de Desarrollo de Duque, como en su Política de Seguridad y Defensa. En ambas se desconoció por completo el contexto de paz y de desmovilización logrado en el gobierno anterior y se falseó la realidad enunciando que, en vez de desmovilización y desarme, lo que dominaba en el contexto era la subsistencia de lo siguiente:

... graves amenazas a la seguridad de la nación y a los derechos de los colombianos, resultado de la capacidad de *adaptación y mutación de los grupos armados ilegales* y de la grave pérdida de iniciativa estratégica del Estado en la lucha contra dichos fenómenos criminales (Mindefensa 2019, p. 20. *Cursivas agregadas*).

Favorecimiento de la expansión de actores armados

Uno de los compromisos principales del Acuerdo de paz fue dismantelar las estructuras paramilitares y llevar seguridad y garantías de participación a las regiones afectadas por el conflicto. Este compromiso se ha incumplido totalmente. Por el contrario, desde la firma misma del Acuerdo, la confluencia de sectores beneficiados con el proyecto narco-paramilitar desplegó estrategias que iban más allá de solo impedir el dismantelamiento: se trataba, sobre todo, de fortalecer el accionar paramilitar en distintas regiones.

Ya en el gobierno de Juan Manuel Santos, esa confluencia tenía el control de la Fiscalía y de gran parte del Congreso, que influía en sectores de las Altas Cortes. Con ello, se obs-

taculizó, desde entonces, el dismantelar las estructuras continuadoras del proyecto narco-paramilitar. Y en 2018, el bloque de poder contrainsurgente volvió a tomar el poder del Estado

Es decir, ese bloque venía maniobrando desde las negociaciones de paz entre el gobierno de entonces y las Farc-EP para impedir el cumplimiento de cualquier acuerdo. En especial, una vez firmado, para impedir la desmovilización o dismantelamiento de las estructuras paramilitares y el avance de conversaciones con el ELN y para forzar el retorno a las armas de sectores de la dirigencia y las bases de las Farc que se habían desmovilizado.

Connivencia con la expansión y control territorial de actores armados ilegales

Hemos dicho que el bloque de poder que se ha beneficiado históricamente del accionar paramilitar persigue reconstruir el enemigo insurgente y, con ello, posicionar otra vez una justificación en favor del predominio del proyecto narco-paramilitar. Pues bien, en esa dinámica, dicho bloque ha hecho evidente su connivencia con el accionar, en general, de los grupos ilegales: de manera velada, con el ELN y diversos sectores de las llamadas disidencias de las exFarc y en forma cada vez más abierta, con las estructuras del proyecto narco-paramilitar.

Hoy por hoy, los organismos de inteligencia han podido establecer un control sobre toda la cadena en la que se mueve la economía criminal del narcotráfico en todo el territorio nacional y, a partir de eso, la estrategia narco-paramilitar del Estado se sustenta en

Para reconstruir el proyecto paramilitar y legitimarlo había que partir de reconstruir el “enemigo” insurgente, debilitado con la desmovilización de las Farc-EP y las negociaciones con el ELN.

una triple dinámica de la que hablaremos en el siguiente párrafo. Ese control se hace, en especial, en relación con la ubicación de cultivos, laboratorios, corredores de tráfico de alcaloides y de ingreso de insumos y de los puertos y pistas de salida; por otra parte, orientando a varios actores involucrados en la cadena criminal hacia un único comprador, que se consolida como único adquirente (se concentra, cada vez más, en el denominado Cartel de Sinaloa).

Como se dijo, tal control ha permitido al bloque de poder contrainsurgente diversificar la estrategia narco-paramilitar en tres ejes, que implican que hoy el paramilitarismo se despliegue en tres distintas dinámicas:

1. El posicionamiento territorial y la centralización militar de las estructuras dispersas del paramilitarismo. Esto se hace teniendo como norte un grupo que es, ahora, claramente dominante en el ámbito nacional: el Clan del Golfo, aunque subsisten otras estructuras en los territorios.
2. La articulación a los propósitos contrainsurgentes de grupos de las denominadas disidencias de las Farc. Esto sucede, sobre todo, en el suroccidente colombiano (Putumayo, Nariño y Cauca), lo que se ha facilitado porque algunas de estas agrupaciones, al privilegiar los medios (poder económico, vía rentas del narcotráfico) sobre los fines políticos, han terminado sometiendo al terror a comunidades indígenas y liderazgos sociales en dichas regiones.
3. La motivación y direccionamiento, desde el aparato de inteligencia militar, de confrontaciones armadas entre organizaciones con vocación insurgente. Estas confrontaciones, a su vez, están supeditadas a estrategias de control territorial por el acceso a recursos y a compradores finales, indispensables para mantener fuentes de financiación que hagan viable el alzamiento armado.

En esa forma y de modo más o menos inconsciente, se despliegan guerras en las que el aparato militar estatal permanece impasible, mientras las poblaciones y las organizaciones percibidas como bases del bando contrario por parte del Estado, terminan como víctimas de las confrontaciones.

Son tantas las denuncias de esa connivencia de militares, policías y autoridades civiles con las estructuras paramilitares y los diversos actores armados, que solo unas cuantas de ellas ponen a la luz que se trata de hechos notorios.

Apoyo de alto nivel al proyecto narco-paramilitar

El acceso al poder estatal de la coalición favorecida y/o aliada con el narco-paramilitarismo ha conducido a un reforzado apoyo desde el Estado a su expansión territorial.

Desde 2020, en especial, con motivo de las medidas de excepción que impusieron el confinamiento obligatorio, ha sido explícito ese apoyo a gran escala y a alto nivel. Son varios los efectos de esta situación:

- El incremento del terror en los territorios.
- La proliferación de masacres y asesinatos de líderes sociales
- La reconfiguración de los territorios con actividades de deforestación y ganadería extensiva en amplias regiones.
- Reconfiguración, también, por la reactivación del despojo y la creación de obstáculos insalvables para cumplir con los compromisos de la en restitución de tierras y la participación y oposición política en las zonas afectadas.
- En general, se vuelve cada vez más difícil el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en virtud del Acuerdo de paz.

Varios acontecimientos documentados han mostrado los vínculos de altos funcionarios del actual gobierno, de miembros de la coalición de gobierno y de los mandos seleccionados para ocupar los más altos cargos en la estructura de las Fuerzas Militares con estructuras y dinámicas del proyecto narco-paramilitar: la llamada *ñeñepolítica*, la sociedad de negocios de la vicepresidenta con el llamado Memo Fantasma, contador de las AUC; el uso de los narcoaviones en campaña presidencial, la protección al jefe paramilitar alias Gárgola en la principal guarnición militar del país y otros. Así, quedan pocas dudas de que la expansión de este proyecto y del narcotráfico en general ha contado con el apoyo y la connivencia desde el más alto nivel de quienes detentan el poder de gobierno.

Centralización del proyecto narco-paramilitar en el Clan del Golfo

En los tres años que lleva el gobierno Duque, como hemos visto, se han favorecido la reconstrucción y la expansión de actores armados. Su accionar ha servido de justificación para refundar, reconstruir y centralizar las estructuras narco-paramilitares, con el liderazgo de las llamadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo.

Al inicio del gobierno, el comandante de las Fuerzas Militares, general Luis Fernando Navarro, dijo que a los grupos armados ilegales había que “llevarlos a un punto de inflexión” (El Tiempo, 2019). Desde entonces, como hemos expuesto, en un contexto de recreación del enemigo insurgente, los grupos ilegales no han hecho más que crecer y expandirse, en contravía del compromiso del Acuerdo de paz de desmantelarlos.

En junio de 2020, el ministro de Defensa señaló que entre 2018 y 2020 se duplicaron los miembros de las disidencias. Calculó que hay 4.600, que 2.600 están armados y que el resto pertenece a las redes de apoyo y a mi-

licias, tanto rurales como urbanas (El Espectador, 2021a).

A comienzos de 2021, informes de inteligencia divulgados por los medios decían que los cinco principales grupos armados ilegales terminaron 2020 con alrededor de 6.800 combatientes: las disidencias de las antiguas Farc, con 2.500 combatientes, el ELN con 2.450, el Clan del Golfo con 1.600, Los Caparros con 100 y Los Pelusos con 150 (Reuters, 2021). No obstante, distintos analistas exponen que durante 2020 hubo una notoria expansión tanto de las disidencias coordinadas por Gentil Duarte como las de la Nueva Marquetalia (El Espectador, 2021a). Los analistas coinciden en señalar que también el ELN ha crecido en estos tres años (El Espectador, 2021b).

Con el pretexto de luchar contra todos estos actores ilegales, en la ilusoria “guerra contra el narcotráfico”, el Ejército sigue expandiendo su pie de fuerza. Al finalizar el primer semestre de 2021, se activaron las Brigadas 2 y 3 contra el narcotráfico y 63 pelotones recibieron instrucción y entrenamiento, con el fin de “afectar de manera contundente las estructuras delictivas para destruir toda la cadena del narcotráfico” (Semana, 2021a). Mientras tanto, en las 10 zonas priorizadas por el Ejército es donde más han crecido tanto la producción de narcóticos, como la presencia de actores paramilitares con sus secuelas de masacres, despojos y asesinatos de líderes sociales. En las nuevas circunstancias, el general Navarro vuelve a insistir en que hoy “nuestro objetivo es llevarlos a un punto de inflexión y vamos a seguir persistiendo en eso” (Reuters, 2021).

Según la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), tanto las llamadas disidencias de las Farc, como el ELN y a los que se nombraron Grupos Armados Organizados, casi que han doblado su presencia armada territorial en el país durante los primeros años del gobierno de Duque.

En particular, las disidencias, conformadas por 28 grupos, habrían pasado de tener

presencia en 56 municipios a fines de 2018, a estar en 113 municipios a finales de 2020. La mayor parte de estos grupos estaría al mando de Gentil Duarte (16 grupos), cinco grupos con la Nueva Marquetalia, y otros 7 grupos serían disidencias dispersas (Ávila, 2020).

De otra parte, algunas estructuras como la Óliver Sinisterra (Pacífico nariñense), los Contadores (piedemonte nariñense y Tumaco), la Mafia Sinaloa-Comandos de la Frontera (Putumayo) y el Frente Carlos Patiño (cañón del río Micay) parecen estar completamente absorbidas en negocio del narcotráfico, la agresión a las comunidades y un accionar cada vez más paramilitarizado.

Sin embargo, la estructura armada ilegal más grande de Colombia y la que más ha crecido es la de las AGC o Clan del Golfo, pues están presentes, según Pares, en 211 municipios del país, principalmente Antioquia, Bolívar, Córdoba, Chocó y Nariño (Fundación Paz y Reconciliación, 2020).

En este nuevo panorama, Duque ha fijado como prioridad el combate a las disidencias, en especial, a la Nueva Marquetalia (a la que llama con cinismo Narcotalia) y al ELN (Leal, 2021). En este propósito, ha ordenado hacer uso de “todo el poder de fuego contra las disidencias”, lo que incluye la utilización, a discreción, de bombardeos, que ya han dejado como víctimas a decenas de niños, jóvenes y adolescentes, víctimas además de reclutamiento forzado.

Pero en esa prioridad, también ha usado francotiradores contra los jefes de esa estructura, que también han dejado a varios civiles como víctimas. Sobre el terreno y por la convivencia con que actúan, la estrategia parece estar orientada sobre todo a fortalecer a las AGC y delegar en ellas el combate a la Nueva

Marquetalia y al ELN, como se evidencia en distintas regiones del Chocó.

En este propósito, desde comienzos de 2020, sobre todo, en el contexto de la pandemia, se han hecho evidentes masivas incursiones de las estructuras narco-paramilitares del Clan del Golfo con el fin de copar las zonas controladas antes por las Farc, combatir los frentes del ELN y a la Nueva Marquetalia y asumir el control de los cultivos ilícitos, así como la producción y comercialización de narcóticos en alianza con carteles mexicanos (principalmente, el Cartel de Sinaloa).

El paramilitarismo urbano

El fenómeno más reciente en la instrumentalización estatal del fenómeno paramilitar ha sido su entronización en varias ciudades, entre ellas, Cali, Bogotá, Bucaramanga y Neiva para actuar al lado de la policía en la represión de la protesta social.

El fenómeno más reciente en la instrumentalización estatal del fenómeno paramilitar ha sido su entronización en varias ciudades.

Consultado el fiscal general sobre cómo se define el fenómeno de civiles armados que actúan al lado de la policía para disparar en contra de manifestantes, fue enfático en afirmar que se trataba de paramilitarismo (Caracol Noticias, 2021b). La decisión de no perseguir y judicializar a dichos integrantes del paramilitarismo urbano contrasta con la vehemencia y desproporción con la que ha actuado para perseguir los excesos y actos violentos cometidos por algunos manifestantes en las protestas. La Unidad de Investigación y Acusación de la JEP indica que esos paramilitares actuaron durante el paro en 27 ciudades del país (JEP, 2021) y ninguno de ellos ha sido detenido, ni mucho menos procesado por estos crímenes, y, por el contrario, 165 jóvenes de las llamadas **primeras líneas** han sido capturados y judicializados (El Espectador, 22 agosto 2021).

Se ha querido hacer masiva la idea de que esos paramilitares solo accionaron armas traumáticas, pero, en varios lugares se les vio disparando armas de fuego con las que hirieron y asesinaron a varios manifestantes. En su informe sobre las violaciones a los derechos humanos en la protesta social que cubrió los meses de abril a junio de 2021, Human Rights Watch documenta que cinco de los civiles asesinados, recibieron disparos con armas que accionaron estos civiles (Human Rights Watch, 202).

En ese mismo escenario, 12 indígenas fueron heridos con armas disparadas por estos paramilitares para impedir que se manifestaran por barrios de Cali de clases altas, como Ciudad Jardín. Esto ocurrió el 9 de mayo de 2021 (Romero, 2021). Ninguno de los agresores fue detenido o judicializado.

Aunque parezca un fenómeno nuevo, el paramilitarismo urbano ha estado presente en distintas ciudades desde la conformación de los llamados Frentes de Seguridad Ciudadana y antes, desde la conformación de las cooperativas de vigilancia y seguridad, las Convivir creadas a comienzos de los pasados años noventa. En Medellín, persisten, a pesar de que hace 24 años, la Corte Constitucional las declaró organizaciones contrarias a la Constitución (Sentencia C-572 de 1997).

El paramilitarismo y mercenarismo transnacional

Hay otra desgraciada proyección de las operaciones encubiertas y del paramilitarismo, similar a lo que se hace internamente contra la población nacional: se trata de su utilización en operaciones transnacionales para intervenir en conflictos internacionales en países en los que se quiere escalar la confrontación, mediante métodos que no permitan reconocer la ilegalidad de las actuaciones. Dicho de otro modo, es el empleo de estrategias paramilitares para generar inestabilidad e intentar el derrocamiento de un gobierno vecino, lo cual se ha denunciado en varias ocasiones.

El gobierno colombiano ha guardado absoluto silencio sobre el evento en contra del gobierno de Venezuela en el que participó Iván Duque y en el que se utilizaron los servicios del grupo paramilitar Los Rastrojos para garantizar la presencia del líder opositor Juan Guaidó. Sucedió en la ciudad de Cúcuta (Punblimetro, 2019).

Igualmente, en la llamada Operación Gedeón, incursión de militares exiliados venezolanos que buscaba derrocar por las armas al presidente Maduro se conoció que la incursión se planeó, desarrolló y aprovisionó de armas desde Colombia, con conocimiento de autoridades de la Dirección Nacional de Inteligencia de Colombia, según denunciaron algunos de los implicados (Caracol Noticias, 2021a). Los hechos más recientes implican a los jefes de las bandas criminales que lideraron las acciones armadas en el cantón Cota 905 en el sur de Caracas, que huyeron hacia Cúcuta, luego de participar en una acción en donde habrían participado paramilitares colombianos, según algunos medios internacionales (Reuters y Sputnik, 2021).

El hecho más grave fue, sin embargo, la incursión de un comando de 26 militares colombianos y dos estadounidenses, con poco tiempo de haber sido retirados, para perpetrar el magnicidio del presidente haitiano Jovenel Moïse el 7 de julio de 2021. La JEP estaba investigando a uno de los mercenarios colombianos por ejecuciones extrajudiciales, las conocidas como “falsos positivos”. Otro es primo hermano del actual consejero de Seguridad Nacional, Rafael Guarín. Aunque, el funcionario afirma no conocerlo.

Una empresa contratista venezolana instalada en Miami seleccionó a los militares. Su dueño es socio, en alguna de sus empresas, de Alfred Santamaría, muy bien relacionado con Duque y con varios de los más altos directivos del Centro Democrático (Las 2 Orillas, 2021).

En medios de comunicación se ha dicho que el propósito de la misión, más allá de

asesinar al presidente haitiano, era “organizar el futuro del país una vez ya no estuviese al mando [el presidente], según explicó el New York Times” (Semana, 2021b). Inevitable no asociar este propósito con el de la junta cívico-militar que protagonizó el golpe militar en Argentina para llevar al país a un “proceso de reorganización nacional” o al de “refundar la patria”, conducido por el bloque narco-paramilitar contrainsurgente en Colombia con los pactos de la dirigencia de la coalición uribista y los jefes del narco-paramilitarismo.

Varios hechos como los siguientes:

- Las extremas derechas latinoamericanas están implicadas en aventuras en las que siempre hay presentes aparatos financiadores del crimen transnacional y de las drogas.
- Esas extremas derechas tienen a la ciudad de Miami (Florida) funcionando como centro de operaciones de “cambio de régimen” en distintos países.

Ante eso, hay, inevitablemente, unas preguntas: cuál es la postura oficial del gobierno de los Estados Unidos y cuál su voluntad, sea para dismantelar, o sea para darle impulso a las redes transnacionales del poder criminal que atentan contra la paz, la democracia y los derechos humanos en Colombia y se proyectan desde aquí a otros países.

Referencias

- Ávila, A. (2020, 14 noviembre). La división de las Farc, las disidencias y la guerra por los territorios. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/la-division-de-las-farc-las-disidencias-y-la-guerra-por-los-territorios/>
- Canal Capital (2019, 12 de marzo). Las elecciones más pacíficas de la historia. Pacto salvó muchas vidas. *Canal Capital*. <https://www.facebook.com/CanalCapitalOficial/videos/557439294742988/UzpfSTY0MTUxODE0NzoxMDE1NjE0NTE5MDk0MzE0OA/>
- Caracol Noticias (2021a, 27 enero). Mujer detenida en Colombia revela detalles de plan para tumbar a Nicolás Maduro. *Caracol Televisión*. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/mujer-detenido-en-colombia-revela-detalles-de-plan-para-tumbar-a-nicolas-maduro>
- Caracol Noticias (2021b, 7 de junio). “*Civiles armados con la Policía es paramilitarismo*”: fiscal general. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/civiles-armados-con-la-policia-es-paramilitarismo-fiscal-general>
- El Espectador (2021a, 12 de enero). El 2020 fue un año de consolidación y expansión de las disidencias de las Farc. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/para-las-disidencias-de-las-farc-el-2020-fue-un-ano-de-consolidacion-y-expansion/>
- El Espectador (2021b, 17 enero). *Análisis: ELN de hoy es más fuerte que al inicio del presidente Iván Duque*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/analisis-eln-de-hoy-es-mas-fuerte-que-al-inicio-del-presidente-ivan-duque/>
- El Espectador (2021, 22 agosto). 165 personas de la Primera Línea han sido capturadas. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/investigacion/165-personas-de-la-primera-linea-han-sido-capturadas/>
- El País (2017, 15 de enero). Santos resaltó la salida del último herido de guerra del Hospital Militar en Bogotá. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/santos-resalto-la-salida-del-ultimo-herido-de-guerra-del-hospital-militar-en-bogota.html>
- El Tiempo (2019, 27 de enero). Para Eln, la paz es un medio para desestabilizar el país: FF. MM. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com>

com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/general-luis-fernando-dice-que-hay-10-zonas-priorizadas-para-enfrentar-el-crimen-organizado-319500

El Tiempo-Unidad investigativa (2012, 9 de junio). *Así opera el 'ejército' contra la restitución de tierras*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11933320>

Forero, S. (2020). *Sobre la facultad del comisionado de Paz de buscar acercamientos de paz. "Este Gobierno no tiene una política de paz": monseñor Darío Monsalve*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/este-gobierno-no-tiene-una-politica-de-paz-monsenor-dario-monsalve/>

Franco, V. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación.

Fundación Paz y Reconciliación (2020, 15 de septiembre). Clan del Golfo es la estructura armada ilegal más grande de Colombia: Fundación Paz y Reconciliación. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/clan-del-golfo-es-la-estructura-armada-ilegal-mas-grande-de-colombia-fundacion-paz-y-reconciliacion-article/>

González, C. (2011, 11 de abril). La verdad de la Tierra: más de ocho millones de hectáreas abandonadas. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-verdad-de-la-tierra-mas-de-ocho-millones-de-hectareas-abandonadas/>

Human Rights Watch (2021, 9 de junio). Colombia: Brutalidad policial contra manifestantes. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (@JEP_Colombia) (2021, 19 de julio). *JEP advierte que tratamiento dado a la protesta social generó hondas repercusiones en el trabajo del Sistema Integral para la Paz. Durante el paro nacional han aumentado los eventos del conflicto armado y*

las afectaciones de civiles en 111 municipios de interés para el Sistema. Twitter: https://twitter.com/JEP_Colombia/status/1410633516036018176.

Las 2 Orillas (2021, 19 julio). El video que relaciona a Duque con socios del reclutador de mercenarios en Haití. <https://www.las2orillas.co/el-video-que-relaciona-a-duque-con-socios-del-reclutador-de-mercenarios-en-haiti/>

Leal, K. (2021, 4 de marzo). Duque asegura que en el 2021 se realizarán los golpes "más duros" a cabecillas de 'Narcotalia' y el ELN. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/politica/duque-asegura-que-en-el-2021-se-realizaran-los-golpes-mas-duros-cabecillas-de-narcotalia-y>

Lozano, P. (2008, 13 de mayo). Colombia extradita a EE UU a los 14 principales jefes paramilitares. *El País*. https://elpais.com/diario/2008/05/14/internacional/1210716001_850215.html

Ministerio de Defensa Nacional (2019, enero). *Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_seguridad2019.pdf

Petro, Gustavo. (2020). *Una Fiscalía Corrupta*. <https://cuartodehora.com/2020/11/22/una-fiscalia-corrupta/>

Publimetro Colombia (2019, 12 de septiembre). Las críticas por el silencio de Duque ante fotos de Guaidó con 'Rastrojos'. *Publimetro*. <https://www.publimetro.co/co/noticias/2019/09/12/las-criticas-silencio-duque-ante-fotos-guaido-rastrojos.html>

Reuters (2021, 5 de enero). *Grupos armados ilegales de Colombia perdieron más de 5.000 combatientes en 2020*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/grupos-armados-ilegales-de-colom>

bia-perdieron-mas-de-5000-combatientes-en-2020-3108004

Reuters y Sputnik (2021, 11 de julio). Paramilitares colombianos, detrás de tiroteos en Caracas: Maduro. *La Jornada* <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/07/11/mundo/paramilitares-colombianos-detras-de-tiroteos-en-caracas-maduro/>

Romero, M. (2021, 10 de mayo). Colombia: visita relámpago de Duque a una Cali conmocionada por los ataques armados a indígenas. *France 24*. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20210510-colombia-cali-ataques-indigenas-visita-duque>

Semana (2019, 10 de junio). “Nunca se ofrecieron recompensas a integrantes de las fuerzas armadas, menos por dar bajas”: Uribe. Intervención de senador Álvaro Uribe en Debate de Control Político en el Senado el día 10 de junio de 2019. *Semana*.

<https://www.facebook.com/RevistaSemana/videos/672276013214167/>

Semana (2021a, 28 de junio). ***Cerca de 3.000 soldados del Ejército Nacional apoyarán la erradicación de cultivos ilícitos.*** <https://www.semana.com/nacion/articulo/cerca-de-3000-soldados-del-ejercito-nacional-apoyaran-la-erradicacion-de-cultivos-ilicitos/202137/>

Semana (2021b, 15 de julio). Implicados en la muerte del presidente de Haití habrían planificado el futuro del país cuando este ya no estuviese al mando. *Semana*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/implicados-en-la-muerte-del-presidente-de-haiti-habrian-planificado-el-futuro-del-pais-cuando-este-ya-no-estuviese-al-mando/202139/>

Verdad Abierta (2008). ***La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006).*** <https://verdadabierta.com/periodo4/>

TRIZAS DEL PROCESO DE PAZ Y CRISIS HUMANITARIA

Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos (CCEEU)

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico)

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)

A menos de un año de concluir el gobierno de Iván Duque, varios elementos reflejan el avance en el propósito del partido de gobierno de hacer trizas el proceso de paz¹, que formuló unos meses después de la firma del Acuerdo entre el anterior gobierno y la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP)². Esos elementos son la crisis humanitaria, el empobrecimiento acelerado de las mayorías, la reactivación de la guerra y el recrudecimiento de la violencia en las regiones más afectadas por el conflicto armado.

El Centro Democrático se centró en frenar la continuación de la salida negociada del conflicto armado, incluida la que se había

iniciado con el Ejército de Liberación Nacional (ELN); impedir las reformas sociales, económicas y políticas que dieran sustento al camino hacia la paz y, al tiempo, en avanzar hacia un Estado corporativo en el que las instituciones funcionen a favor de las élites económicas del país y en garantizar la impunidad de los máximos responsables de la criminalidad estatal.

Todo lo anterior está cumpliéndose a cabalidad y la crisis humanitaria se observa en su más dramática expresión.

Entre tanto, el gobierno sigue simulando su compromiso con la garantía de los derechos humanos y la implementación del Acuerdo de paz. La Consejera Presidencial para los Derechos Humanos, Nancy Patricia Gutiérrez, expresó lo siguiente como conclusión de lo que fue la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en junio de 2021: “El Estado en Colombia no viola los derechos humanos” (Gutiérrez, 2021). Y el presidente Duque dijo en la instalación de las sesiones del Congreso el 20 de julio de 2021 que en Colombia la fuerza pública,

...está sujeta a los más altos estándares en materia de derechos humanos y, por eso, al tiempo que se [le] respalda, se fortalece, pero también se le exige (Canal Institucional TV, 2021).

-
- 1 “El primer desafío del Centro Democrático será el de volver trizas ese maldito papel que llaman el acuerdo final con las Farc” (palabras de Fernando Londoño, militante del partido de gobierno, pronunciadas el 7 de mayo de 2017).
 - 2 Sus firmantes fueron el Estado colombiano, en cabeza, en ese momento, de Juan Manuel Santos, y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). La fecha de este acontecimiento fue el 24 de noviembre de 2016. El nombre completo de lo firmado es *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acuerdo de paz, 2016).

Esta realidad idílica contrasta notablemente con los incumplimientos estatales al Acuerdo de paz, que han conducido a la crisis humanitaria que se vive en gran parte de las regiones. El Gobierno estaba obligado a garantizar la seguridad, la presencia institucional y a llevar a los territorios y comunidades los servicios sociales del Estado.

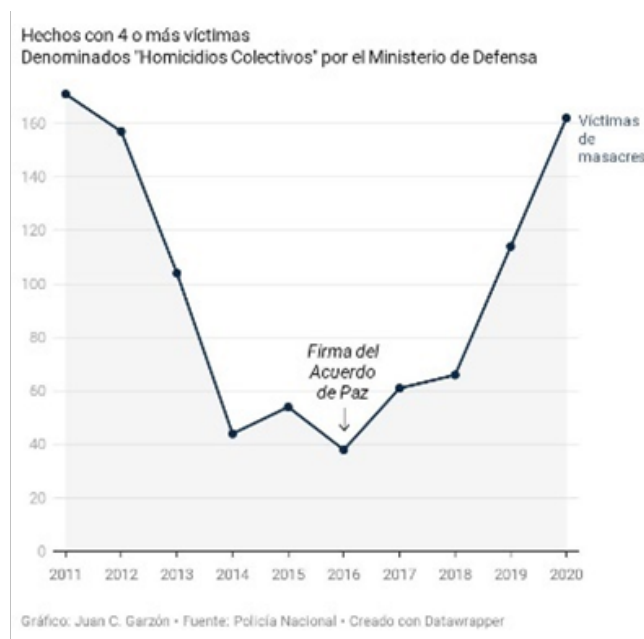
Esos incumplimientos y la persistencia en medidas de guerra han ocasionado situaciones como las siguientes:

- En los siete primeros meses de 2021, se perpetraron 60 masacres, donde fueron asesinadas 221 personas. En 2020, hubo 91 masacres, con 381 víctimas (Indepaz, 2021). La arremetida viene desde 2016, cuando se firmó el Acuerdo de paz. El incremento de las masacres es sostenido en varias regiones del país (gráfica 1):
- “Desde 2018, el número de masacres se ha incrementado constantemente, siendo 2020 el año con la cifra más alta registrada desde 2014. Los departamentos más afectados fueron Antioquia, Cauca, Nariño y Norte de Santander, con el 62 por ciento de estos hechos” (Acnudh, 2021, párr. 9).
- De las 76 masacres documentadas por la oficina de la Acnudh, cuyos registros indican que se afectó la vida de 292 personas durante 2020, se señala como responsables perpetradores a bandas criminales en el 66 % de los casos (Acnudh, 2021, párr. 9).

En estas circunstancias, se está asesinando un líder social cada dos días, hay, en promedio, una masacre cada tres días y se intensifican las amenazas y desplazamientos forzados. La Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) ha señalado que los primeros meses de 2021 han sido los más violentos desde el inicio del proceso de paz (Semana-Nación, 2021a). Según el director de la UIA,

Gráfica 1.

Víctimas de masacres en Colombia en la última década



Colombia se acerca al umbral de los años 1998 y 2002, cuando inició la etapa más cruel y degradada de la historia del conflicto armado, en los que sucedía en promedio una masacre cada dos días. (Caracol Radio, 2020)

Militarización, bombardeos y violaciones al derecho a la vida

Los asesinatos selectivos y el exterminio de las bases de los movimientos sociales también se han agudizado en varios territorios afectados por el conflicto armado. Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, entre los meses de enero y mayo de 2021, hubo 4.986 homicidios, lo que representa un 27 % más de los presentados en igual periodo de 2020 (El Tiempo-Redacción Justicia, 2021b).

Las muertes a manos de agentes estatales han venido aumentando merced a la ferocidad con la que el gobierno ha decidido responder a la mayor parte de las protestas sociales. Durante 2020, cerca de 61 personas perdieron la vida en acciones de represión

violenta a la protesta social y al menos 674 resultaron heridas (Campaña Defender la Libertad), incluidas 24 privadas de la libertad asesinadas bajo custodia en la Cárcel Modelo y 13 durante las protestas de septiembre de 2019 entre Bogotá y Soacha. Según la ONG Temblores, en 2020, fueron 86 las víctimas civiles de homicidios por parte de la Policía (El Espectador-Redacción Judicial, 2021).

El irrespeto a las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) ha afectado el derecho la vida en los combates de las Fuerzas Militares contra el ELN y algunos grupos de las llamadas disidencias de las Farc. En uno de estos bombardeos, ocurrido el 2 de marzo de 2021, murieron 12 personas en Calamar (Guaviare), entre ellas, un número indeterminado de menores de edad y otras jóvenes que apenas superaban los 16 años, pero de quienes las autoridades conocían denuncias acerca de que podría tratarse de víctimas de reclutamiento forzado perpetrado días antes.

En declaraciones a los medios de comunicación, los mandos militares y el Ministro de Defensa justificaron el bombardeo sin importar las condiciones mencionada, que obligaban, según las normas humanitarias, a proteger a estas personas. Con la excusa de que la culpa fue del grupo que las reclutó, la respuesta fue matarlas a todas, sin verificar de quienes se trataba y con el pretexto de que eran “combatientes ilegales”, “símbolos del mal”, en palabras del general Jorge Hoyos, comandante de operaciones especiales de las Fuerzas Militares, o “máquinas de guerra”, según el Ministro de Defensa, Diego Molano (Semana-Nación, 2021b).

El mismo ministro justificó el hecho de que niñas, niños y adolescentes puedan ser bombardeados: argumentó que, una vez reclutados, dejan de ser víctimas y se convierten en criminales y que, por lo tanto, pasan a ser **bombardeables** y el Estado ya no tiene la obligación de restituirles sus derechos (BBC-Redacción, 2021). Molano señaló que este bombardeo de los niños y adolescentes

se ampara en los principios de necesidad y ventaja militar y que, por lo tanto, se realizó “desde una acción militar legítima en el marco del (...) DIH” (Carranza, 2021), ya que, iba dirigido contra tropas de Gentil Duarte, quien,

Por los planes que (...) tiene y las afectaciones que puede generar en la sociedad colombiana, pretende conformar un Grupo Armado Organizado con 8.000 hombres y extender sus operaciones por todo el sur del país (Durán y Escobar, 2021).

La lógica es, entonces, bombardear a las personas menores de edad antes de que sean peligrosas cuando lleguen a ser adultas y bombardear los grupos que los reclutan porque, en el futuro, pueden también representar un peligro.

Además de falsear la realidad fabricando a un enemigo al que se construye a conveniencia dotándolo de una peligrosidad exagerada o imaginaria, se miente abiertamente: las informaciones públicas reportaron que el blanco de los ataques, Gentil Duarte, no estaba en el grupo bombardeado; el jefe guerrillero Gildardo Cucho tampoco estaba en el grupo de niñas y niños bombardeado meses antes en el Caquetá; con su supuesta presencia se justificó el bombardeo en el que murieron ocho personas menores de edad reclutadas a la fuerza, incluida una niña de 12 años (Navarro, 2021).

Estas acciones privilegian el uso de “la máxima potencia letal disponible” como primera opción en situaciones de reclutamientos masivos y documentados de civiles, sin que se conozca quienes son las personas que van matarse. Están alineadas con las directivas expedidas durante este gobierno por el general Nicacio Martínez mientras estuvo al frente del Comando General del Ejército. Según Martínez, puede hacerse blanco legítimo a los civiles objeto de operaciones militares aun cuando solo existan niveles reducidos de certeza de que se trata de combatientes activos o de personas con participación activa en hostilidades.

Aun cuando el gobierno anunció la derogatoria de dicha directiva, se mantiene como primera opción la práctica de bombardear. En esta práctica, hay pocos esfuerzos de inteligencia por establecer la conformación del objetivo, la edad y la condición de víctima de los blancos a bombardear y ninguno por emplear otros medios menos letales, compatibles con el deber de proteger a las víctimas, sobre todo, a menores de edad. De esa manera, persiste una total despreocupación por establecer la certeza plena de quienes serán los blancos de las operaciones militares, sobre todo, en aquellas que, como en los bombardeos, tienen impactos indiscriminados y no suelen dejar personas sobrevivientes.

Muchas otras comunidades siguen denunciando la persistencia de bombardeos que afectan la vida, la integridad y los bienes básicos de la población en zonas rurales. Varias de estas afectaciones se han advertido en Catatumbo (Asociación Minga, 2021), Sur de Córdoba (La Razón, 2021) y Bojayá (Contagio Radio, 2020). Dado que se ha documentado ampliamente y alertado sobre la práctica masiva de reclutar forzosamente niñas, niños, jóvenes y adolescentes, en especial por parte de los grupos denominados GAO Residuales (rearmados o disidentes de las antiguas Farc), sostener una política de combate contra ellos que prioriza los bombardeos resulta abiertamente criminal y violatoria de las normas básicas del DIH, que disponen la obligación de las partes de proteger a las víctimas de las hostilidades.

Favorecimiento de la expansión paramilitar

Todo ese escenario, se ha aprovechado para la expansión y crecimiento de grupos paramilitares, sobre todo, hacia las zonas rurales que otrora fueron controladas por las Farc-EP. Se han favorecido los grupos paramilitares tradicionales, de manera creciente las GC, y el sector de las disidencias más vinculado

al narcotráfico y la minería ilegal en la región del Océano Pacífico y el Nororiente del país (Ávila, 2021).

Llama la atención que todos estos territorios están altamente militarizados, pero, también, que en ellos es donde más han aumentado las muertes de líderes sociales, las masacres y la producción y tráfico de narcóticos. A la vez, justamente en ellas se ubican las denominadas Zonas Futuro.

En este punto es necesario recordar que el Gobierno nacional se ha negado a crear la política pública para el desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo, en contravía al Acuerdo de paz. Por ello, los y las delegadas de las organizaciones de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad presentaron una propuesta de lineamientos para el Plan de Desmantelamiento de las Estructuras Paramilitares. Además de desatender esta propuesta también, Duque está intentando presentar como política de desmantelamiento, sus propias políticas de seguridad y defensa. Es decir, desconocer por completo el mandato del Acuerdo de Paz. El interés del Gobierno actual es favorecer la expansión del paramilitarismo, no contenerlo ni desmantelarlo.

Amenazas a defensoras y defensores de derechos humanos

Se suman a este panorama, las 795 amenazas y agresiones contra personas defensoras de derechos humanos reportadas por la Acnudh (2021, párr. 24) que afectaron en un 67 % de casos a hombres, en un 26 % a mujeres y en un 2 % a población LGBTI. Estas amenazas se originaron en el 44 % en áreas rurales; el 14 % en Bogotá y el 42 % en otras zonas urbanas.

Según el Programa Somos Defensores (2021), durante 2020 se registró un total de 969 agresiones individuales contra personas

que ejercen varios tipos de liderazgo en las regiones. En estos hechos violentos, hubo 199 asesinatos. Eso significa un incremento de 60,4 %, en relación con lo ocurrido en 2019. Es la cifra más alta documentada en 11 años.

Asesinato de excombatientes

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNMVC)³ constató el asesinato de 73 antiguos integrantes de las Farc-EP en 2020 (incluidas 2 mujeres, 3 indígenas y 2 afrocolombianos), principalmente por bandas criminales y grupos autodenominados disidencias, articuladas al paramilitarismo (Indepaz, 2021a).

En los siete primeros meses de 2021, fueron asesinados otros 31 excombatientes. Con estas personas, la cifra total es macabra: 280 personas reincorporadas asesinadas desde la firma del Acuerdo de paz (noviembre de 2016). Otras 20 fueron víctimas de desaparición forzada desde esa misma fecha hasta finales de 2020 (Indepaz, 2021).

A mediados de agosto de 2021, Indepaz dio cuenta de que otros 34 excombatientes firmantes del Acuerdo han sido asesinados en lo corrido del año, ajustando la terrible cifra 284 asesinatos de personas reincorporadas de Farc a la vida civil (Indepaz, 2021c).

3 UNMVC es la sigla United Nations Verification Mission in Colombia. Se refiere a una de las dos Misiones Políticas Especiales establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para apoyar el proceso de paz en Colombia. Se creó el 10 de julio de 2017 y su “mandato es «verificar la implementación por el Gobierno de Colombia y las FARC-EP de los puntos 3.2 y 3.4 del Acuerdo Final, de conformidad con lo dispuesto en el punto 6.3.3 del Acuerdo Final, en particular la reincorporación política, económica y social de las FARC-EP y la implementación de garantías de seguridad personal y colectiva y de programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios (...) (UNMVC y DPPA, s.f.).

Incremento de víctimas de minas antipersonales y de artefactos explosivos.

El recrudecimiento de las acciones bélicas en 2020 llevó a que durante este año aumentara en un 46,5 % el número de víctimas de minas antipersonal, según informes del Alto Comisionado para la Paz. Mientras en 2017, primer año del proceso de paz, se registraron 57 víctimas, en 2020 hubo 167 víctimas, un incremento en el número de víctimas. En el 61 % de los casos, se trató de civiles (El Tiempo-Justicia, 2021a). En los seis primeros meses de 2021 según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), fue alarmante “la situación por la presencia de artefactos explosivos en Colombia”: se registraron 263 víctimas de artefactos explosivos en Colombia (CICR, 2021).

Incremento de la violencia sexual y de los feminicidios

Según el Observatorio Feminicidios Colombia, de la Red Feminista Antimilitarista, entre enero y noviembre de 2020 se reportaron 569 casos de feminicidio (Telesur, 2020). La violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales y trans tampoco se detuvo, a pesar de cuarentena obligatoria. En 2020, la organización Colombia Diversa documentó 75 casos de homicidios, 14 amenazas y 20 casos de violencia policial contra esta población, cifras no definitivas y que pueden aumentar (Semana-Justicia Rural, 2021).

Reinstalación de la guerra y afectaciones a integrantes de la fuerza pública

En 2017, Colombia tuvo la tasa de homicidios más baja en varias décadas. Fue un importante logro del Acuerdo de paz firmado a finales de 2016. En ese año, además, se redu-

jeron las muertes por el conflicto en un 97 %, el desplazamiento en un 79 % a y las víctimas de minas en un 99 % (Canal Capital, 2019).

El año con menos bajas y heridos entre las Fuerzas Militares fue 2016 y las elecciones de 2018 fueron las más pacíficas de varias decenas de años. Los logros de la paz habían beneficiado también a los militares: en enero de 2017, el presidente Santos, cuyo gobierno acababa de firmar el Acuerdo, celebraba la salida del último herido de guerra del Hospital Militar (Elpaís.com.co/AFP, 2017).

Con las políticas de guerra del actual gobierno se han ido perdiendo estos logros. En una sola acción militar, el 15 de junio de 2021 resultaron heridos con un carro-bomba 36 soldados, tres de ellos, de gravedad; fue un atentado a la Brigada Militar Número 20, en Norte de Santander (Infodefensa, 2021), que ha generado múltiples sospechas sobre su autoría y sus propósitos (Infobae, 2021).

Niñas, niños y adolescentes: entre la indiferencia del Estado y crueldad de los actores armados

Las políticas guerreristas del actual gobierno evidencian manifiestas dificultades para implementar acciones efectivas cuando se trata de proteger y garantizar derechos para las niñas, niños y adolescentes (NNA). Esto sucede, principalmente, en las comunidades campesina, indígena y afrocolombiana, de los municipios más apartados en el territorio nacional.

En zonas de frontera, estas personas menores de edad han vivido vulneraciones como la trata, la explotación sexual y laboral, los embarazos adolescentes y el microtráfico. Esto ocurre, por una parte, tras el accionar de grupos armados como las disidencias de las exFarc-EP y del ELN y el Ejército Popular de Liberación para tener el control territorial y de zonas urbanas; por otra parte, luego de las acciones de los

grupos que quedaron después de la desmovilización paramilitar, entre ellos, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), que buscan, también, tener bajo su mando las cabeceras municipales.

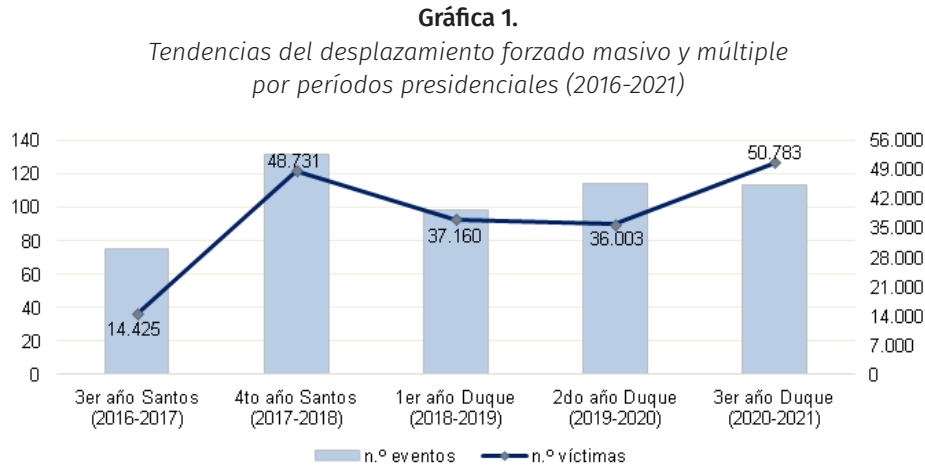
El *Observatorio Niñez y Conflicto Armado* (ONCA), de la *Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia* (Coalico), registró 197 eventos de acciones de conflicto armado que afectaron directamente a, por lo menos, 12.481 NNA en 2020. En el primer trimestre de 2021, identificó 61 eventos que generaron afectaciones directas, por lo menos a 8.965 NNA. En relación con el delito de reclutamiento y vinculación, se registraron en 2020, 79 eventos que afectaron a unas 222 niñas y niños; en comparación con 2019, hubo un aumento de los casos, tendencia que se mantiene en 2021: entre enero y abril, se registraron 23 eventos que han afectado a por lo menos 76 NNA, víctimas de los actores armados.

Desplazamiento forzado y crisis humanitaria

A dos meses del cierre del tercer año de gobierno de Iván Duque, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) reportó 113 eventos de desplazamiento masivo y múltiple, que han afectado a más de 50.783 personas. Esta cifra no incluye los desplazamientos individuales, que han representado, históricamente, más del 80 % de los casos.

Según lo anterior, se mantiene la tendencia advertida por la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), según la cual, el inicio de 2021 fue el más violento de los inicios de año del período posterior a la firma del Acuerdo de paz (JEP, 2021a).

Los datos mostrados evidencian, en primer lugar, el recrudecimiento de la crisis humanitaria_ el número de víctimas de des-



Fuente: Sisdhes – Codhes (2021).

plazamiento se incrementó en 41 %⁴ con respecto al segundo año de gobierno de Iván Duque. Las principales causas de los desplazamientos son los enfrentamientos o combates entre actores armados que se disputan el control de los territorios (53,1 %), las amenazas e intimidaciones contra la población (34,5 %) y los homicidios (7,1 %).

En segundo lugar, muestran la profundización de un patrón de afectación recurrente sobre territorios rurales, con especial impacto sobre el corredor Pacífico y las zonas de frontera. Estos lugares se caracterizan por la gran diversidad étnica, la pobreza estructural (DANE, 2021) y el abandono estatal, pese a que, paradójicamente, cuentan con múltiples riquezas naturales y culturales (Codhes, 2020).

Lo anterior permite comprender por qué el 68 % de los eventos de desplazamiento recayeron sobre comunidades étnicamente diferen-

ciadas, sobre todo, afrodescendientes (42,88 %) e indígenas (24,97 %). Esto devela un impacto desproporcionado y la reproducción del racismo estructural que amenazan la pervivencia física y cultural de los pueblos étnicos (Codhes, 2018).

En tercer lugar, en el período posterior a la firma del Acuerdo de paz se advierte una reconfiguración en curso de los conflictos bélicos y de las dinámicas de violencia estructural en los territorios. Es importante destacar las siguientes tendencias:

- La proliferación de grupos armados que coaccionan a las comunidades y a su liderazgo social.
- La expansión de las disidencias provenientes de las entonces Farc-EP. Su accionar atenta contra las comunidades al imponerles el control de corredores estratégicos para dominar las rentas derivadas de economías subterráneas, como las drogas ilícitas, la minería ilegal y el contrabando.
- La ineficacia del Estado para cumplir con el mandato de protección de las poblaciones y con el dismantelamiento de las organizaciones criminales y sucesoras del paramilitarismo.
- La precaria implementación del Acuerdo de paz en aspectos como el acceso a tierras, la reforma rural integral y la política de solución al problema de las drogas ilícitas con planes de desarrollo alternativo; en consonancia, el retorno a políticas de militarización y de fumigación aérea que han demostrado su fracaso y aumentan los riesgos a las poblaciones.

4 Este dato supera el del último año del gobierno de Santos, si se tiene en cuenta que 36 de los 132 eventos reportados por el Sisdhes se produjeron a raíz de los enfrentamientos entre el Frente de Guerra Nororiental del ELN y EPL, en el Catatumbo. Las confrontaciones se dieron por el control de los territorios que dejó, luego de la firma del Acuerdo de paz, el entonces Frente 33 de las Farc-EP. En estas situaciones, se afectaron 12.384 personas, el 25 % de las víctimas del período.

- La ausencia de voluntad política del Gobierno nacional para buscar una salida negociada al conflicto armado con el ELN, que prolonga la crisis humanitaria en las regiones donde este grupo tiene presencia activa. Lo anterior, pese al llamado del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y del papa Francisco sobre la necesidad de buscar fórmulas de cese del fuego para hacer menos letales los efectos de la pandemia de la covid-19 en los territorios.

La suma de estos elementos permite deducir que la principal herencia del gobierno Duque será la crisis humanitaria más cruda de las últimas dos décadas, sin que medien vientos favorables para las comunidades. Mientras tanto, el mandatario se pregunta de qué le está hablando la sociedad.

Conclusión

El grupo político hoy en el poder ha demostrado que solamente mediante la fuerza y en un ambiente permanente de guerra puede hacer que prevalezca su voluntad política.

Sectores de la comunidad internacional han expresado su inquietud por esta deriva autoritaria, que afecta los derechos de la ciudadanía en Colombia, sobre todo, en un país en el que hay una resistencia creciente al autoritarismo y exigencias de cumplimiento en la construcción de la paz.

Las políticas de Duque al comenzar su cuarto año de gobierno harán que se le recuerde,

... como el mandatario que nos empujó a un tercer ciclo de violencia, rodeado de un personal directivo caracterizado por una enorme indiferencia frente a la vida humana. (Gutiérrez, 2020)

Referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo de paz). (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-EP. <https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf>

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) (2021, 17 de marzo). Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe. A/HRC/46/76. https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/alto-comisionado/A_HRC_46_76_S.pdf

Asociación Minga (2021, 16 julio). **Acción urgente: Comunidades del Catatumbo denuncian combates y bombardeos que ponen en riesgo a población civil**. <https://asociacionminga.co/accion-urgente-comunidades-del-catatumbo-denuncian-combates-y-bombardeos-que-ponen-en-riesgo-a-poblacion-civil/>

Ávila, A. (2021, 31 marzo). Se descuadernó el país con la ausencia de las Fuerzas Militares. **El Espectador**. <https://www.elespectador.com/opinion/se-descuadernó-el-país-con-la-ausencia-de-las-fuerzas-militares/>

BBC-Redacción (2021, 11 marzo). “Máquinas de guerra”: la polémica en Colombia por la justificación del gobierno de un bombardeo a la guerrilla en el que murió al menos una menor. **BBC News Mundo**. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56261428>

Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico). Boletín de moni-

toreo. 24: Niñez y conflicto armado en Colombia. Recuperado el 29 de junio de 2021 en <https://coalico.org/wp-content/uploads/2021/03/Boletin-ONCA-No.-24.pdf>

Canal Capital (2019, 12 de marzo). *La oposición hace uso del espacio concedido por la ley para dirigirse al país. Señal EN VIVO*. Video. <https://www.facebook.com/CanalCapitalOficial/videos/557439294742988/UzpfSTY0MTUxODE0NzoxMDE1NjE0N-TE5MDk0MzE0OA/>

Canal Institucional TV (2021, 20 julio). *Los temas más importantes del discurso del presidente Duque en el Congreso*. <https://www.canalinstitucional.tv/discurso-presidente-ivan-duque-instalacion-congreso>

Caracol Radio (2020, 9 septiembre). *Colombia está regresando a la época más cruel del conflicto: JEP*. https://caracol.com.co/radio/2020/09/10/judicial/1599704165_215340.html

Carranza, D. C. (2021, 11 marzo). *Unicef asegura que niños y adolescentes reclutados son víctimas y deben ser protegidos por el Estado*. <https://www.aa.com.tr/es/mundo/unicef-asegura-que-ni%C3%B1os-y-adolescentes-reclutados-son-v%C3%ADctimas-y-deben-ser-protegidos-por-el-estado/2172619>

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2021, 12 de agosto). *La afectación por artefactos explosivos en Colombia continúa siendo una realidad para miles de personas que viven en zonas de conflicto armado*. <https://www.icrc.org/es/document/colombia-aumento-de-victimas-de-artefactos-explosivos-durante-primer-semester-de-2021>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2020). *Crisis humanitaria: entre las trizas, las disidencias y las guerras pendientes*. Infor-

me nacional de desplazamiento forzado (agosto de 2018 – agosto de 2019). Documento interno no publicado.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2018). *La vida por la tierra. (Des)protección en contextos de restitución de tierras y derechos territoriales*. *Documentos CODHES*, 36. Recuperado el 28 de junio de 2021 en <https://codhes.files.wordpress.com/2018/05/la-vida-por-la-tierra-final-ok-fb-mm.pdf>.

Contagio Radio (2020, 3 septiembre). *Bombardos afectan resguardo Alto Río Bojayá*. *Contagio Radio*. <https://www.contagio-radio.com/bombardeo-en-resguardo-alto-rio-bojaya/>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Recuperado el 25 de junio de 2021 de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018> (Fecha de consulta: 25-jun-2021).

Durán, D. y Escobar, J. (13 marzo 2021). “Mis expresiones se deben a la realidad de la guerra”: Diego Molano, ministro de Defensa. *El Espectador* <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/entrevista-con-el-ministro-diego-molano-sobre-el-bombardeo-en-guaviare/>

El Espectador – Redacción Judicial (2021, 24 febrero). *Policía habría participado en el homicidio de 86 personas durante 2020: Temblores ONG*. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/policia-habria-participado-en-el-homicidio-de-86-personas-durante-2020/?outputType=amp>

El Tiempo-Justicia (2021a, 5 marzo). *“En 2020 aumentaron en 46,4 % las víctimas de minas antipersonal”*. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/minas-antipersonal-cifras-y-da->

tos-de-afectaciones-por-artefactos-explosivos-victimas-en-2020-571159

El Tiempo- Justicia (2021b, 19 de julio). ¿Qué hay detrás del aumento de homicidios en lo que va del año? *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/balance-de-homicidios-en-colombia-aumentaron-21-en-2021-600015>

Elpaís.com.co/AFP (2017, 15 enero). Santos resaltó la salida del último herido de guerra del Hospital Militar en Bogotá. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/santos-resalto-la-salida-del-ultimo-herido-de-guerra-del-hospital-militar-en-bogota.html>

Forero, S. y Villalba, V. (2020, 24 de noviembre). Cuatro años de la firma del Acuerdo de Paz: estos son los 242 excombatientes asesinados. *El Espectador*. Recuperado el 26 de junio de 2021 en <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/cuatro-anos-de-la-firma-del-acuerdo-de-paz-estos-son-los-242-excombatientes-asesinados-article/>

Gutiérrez, N. (2021, 15 de junio). La visita de la CIDH. *El Herald*. <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-visita-de-la-cidh-la-columna-de-nancy-gutierrez-825533>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021a). *Informe de masacres en Colombia durante 2020*. Recuperado el 10 de agosto de 2021 de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021b, 22 julio). *Informe de masacres en Colombia durante el 2020 y 2021*. <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021c, 17 de agosto). *Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del Acuerdo asesinados en 2021*.

<http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

Infobae (2021, 16 de junio). *Rodrigo Lara califica de “rara” la explosión de carro bomba en Cúcuta y enciende las redes ante un posible “autoatentado”*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/16/rodrigo-lara-califica-de-rara-la-explosion-de-carro-bomba-en-cucuta-y-enciende-las-redes-ante-un-posible-autoatentado/>

Infodefensa-Revista de Defensa y Seguridad (2021, 16 de junio). 36 soldados resultaron heridos tras un atentado terrorista a una base militar. *Infodefensa*. <https://www.infodefensa.com/latam/2021/06/16/noticia-soldados-colombianos-resultan-heridos-atentado-terrorista-militar.html>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2021a, 26 de enero). *Comunicado 003. JEP alerta que el 2021 ha sido el inicio de año más violento desde la firma del Acuerdo de Paz*. Recuperado el 28 de junio de 2021 de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-alerta-que-el-2021-ha-sido-el-inicio-de-a%C3%B1o-m%C3%A1s-violento-desde-la-Firma-del-Acuerdo-de-Paz.aspx>

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2021b, 19 de abril). *Sistema Integral solicita a la Defensoría del Pueblo adoptar una resolución defensorial que trace hoja de ruta para poner fin al asesinato de líderes sociales y excombatientes de las Farc-EP. Comunicado 046 de 2021*. Sistema de Monitoreo de Riesgos de la Unidad de Investigación y Acusación (UIA). Recuperado el 24 de junio de 2021 de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Petici%C3%B3n-a-la-Defensor%C3%A1-Da-del-Pueblo-de-informe-y-resoluci%C3%B3n-defensorial-por-grave-situaci%C3%B3n-de-DDHH.aspx>

La Razón (2021, 3 de junio). Denuncian bombardeos por parte del Ejército en

el sur de Córdoba. <https://larazon.co/cordoba/denuncian-desplazamiento-de-campesinos-por-operativos-militares-en-el-sur-de-cordoba/>

Misión de Verificación de la ONU en Colombia (UNMVC) y Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (DPPA) (s.f.). *De las palabras a las acciones. La experiencia de las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas en Colombia en materia de mujeres, paz y seguridad. 2016-2020.* https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/wsp_estudio_de_las_palabras_a_la_accion_0.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2020, 29 de diciembre). *Informe del Secretario General.* Recuperado el 4 de julio de 2021 de https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_n2037704.pdf

Navarro, C. (2021, 17 marzo). Disidente dice que ‘Gentil Duarte’ no estaba en campamento bombardeado. *Caracol Radio* https://caracol.com.co/radio/2021/03/18/judicial/1616027422_337711.html

Neira, A. (2020)- ‘Tener en Estados Unidos a un presidente amigo de la paz es una mejora’. Entrevista con Francisco Gutiérrez Sanín. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/entrevista-con-francisco-gutierrez-sanin-sobre-elecciones-en-ee-uu-549131>

Programa Somos Defensores (2021). *La Mala Hora. Informe anual 2020.* <https://so->

mosdefensores.org/2021/05/20/la-mala-hora/

Semana-Justicia Rural (2021, 25 de febrero). *Violencia contra población LGBT: al menos 75 muertes en 2020.* <http://justiciarural.com/violencia-contra-poblacion-lgbt-al-menos-75-muertes-en-2020/>

Semana-Nación (2021a, 27 de enero). *Inicio de este año ha sido el más violento desde la firma del Acuerdo de Paz:* JEP. *Semana.* <https://www.semana.com/nacion/articulo/inicio-de-este-ano-ha-sido-el-mas-violento-desde-la-firma-del-acuerdo-de-paz-jep/202126/>

Semana-Nación (2021b, 12 de marzo). Fuerzas Armadas responden sobre la polémica generada por el bombardeo contra Gentil Duarte. *Semana.* <https://www.semana.com/nacion/narcotrafico/articulo/fuerzas-armadas-responden-sobre-la-polemica-generada-por-el-bombardeo-contra-gentil-duarte/202136/>

Telesur (2020, 16 de diciembre). Reportan aumento de feminicidios en Colombia en 2020. *Telesur-* <https://www.telesurtv.net/news/reportan-aumento-feminicidios-colombia-20201216-0015.html>

Verdad Abierta (2020). Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos? Recuperado el 28 de junio de 2021 en <https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/>

LA PANDEMIA DE LA VIOLENCIA CONTRA PERSONAS DEFENSORAS, LÍDERES Y LIDERESAS EN COLOMBIA

Comisión Colombiana de Juristas y Programa Somos Defensores

Durante el tercer año de gobierno del presidente Iván Duque la violencia contra las personas que defienden derechos humanos o ejercen liderazgos sociales sigue siendo una constante. Ni la llegada de la pandemia del covid-19 y las restricciones a la movilidad que se impusieron por ella impidieron que se siguiera persiguiendo, agrediendo y asesinando a estas personas. El año 2020 se convirtió en el más violento para este sector de la sociedad, y el paro nacional del primer semestre de 2021 evidenció que la violencia contra las personas defensoras no es exclusivamente un asunto de actores armados ilegales, ni del conflicto armado.

En las siguientes páginas se analiza en detalle la situación de violencia contra las personas defensoras y contra quienes ejercen liderazgos durante el tercer año del presidente Duque. Luego se revisa la actuación gubernamental en la materia para este mismo periodo, y en la tercera parte se aborda el tema de la administración de justicia frente a estos crímenes.

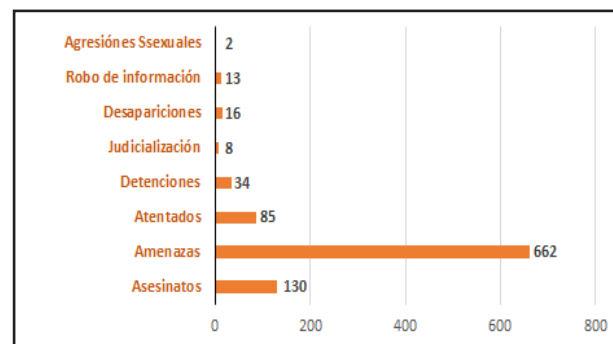
Situación de la violencia contra las personas defensoras, líderes y lideresas

El Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos

Humanos (SIADDHH), del Programa Somos Defensores, a través de su metodología de monitoreo, verificación y sistematización, registró un total de 950 agresiones, 426 de ellas ocurridas entre el 8 de agosto y el 31 de diciembre de 2020, y 524 ocurridas entre enero y junio de 2021. Como se observa en la gráfica 1, el mayor número de agresiones corresponde a amenazas, con un total de 662 hechos, seguido de 130 asesinatos, 85 atentados, 34 detenciones arbitrarias, 16 desapariciones forzadas, 13 robos de información, 8 judicializaciones y 2 agresiones sexuales.

En medio de este panorama de agresiones, los homicidios perpetrados son alarmantes. La

Gráfica 1.
Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos
8 de agosto 2020-30 de junio 2021



Fuente: SIADDH - Programa Somos Defensores (2020).

Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), en su Base de Datos de Violencia Sociopolítica, documentó 205 casos, de los cuales 170 fueron contra personas de género masculino y 35 contra personas de género femenino (gráfica 2).



Esta violencia es sostenida y sistemática y no tiende a mejorar. De los 205 homicidios documentados por la CCJ, 122 se cometieron entre agosto y diciembre de 2020 y 83 durante el primer semestre de 2021. Geográficamente, las agresiones se focalizaron en 24 departamentos y 111 municipios. Los departamentos y municipios más afectados con este fenómeno se presentan en el cuadro 1.

Dentro de los sectores de liderazgo y defensa de derechos humanos más afectados por los asesinatos se encuentran el sector indígena con 71 victimizaciones, el sector comunal con 32 casos y el campesino con 31. Luego se encuentran el sector político con 15 casos, el comunitario con 13, el afrocolombiano con 11 y el sindical con 8 casos. En relación con la pertenencia organizativa de las personas asesinadas durante el periodo analizado, se evidencia que las organizaciones más afectadas fueron los resguardos, las comunidades y las organizaciones indígenas, con un total de 62 casos, seguidos de las Juntas de Acción Comunal, con 33 casos.

En cuanto a la responsabilidad de estos homicidios, la impunidad es la constante.

Cuadro 1.
Agresiones focalizadas por departamentos

Departamento	Número de casos
Cauca	44
Nariño	35
Antioquia	26
Valle del Cauca	15
Chocó	13
Córdoba	10
Meta	10
Putumayo	9
Tumaco	21
Argelia	7
Cali	6
Corinto	6

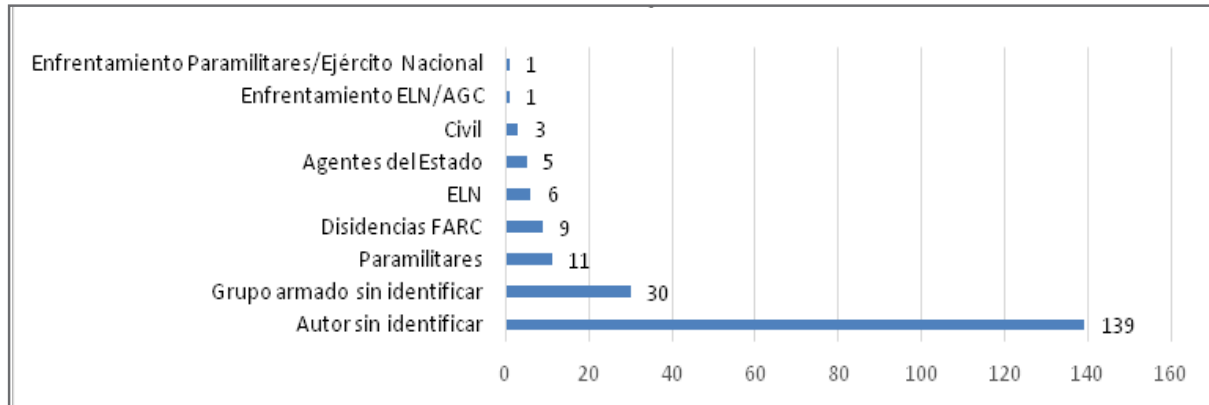
Fuente: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas (2021).

Como se observa en la gráfica 3, de los 205 documentados por la CCJ, en 139 se desconoce el autor (67,80 %), en 30 se presume que el perpetrador fue un grupo armado, pero se desconoce su identidad (14,63 %) y en 36 casos se identificó al presunto responsable (17,57 %).

Es importante resaltar la escalada de la violencia contra personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales ocurrida durante el paro nacional que comenzó el 28 de abril de 2021. El Programa Somos Defensores registró, entre el 28 de abril y el 30 de junio, 219 agresiones contra 183 personas defensoras de derechos humanos que participaron activamente en el paro nacional. Tanto la CCJ como el Programa Somos Defensores documentaron 8 homicidios en este contexto.

Frente a otras agresiones, el Programa Somos Defensores registró 147 amenazas, 27 detenciones arbitrarias, 3 judicializaciones, 24

Gráfica 3.
Presuntos responsables



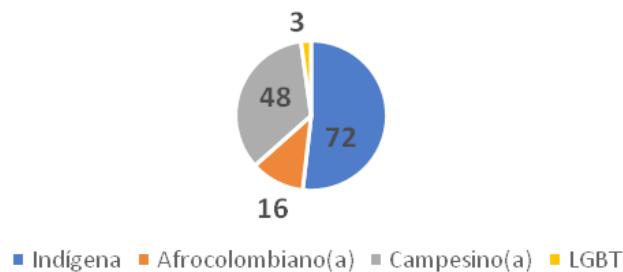
Fuente: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas (2021).

atentados, 8 robos de información y 2 agresiones sexuales (estas últimas, contra mujeres). En los diferentes tipos de agresión el presunto responsable que registra el mayor número de ataques fue la fuerza pública, con 138 hechos.

Por otra parte, las agresiones contra personas defensoras, líderes y lideresas durante este tercer año del gobierno Duque, en las distintas bases de datos, evidencian que la violencia estructural que sufren las comunidades históricamente discriminadas en Colombia sigue vigente y que las dinámicas de reconfiguración del conflicto armado confluyen con la falta de garantías de parte del Estado en el cumplimiento, la protección y el disfrute de los derechos fundamentales (gráfica 4).

Gráfica 4.

Identidad de las personas defensoras víctimas de agresiones a la vida



Fuente: Área de investigación de la Comisión Colombiana de Juristas (2021)

Los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y los campesinos fueron los sectores más afectados con estas violencias. Estas agresiones se relacionan con la presencia de actores armados, legales e ilegales, que buscan ejercer control y limitar el ejercicio de los derechos colectivos, en especial al propio gobierno y al territorio, además de desarticular los procesos organizativos y comunitarios que impulsan la satisfacción de necesidades básicas de las comunidades.

Ahora bien, aunque los hechos de violencia contra las mujeres no son mayores a los de los hombres, sus afectaciones sí lo son, pues estas violencias no solo vulneran la vida e integridad de las defensoras o lideresas, sino que también debilitan la participación política de las mujeres, sus procesos organizativos y sus reivindicaciones sociales.

Por otro lado, las y los defensores de derechos de la comunidad LGBT siguen siendo víctimas de múltiples agresiones. Respecto al periodo de análisis, se registró el homicidio de tres defensores LGBT en los departamentos de Antioquia, Cauca y Huila. Sin embargo, es importante advertir que el acceso a información relevante y completa sobre las vulneraciones de los derechos de las personas LGBT en el país es precario, con excepción de la provista por organizaciones de sociedad civil.

Anuncio de unificación de cifras oficiales

El 3 de febrero de 2021, la consejera presidencial para los derechos humanos anunció, durante la sesión de la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO), la creación de la Mesa intersectorial para la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos. En virtud de ese anuncio, la Fiscalía, la Defensoría, la Procuraduría, el Ministerio de Defensa y la Consejería Presidencial decidieron articular acciones para la estandarización de estadísticas con el supuesto propósito de focalizar las acciones frente a la violencia contra los liderazgos.

Meses después, al momento de elaborar este escrito, no hay noticias del trabajo de esta Mesa, ni se han publicado cifras de la Defensoría sobre asesinatos de personas defensoras, líderes y lideresas sociales para 2021.

Además, el anuncio ha generado preocupación y rechazo entre diversos sectores, pues se considera que la iniciativa, en lugar de fortalecer las metodologías y el registro de hechos de violencia contra las personas defensoras, busca manipular las cifras oficiales para aparentar una disminución de las violencias, lo que pone en riesgo la autonomía de la Procuraduría y la Defensoría en la materia.

Las razones para temer son varias. Que la nueva mesa tenga como base para la definición de las cifras las investigaciones que adelanta la Fiscalía General de la Nación despierta sospechas, por dos razones: los antecedentes en la manipulación de estas cifras de asesinatos por parte del hoy fiscal, Francisco Barbosa, cuando era consejero presidencial para los derechos humanos, en 2019 (Uprimny, 2021); y la mala práctica de la Fiscalía de presentar falsamente, con porcentajes llamativos y aparentemente rigurosos, los avances parciales en las investigaciones co-

mo “esclarecimiento” de los homicidios (Comisión Colombiana de Juristas, 2020a, p. 320).

Además, el liderazgo de la Fiscalía en la determinación de la metodología de recolección y análisis de las cifras de homicidios de personas defensoras, en un escenario donde además participa el gobierno, puede significar la afectación a la independencia y el funcionamiento del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría.

(La falta de) respuesta gubernamental

El Plan de Acción Oportuna

Las organizaciones de derechos humanos hemos hecho serios cuestionamientos (que ya hemos presentado en dos informes anteriores) al plan del Gobierno nacional para luchar contra las violencias hacia personas defensoras y liderazgos sociales por su ineficiencia, pues las violencias continúan y se han incrementado.

Además, el Plan de Acción Oportuna (PAO) de prevención y protección desconoce instancias y herramientas creadas por el Acuerdo de Paz (como la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad), y privilegia la acción militar para el desarrollo de sus acciones. Por otro lado, las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), conocidas como Zonas Futuro, superponen acciones de fortalecimiento del tejido social que, en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, deberían desarrollarse en los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), e imponen una idea de protección basada en la presencia militar.

A pesar de la evidencia, y de los reiterados llamados nacionales e internacionales para hacer ajustes y adoptar nuevas medidas, el gobierno del presidente Duque sigue haciendo caso omiso a los cuestionamientos y negando la gravedad de la situación. Si bien se ha anunciado una reforma al Decreto 2317 de

2018, que creó la Comisión Intersectorial del PAO, para modificar su arquitectura institucional, no cambia por ello su estrategia. El proyecto de decreto, que no ha sido compartido ni puesto a consideración de las plataformas en el marco del Proceso Nacional de Garantías, se orienta a la creación de tres figuras al interior de la Comisión Intersectorial del PAO: i) un Comité para el Diálogo Social, ii) un Comité Operativo de la Comisión, y iii) una Mesa Interinstitucional de seguimiento a las agresiones.

Una de las funciones del Comité de Diálogo Social será promover escenarios de diálogo, interlocución y concertación con las organizaciones de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. No es claro si se pretende reemplazar el Proceso Nacional de Garantías o enmarcarlo dentro de los límites del PAO. Del Comité Operativo vale la pena anotar que entre las funciones que se le asignan en el proyecto está la de impulsar la respuesta institucional frente a las amenazas y los riesgos. Esas son las funciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat), actualmente encargada de coordinar la respuesta institucional frente a las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, por lo que este Comité parecería buscar neutralizarla. Finalmente, a la Mesa Interinstitucional para el Seguimiento se le asigna la función de analizar datos y cifras en relación con los homicidios y las conductas que atentan contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. Parecería que esta es la misma mesa que el gobierno anunció en febrero de 2021 para adelantar la unificación de cifras bajo el liderazgo de la Fiscalía General de la Nación.

Ni Conpes, ni política pública

Desde 2019, el gobierno del presidente Iván Duque se comprometió con la formulación de una política de garantías para los liderazgos sociales. Para cumplir este compromiso propuso un proceso participativo que culminaría

con la adopción de un Conpes. Sin embargo, la poca receptividad del proceso al interior del resto del Estado hizo que las plataformas de derechos humanos se retiraran del espacio, pues parecía más un formalismo que un verdadero compromiso estatal con la defensa de las personas defensoras. El Gobierno nacional suspendió o abandonó dicho proceso sin dar explicaciones, pues no se volvió a conocer información sobre el avance en la creación de la política pública de garantías.

Una campaña contra la estigmatización, sin pena ni gloria

A finales del mes de agosto de 2020, el Ministerio del Interior lanzó una campaña en contra de la estigmatización de personas defensoras y liderazgos sociales. La campaña en redes sociales, titulada **#LiderEsColombia**, no se concertó con las plataformas, ni se discutió en el Proceso Nacional de Garantías. Esta campaña, que tuvo su última publicación el 6 de enero de 2021, ha pasado prácticamente desapercibida entre la ciudadanía, tiene un muy bajo nivel de interacciones y, por ende, ningún impacto. Así se evidenció en el marco del paro nacional, cuando el ministro de Defensa, Diego Molano, señaló ante los medios de comunicación a tres reconocidos líderes sociales y estudiantiles en Popayán de ser criminales responsables de hechos violentos en esa ciudad. La acusación fue de tal gravedad, que el propio gobernador del Cauca solicitó la rectificación al ministro (Radio Nacional de Colombia, 2021).

Tutela por el derecho a defender los derechos humanos

Como consecuencia de la grave situación de asesinatos y agresiones a personas defensoras, y de la falta de una respuesta adecuada por parte del gobierno colombiano, diez personas defensoras, acompañadas por organizaciones de la sociedad civil, presentaron una acción de tutela para que se protegiera su derecho a defender los derechos humanos.

El Tribunal Superior de Bogotá falló a favor de las personas defensoras el 11 de mayo de 2020 y ordenó: amparar el derecho fundamental a la defensa de los derechos humanos de las diez personas defensoras accionantes; reactivar la Mesa Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, para que se reunieran y adoptaran medidas específicas a fin de enfrentar las diversas situaciones de violencia; implementar el Programa Integral de Garantías para Mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos; implementar la Resolución 1190 de 2018 (protocolo que garantiza el derecho a la protesta pacífica); cumplir las garantías de seguridad contenidas en el Acuerdo de Paz; adoptar una política pública de garantías para la labor de defensa de los derechos humanos; adelantar una campaña permanente para el reconocimiento, respeto y respaldo a la labor de las defensoras y los defensores; y fortalecer las medidas de protección con enfoque diferencial¹.

Hasta el momento de elaboración de este escrito, el cumplimiento de la decisión es bastante bajo. El Proceso Nacional de Garantías sigue sin reactivarse efectivamente. Hay una larga lista de compromisos pendientes, que incluye la realización de mesas nacionales temáticas, una mesa de trabajo para definir la metodología e instalación de una comisión de seguimiento, la reactivación de los tres subgrupos del proceso (prevención y protección, mujer y género, investigación) y de las mesas territoriales, y la definición del cronograma para el funcionamiento de una mesa nacional de seguimiento a la tutela (propuesta por el Ministerio para la última semana de junio o la primera de julio, y que hasta la fecha no se ha dado).

Otras medidas, como el Decreto 660 de 2018 en materia de protección colectiva, y el

.....

- 1 Para conocer información detallada sobre el proceso y el contenido de la tutela se puede consultar: Comisión Colombiana de Juristas (2020b).

Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos, que podrían hacer una diferencia en lo inmediato, hasta la fecha siguen sin ser implementadas cabalmente. El protocolo sobre la protesta sigue sin ser aplicado, como lo demuestran las sistemáticas violaciones de los derechos humanos cometidas durante el paro nacional en los últimos meses; los mecanismos previstos en el Acuerdo de Paz no se implementan (ver siguiente apartado), la construcción de la política pública nunca pasó de ser un anuncio vacío hecho por el presidente en diciembre de 2019 y, aunque la Unidad Nacional de Protección (UNP) ha venido trabajando en el fortalecimiento de las medidas con enfoque étnico, aún no logra que estas sean efectivas.

Implementación de las medidas del Acuerdo de Paz

Cumplidos ya tres años del mandato del presidente Iván Duque, se evidencia un aumento constante de las agresiones a personas defensoras y líderes sociales en un contexto de ostensible deterioro de la situación de derechos humanos en el país. El gobierno, por un lado, intenta negar la situación manipulando cifras y, por otro, continúa dejando de lado las herramientas incorporadas en el Acuerdo de Paz para hacer frente a esta situación. El estado de implementación de estas herramientas, incluidas en el punto 3.4. del Acuerdo, es el siguiente:

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad

La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) tiene como objetivo diseñar y supervisar una política pública de desmantelamiento de organizaciones criminales, incluidas las sucesoras del paramilitarismo, responsables de asesinatos de personas defensoras, líderes y lideresas sociales y de personas comprometidas con la implementación del Acuerdo de Paz.

Durante la administración Duque, la CNGS se ha reunido seis veces. Además, ha realizado 28 sesiones temáticas sobre los enfoques de género y etnias, y 23 sesiones técnicas. El gobierno dice que ha realizado también 10 sesiones territoriales, pero en estricto sentido, la Comisión no ha sesionado territorialmente durante este gobierno. De esta manera, las y los comisionados representantes de la sociedad civil mantienen preocupación por la intención gubernamental de anular este espacio a través de las siguientes estrategias: i) implementación formal y sin efectos reales, ii) transformación de su naturaleza y estructura a través de la propuesta de un reglamento, iii) cambio discursivo de su objeto.

En cualquier caso, a la fecha la CNGS no ha avanzado en el diseño de la política criminal para el desmantelamiento de estas estructuras, pese a insistentes solicitudes de los comisionados de la sociedad civil para que se aborde la deliberación al respecto. En febrero de 2021, en cumplimiento de unas medidas cautelares ordenadas por la Jurisdicción Especial para la PAZ (JEP), el Gobierno nacional entregó a esta jurisdicción un documento con una propuesta de “Lineamientos para la política pública de desmantelamiento”. Sin embargo, esta propuesta no fue acordada ni se ha discutido en la CNGS. Después de la entrega a la JEP, la Comisión no ha vuelto a ser convocada.

Unidad Especial de Investigación

La Unidad Especial de Investigación (UEI) fue creada, en virtud del Acuerdo de Paz, por el Decreto Ley 898 de 2017, con un mandato de

... investigación, persecución y acusación, ante la jurisdicción ordinaria o ante la de Justicia y Paz, de las organizaciones y conductas crimi-

nales responsables de homicidios, masacres, violencia sistemática en particular contra las mujeres, o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo (art. 3º).

Sin embargo, se ha concentrado en la investigación de los crímenes de los excombatientes, con avances importantes en cuanto a autores materiales, mas no en relación con sus determinadores. Frente a su principal objetivo de persecución a las organizaciones criminales no hay avances sustanciales. Parecería no contar con herramientas y metodologías investigativas encaminadas a cumplir este propósito (p. 115).

Cuerpo Élite de la Policía Nacional

Defensores y organizaciones sociales presentaron una acción de tutela en favor de proteger su derecho a defender derechos humanos. El Tribunal falló a su favor.

El Acuerdo de paz lo concibió como respuesta inmediata del Estado para combatir las organizaciones criminales que atentan contra las personas defensoras de derechos humanos y los liderazgos sociales. Según lo expuesto por la vicefiscal general de la nación en el marco de las Audiencias por las medidas cautelares de la JEP en noviembre de 2020, al cuerpo lo integran 193 investigadores con presencia permanente en 13 regiones del país, articulados a un fiscal de la UEI y otros investigadores de la Policía (p. 117). Sin embargo, lo único que se conoce de su actuación son las noticias que se difunden cuando se captura a supuestos cabecillas de organizaciones delincuenciales, sin que luego se sepa nada sobre la contribución de estas personas al desmantelamiento de tales estructuras o de su posible participación en crímenes contra liderazgos sociales.

Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política

El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Sisep) se creó para diseñar, hacer seguimiento, coordinación intersectorial y promoción a escala nacional y territorial de medidas de prevención y protección para la oposición, los liderazgos sociales y las organizaciones defensoras de derechos humanos, las personas en proceso de reincorporación y el nuevo partido político que surja del tránsito de las Farc a la política legal.

Sin embargo, la alta instancia del Sistema no está cumpliendo el mandato dado por el Acuerdo de Paz, pues no se han puesto en marcha la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Desempeño del Sistema Integral de Protección, ni el Comité de Impulso a la Investigación (p. 117). Además, como se expuso anteriormente, se están creando nuevas instancias que se superponen a las existentes. Así, con el PAO se intenta sustituir a la alta instancia del Sisep.

Programa Integral de Seguridad para Comunidades y Organizaciones en los territorios

Creado mediante el Decreto 660 de 2018, su objetivo es proporcionar medidas integrales de seguridad y protección, en particular de protección colectiva, con fines de prevención de la violencia. Es poca la información detallada que se conoce sobre su avance. Según el Instituto Kroc, pese a la importancia de este Sistema para hacer frente a la violencia que están padeciendo comunidades y organizaciones sociales a lo largo del país, en el último año apenas se avanzó en la selección de los municipios priorizados para la implementación y en la revisión de la metodología (2021, p. 111). Al igual que otros componentes del Acuerdo, claramente requiere financiación adecuada y voluntad política para funcionar.

Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida

Este Sistema debe trabajar de manera articulada con el Sisep y la CNGS con el propósito de monitorear riesgos y advertirlos oportunamente (tarea de la Defensoría del Pueblo), con miras a que las autoridades nacionales y territoriales puedan reaccionar de manera rápida y articulada (tarea de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas [Ciprat], cuya Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior).

Desde que asumió el poder el presidente Iván Duque, la Defensoría del Pueblo ha emitido más de un centenar de alertas tempranas que siguen vigentes. Esto indica que el riesgo advertido se mantiene y que las medidas de reacción adoptadas han sido insuficientes, tardías o inadecuadas.

Además de incumplir el Acuerdo de Paz, el gobierno está desperdiciando el potencial transformador de cada una de las instancias y estrategias creadas para combatir las violencias contra personas defensoras, líderes y lideresas sociales.

En conclusión, poco ha avanzado en este tercer año el gobierno en brindar garantías para la defensa de derechos en el país. Aunque conoce las deficiencias de su accionar, Duque mantiene un enfoque de seguridad simplista y sesgado, que se limita a ver como causas de la violencia contra las personas defensoras y liderazgos sociales al narcotráfico y la minería ilegal, como base del actuar de grupos armados organizados, dejando de lado los riesgos generados por actores económicos legales, políticos, agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública. Además, ha ido cerrando los canales de comunicación e interlocución con todos los sectores que tienen experiencia en el tema y le hacen propuestas y llamados de atención.

Administración de justicia poco transparente

Dado que la falta de efectividad de la respuesta gubernamental es evidente, el gobierno ha sabido aprovechar la falta de independencia y el afán de protagonismo del fiscal general para intentar mostrar mejores resultados ante el preocupante panorama de violencia contra las personas defensoras y los liderazgos sociales.

En el reporte presentado por el fiscal general de la nación el 3 de febrero de 2021 respecto del esclarecimiento de homicidios de personas defensoras de derechos humanos y líderes y lideresas sociales se pasó de 52 a 63,52% como resultado, supuestamente, del direccionamiento estratégico emprendido por su administración (Fiscalía General de la Nación, 2021). No obstante, según lo señala el informe anual 2020 del programa Somos Defensores, titulado *La mala hora*, solamente un 25% de un universo de 417 casos en la justicia ordinaria, correspondientes al periodo comprendido entre el 1º de enero de 2016 y el 10 de marzo de 2021, estarían en etapa de juicio, y apenas 67 de ellos cuentan con una sentencia. Esto quiere decir que tan solo un 16,7% de los 417 casos se podrían considerar realmente como esclarecidos (Programa Somos Defensores, 2020, p. 98).

El fiscal general llama esclarecimiento a actuaciones de impulso judicial en el marco de las investigaciones que no *reportan datos sobre los móviles, los responsables, los determinadores, los autores materiales y las estructuras o alianzas que han posibilitado o agenciado esta serie de crímenes* (Comisión Colombiana de Juristas, 2021, p. 25). Por esa razón, no pueden ser consideradas como esclarecimiento.

Adicionalmente, la Fiscalía, tal y como se señala en el informe *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia*

de investigación, juzgamiento y sanción (Comisión Colombiana de Juristas, 2021), no tiene en cuenta las cifras de la Defensoría del Pueblo, ni las de ninguna de las organizaciones de la sociedad civil que documentan este fenómeno para sus cálculos de resultados, pese a que la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) en Colombia ha advertido que sus cifras corresponden solamente a los casos que dicha Oficina ha podido verificar, para lo cual tiene una capacidad reducida, y que no pueden entenderse como la totalidad de los casos ocurridos. Lo más grave es que esta forma de proceder reduce la cantidad de hechos materia de investigación, dejando a sus responsables por fuera de la acción de la justicia e incrementando así las cifras de impunidad.

Conclusión

Este diagnóstico del tercer año del presidente Iván Duque, construido por las organizaciones de la sociedad civil, evidencia una crisis que difícilmente podrá conjurarse en el último año de gobierno. También es notable el permanente estado de zozobra en el que viven quienes defienden derechos y lideran causas políticas y sociales.

El constante avance de esta crítica situación no ha sido interrumpido ni siquiera por la pandemia. La sistematicidad de las violencias contra defensores, líderes y lideresas sociales, la falta de voluntad política para implementar las medidas del Acuerdo de Paz, y la terca insistencia en un enfoque militarista de la protección, hacen que todos los días las comunidades enfrenten el temor que produce ver morir a quienes reivindican sus derechos, mientras que las obligaciones de prevención, promoción y garantía de los derechos humanos por parte del Estado colombiano siguen sin cumplirse.

Referencias

- Área de Investigación de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2021). *Base de datos de homicidios a líderes, lideresas y personas defensoras de DD.HH. 8 de agosto de 2020 a 30 de junio de 2021*. CCJ.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2020a). *Informe “El riesgo de defender y liderar” - Pautas comunes y afectaciones diferenciales en las violaciones de los derechos humanos de las personas defensoras en Colombia*. CCJ. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=388
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2020b). *Serie Herramientas para la incidencia en la defensa de los derechos humanos en Colombia. Cartilla 2: Sentencia de tutela para proteger el derecho a defender los derechos*. CCJ. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=407.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2021). *Sistematicidad, estigmatización y precarios avances en materia de investigación, juzgamiento y sanción*. Programa Somos Defensores, Indepaz, Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Fundación Forjando Futuros. https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=488
- Fiscalía General de la Nación (2021, 3 de febrero). *Fiscalía se vincula a estrategia interinstitucional de unificación de información sobre crímenes de defensores de derechos humanos*. Fiscalía General de la Nación. <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-se-vincula-a-estrategia-interinstitucional-de-unificacion-de-informacion-sobre-crimenes-de-defensores-de-derechos-humanos/>.
- Instituto Kroc (2021). *Informe 5. Estado de implementación del Acuerdo Final*. Instituto Kroc, Matriz de Acuerdos de Paz, Iniciativa Barómetro y Escuela Keough de Asuntos Globales. <https://curate.nd.edu/show/4f16c250d7m>.
- Programa Somos Defensores (2020). *La mala hora (Informe Anual 2020)*. Programa Somos Defensores.
- Radio Nacional de Colombia (2021, 16 de mayo). *Popayán: Gobernación afirma que líderes señalados por MinDefensa son líderes sociales*. Radio Nacional de Colombia. <https://www.radionacional.co/actualidad/popayan-gobernacion-afirma-que-jovenes-senalados-por-mindefensa-son-lideres-sociales>
- Uprimny, R. (2021, 6 de marzo). Las cifras falseadas de Barbosa. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/rodrigo-uprimny/las-cifras-falseadas-de-barbosa-column/>.

EL CONFLICTO EN EL CAUCA: UNA HISTORIA SIN TREGUA

Corporación Viva la Ciudadanía

Al indagar sobre la historia de Colombia en materia de conflicto, se observa que hay varios procesos inconclusos, aun después de casi cinco años de firmado el *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*¹ (en adelante, Acuerdo de paz). El departamento del Cauca es un claro ejemplo de esto. Allí, no dan tregua las acciones permanentes de violencia, en una guerra que debió comenzar a concluir con esa firma. Al investigar y recorrer la historiografía de la situación que se vive en este departamento, además de fechas y cifras, también subsisten palabras que lamentablemente hacen parte de la cotidianidad: asesinatos, conflicto armado, crisis, dolor, horror, insurgencia, paramilitarismo, represión, resistencia, narcotráfico, violencia, vulneración, etc. Tan solo leerlas, me deja sin aire y lo que sigue en esta presentación, produce sensaciones aún más fuertes.

En Colombia, está escrito que el desarrollo del paramilitarismo en el Cauca labró

su nefasto camino en la pasada década de los setenta cuando operaban el Batallón Junín y la Escuela de Suboficiales Inocencio Chinca, del Ejército, sede Popayán; unidades militares crearon el Batallón de Infantería José Hilario López, responsable de la masacre del corregimiento Los Uvos, en la que 17 campesinos fueron asesinados el 7 de abril de 1991.

Pero, fue en el primer semestre de 1999 cuando estructuralmente y de una manera organizada las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), Bloque Occidental, conformado por los frentes Calima, Farallones, Pacífico y Páez, hicieron su aparición en el centro del Valle del Cauca, otro departamento, con el fin de adelantar un macabro plan de posicionamiento en todo el suroccidente del país; este hecho trazó la historia de muerte y barbarie, en ese momento, de un 45 % del territorio caucano; poco a poco y con la permisibilidad de la fuerza pública, el apoyo de reconocidos ganaderos y comerciantes de la región y de algunas empresas de renombre nacional e internacional, las AUC fueron posicionándose en toda la zona (Red por la Vida y los Derechos Humanos del Cauca, 2002, p. 10).

.....

1 Se refiere al acuerdo entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), firmado el 24 de noviembre de 2016.

Razones detrás del conflicto armado en el Cauca

La Corporación Nuevo Arco Iris² advertía en su momento sobre algunos factores determinantes del conflicto en el Cauca:

- Megaproyectos: el recrudecimiento del conflicto armado coincidió con la entrega de más de 1.200 títulos de explotación minera en el departamento a las más poderosas empresas transnacionales mineras: Anglo Gold Ashanti, Cerromatoso y Carboandes. Esos títulos cubrían cerca de 1 millón 600 mil hectáreas que configuraban el 56 % del territorio. Hubo concesiones mineras en los municipios caucanos de Almaguer, Bolívar, La Sierra, Suárez y Buenos Aires, que generaron problemas ambientales, desplazamiento de comunidades y crisis humanitaria en las zonas de impacto de las transnacionales mineras.
- Presencia histórica de la insurgencia: como se mencionó antes, pese a la firma del Acuerdo de Paz, el Cauca se mantiene como una de las regiones más golpeadas por el conflicto. En la actualidad, ocupa los primeros lugares en los continuos asesinatos de líderes y líderes sociales. El Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), en su informe con corte al 21 de junio de 2021, reportó sobre el país 43 masacres y 164 víctimas: 8 de esas masacres, sucedidas en el Cauca.

.....

- 2 Centro de pensamiento, investigación y acción social para la reconciliación, que construye análisis, impulsa iniciativas y promueve acciones en relación con la superación del conflicto armado, la paz, el posconflicto y la seguridad para contribuir a la profundización de la democracia y la construcción de alternativas de equidad social y desarrollo, mediante el fortalecimiento del Estado social de derecho y la sociedad civil.

- Posición geopolítica: el río Cauca es un corredor estratégico que va desde el norte de Colombia, hasta la salida del mar en Guapi o Buenaventura. En estos últimos municipios ha circulado cualquier cantidad de armas y de drogas ilícitas; es un tránsito del mar Atlántico al mar Pacífico que tiene cercanía con la tercera ciudad más grande del país, Cali, y una vinculación directa en procesos de integración económica del Pacífico.

Entre la pasada década del setenta y esta década, el departamento de Cauca parece haberse detenido en el tiempo:

- Son constantes la presencia y expansión de los llamados por el Estado Grupos Armados Organizados (GAO): Ejército de Liberación Nacional, ELN (Frente de Guerra Suroccidental, Frente José María Becerra, Compañía Lucho Quintero, Frente Manuel Vásquez Castaño, Compañía Camilo Cien Fuegos, Compañía Milton Hernández Ortiz); Ejército Popular de Liberación (EPL) y grupos paramilitares (Clan del Golfo, Águilas Negras y AUC).
- También se siguen expandiendo otros denominados por la institucionalidad como grupos armados organizados residuales y las conocidas disidencias de las antiguas Farc (Jaime Martínez, Carlos Patiño, Dagoberto Ramos, Nueva Marquetalia y Jacobo Arenas). Estos últimos surgen y se fortalecen ante el incumplimiento progresivo del Acuerdo de Paz y la incapacidad del gobierno de Iván Duque de hacer presencia en territorios abandonados luego de la dejación de armas por parte de las Farc-EP.
- A esos actores se suma la Tercera División del Ejército Nacional, el Comando Específico del Cauca, la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra-4) y la Fuerza de Tarea Conjunta Apolo con sus respectivas brigadas móviles y batallones, y la región 4 de la Policía Nacional (Red de Derechos Humanos del Sur Occi-

dente de Colombia “Francisco Isaías Cifuentes” y otros, 2020, p. 8).

Lo anterior hace evidente la notable presencia de actores armados y una extrema militarización del departamento, es decir, que se recurre a las antiguas fórmulas de despliegue de autoridad y seguridad sin resultado alguno. Según la Defensoría del Pueblo, el actual Gobierno ha registrado al 20 % de los habitantes del Cauca, unas 235.000 personas, como víctima del conflicto armado.

Cauca, el departamento de mayor movilización social y resistencia del país

En palabras del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2013, capítulo II), la Constitución política promulgada en 1991 se convirtió en un nuevo intento para abrir la democracia, modernizar al país y crear un consenso alrededor de la paz. No obstante, agrega el Centro, durante décadas los violentos no han entendido el mensaje. A la luz de hoy, ni siquiera enfrentando una pandemia han cambiado su manejo y al tiempo que han agudizado las condiciones de vulnerabilidad y pobreza, para ellos, el terrorismo continúa.

En Cauca, durante el primer trimestre de 2021, 497 personas sufrieron el confinamiento forzado en sus viviendas y comunidades y 5.527 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado (OCHA, 2021). De ellas, 4.700, en el municipio de Argelia y las otras situaciones se registraron en Guapi y Timbiquí.

Sin embargo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que registró todo lo anterior, mostró una preocupación más latente que nunca debido al asesinato de la gobernadora indígena Sandra Liliana Peña el martes 20 de abril en el corregimiento de Pescador. La gobernadora ejerció un liderazgo social y era una de las 178.000 víctimas acreditadas ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); además, participó activa-

mente en el Caso 05 de esta jurisdicción, que priorizó la situación territorial del norte del Cauca y el sur del Valle. Lamentablemente, vivir bajo amenazas es el día a día de los líderes sociales y de las autoridades indígenas en el Cauca (OEA, 2021).

Pero la historia, además de detallar la violencia que padece la gente en el Cauca, también destaca a este departamento por su grado de movilización social y de resistencia en el país. Los paros indígenas son históricos en varios sentidos, uno de ellos, por el incumplimiento de varios gobiernos con estas comunidades. Y el de Iván Duque no es la excepción. Su mandato se caracteriza por ser *ni-ni*: ni promete, ni cumple, ni nada; el viernes 30 de abril de 2021, el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) anunció al país su participación en el paro nacional que había comenzado dos días atrás³.

Según informó a medios de comunicación la abogada y defensora de derechos humanos Lizeth Moreno, en el Cauca, el saldo del paro nacional de 2021 fue el siguiente (Canal Capital, 2021):

- Más de 130 personas heridas.
- 36 detenciones arbitrarias.
- Dos hechos de tortura sin procesos de judicialización posterior.
- Dos hechos de homicidio (un estudiante universitario y un líder campesino del municipio de Mercaderes).
- Tres hechos de violencia sexual.

.....

3 El paro nacional al que se vinculó el CRIC tuvo como uno de sus primeros motores protestar contra la nefasta reforma tributaria que el entonces ministro de Hacienda Alberto Carrasquilla buscaba hacer pasar como “Ley de solidaridad sostenible”. Gracias a la resistencia de nuestra juventud, a la Minga y a la unión entre regiones y nacional, el gobierno no logró su cometido: implementar un paquete de medidas con las que buscaba obtener más de 23 billones de pesos a costa de la realidad que estamos viviendo, con personas y empresas en quiebra económica.

- Estigmatización contra la protesta social debido a los señalamientos por parte del ministro de la Defensa, Diego Molano, en contra de cuatro dirigentes sociales, líderes y defensores de derechos humanos, a quienes señaló como responsables de los hechos en contra de las instalaciones de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto de Medicina Legal. Ofreció por ellos una recompensa de 50 millones de pesos.

Al seguir indagando, aparecen más cifras. La Organización de los Estados Americanos (OEA) asegura que, desde la firma del Acuerdo de Paz, en 2016, se han asesinado 271 personas con liderazgo social en el Cauca. Añade que el 51 % de estos homicidios se dirigió a indígenas, el 26 % contra personas campesinas con liderazgo social y el 11 % contra líderes y lideresas afrodescendientes.

Varias reflexiones surgen en este contexto. La primera es que, bajo el gobierno de Iván Duque, no podemos saber si, de haberse implementado el Acuerdo de Paz, nos hubiéramos librado de tantas muertes originadas en el conflicto armado; la segunda, si se hubiesen podido construir o restablecer lazos de confianza entre ciudadanía y Estado nacional, esos que no existen en los territorios y las diversas comunidades de Colombia debido a la ausencia y desigualdad que vienen brindando los diferentes gobiernos en nuestro país. El *ni-ni* de Iván Duque... ¿no pudo!

Referencias

- Canal Capital Bogotá. (2021, 31 de mayo). Esta es la actual situación del Cauca en el marco del Paro Nacional. *El Lunes - Mesa Capital*. Entrevista a Lizeth Montero, abogada y defensora de Derechos Humanos. Video. https://www.youtube.com/watch?v=8_4PSK8ImG8
- Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y paz*. CNMH.
- Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC. (2021). *Sandra Liliana Peña Chocue, tus ideas direccionarán el paso a seguir en defensa del territorio*. https://www.cric-colombia.org/portal/sandra-liliana-pena-chocue-tus-ideas-direccionaran-el-paso-a-seguir-en-defensa-del-territorio/?__cf_chl_managed_tk__=pmd_db9dfac3135e4578540b48e726919591ab776ef7-1627326386-0-gqNtZGzNAzjc-nBszQbO
- Espinosa, F. (2012). *Las razones detrás del conflicto en el Cauca*. Corporación Nuevo Arco Iris. <https://www.arcoiris.com.co/2012/07/las-razones-detras-del-conflicto-en-el-cauca/>
- Jurisdicción Especial para la Paz, JEP. (2021). *La JEP rechaza el asesinato de la gobernadora indígena Sandra Liliana Peña en Caldono – Cauca*. JEP. [https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-rechaza-el-asesinato-de-la-gobernadora-ind%C3%ADgena-Sandra-Liliana-Pe%C3%B1a-en-Caldono,-Cauca.aspx#:~:text=La%20JEP%20rechaza%20el%20asesinato,Pe%C3%B1a%20en%20Caldono%20\(Cauca\)%E2%80%8B&text=%2D%20La%20Jurisdicci%C3%B3n%20Especial%20para%20la,20%20de%20abril%20de%202021](https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-rechaza-el-asesinato-de-la-gobernadora-ind%C3%ADgena-Sandra-Liliana-Pe%C3%B1a-en-Caldono,-Cauca.aspx#:~:text=La%20JEP%20rechaza%20el%20asesinato,Pe%C3%B1a%20en%20Caldono%20(Cauca)%E2%80%8B&text=%2D%20La%20Jurisdicci%C3%B3n%20Especial%20para%20la,20%20de%20abril%20de%202021)
- Mantilla, J. (2012, 23 de julio). *La apuesta geopolítica de las FARC en el Cauca ¿Concentración o dispersión?* Razón Pública. <https://razonpublica.com/la-apuesta-geopolitica-de-las-farc-en-el-cauca-iconcentracion-o-dispersion/>
- Observatorio de Derechos Humanos-Instituto de Estudios para el Desarrollo y la paz, Indepaz. (2021). *Informe de masacres en Colombia durante 2020 y 2021*. <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2021, 7 de abril). Colombia- *Emergencias humanitarias reportadas por los Equipos Locales de Coordinación (ELC) entre enero y marzo de 2021*. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-emergencias-humanitarias-reportadas-por-los-equipos-locales-de-coordinaci-9>

Organización de los Estados Americanos, OEA. (2021, 27 de abril). *La CIDH condena la violencia en el Cauca e insta a Colombia a reforzar el desarrollo de políticas públicas que transformen las causas estructurales de la violencia en el país*. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/103.asp>

Red de Derechos Humanos del Sur Occidente de Colombia “Francisco Isaías Cifuentes”,

Red por la Vida y los Derechos Humanos del Cauca y Organizaciones de la Mesa Territorial de Garantías en el Departamento del Cauca. (2020, 5 de mayo). *Informe especial. Situación de emergencia por vulneraciones a los derechos humanos en el departamento del Cauca*. <https://www.cric-colombia.org/portal/informe-especial-situacion/>.

Red por la Vida y los Derechos Humanos del Cauca. (2002, febrero). *Informe de violaciones de los derechos humanos. Departamento del Cauca, año 2001*. <https://www.redporlavidacauca.com/assets/informe-ddhh-cauca-2001-red-por-la-vida.pdf>

Torrado, S. (2021, 19 de abril). El Cauca no tiene paz en Colombia. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-04-01/el-cauca-no-tiene-paz-en-colombia.html>

PARA LA GENTE DE LA MONTAÑA, LA RESPUESTA ESTÁ EN EL TERRITORIO

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Artículo elaborado sobre la base de una entrevista a José Arturo García, consejero de Salud del Resguardo Alto Albi del pueblo Awá, Llorente, Tumaco, Nariño¹.

El pueblo Awá que vive en la parte colombiana se compone de 44.516 personas (DANE, s.f., Archivo Población Indígena. Presentación de resultados, diapositiva 19. Archivo PDF). Es decir, es una de las comunidades indígenas más numerosas del país, sin contar con su presencia binacional. Habita en los departamentos de Nariño² y Putumayo³. En Ecuador, en las provincias de Carchi⁴, Esmeraldas⁵ e Imbabura⁶. El pueblo Awá es guardián de 516.513 hectáreas: 386.829 están en Colombia y 129.684, en Ecuador.

Dos megaproyectos, uno legal y el otro ilegal, se han convertido para esta comunidad en verdaderas tragedias. El primero es de petróleo y comenzó con la construcción inconsulta del Oleoducto Trasandino. Por su cuenta, vio agonizar a su río Inda, ante el de-

sastre ecológico causado por cuatro derrames entre 2009 y 2015. Dos de ellos, por fallas en la infraestructura del oleoducto y los otros dos, por atentados de la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Esos derrames han causado daños permanentes, por una parte, en los ecosistemas del río y por otro, en la salud, la economía, la cultura y los modos de vida del pueblo Awá. Desde 2010, se adelantan acciones jurídicas para que el Estado colombiano asuma su responsabilidad y repare el daño generado en el territorio. La más reciente fue una **acción de grupo** presentada en abril de 2018 por los resguardos gobernadores, con el acompañamiento del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo para que se desmonte el tramo del oleoducto que atraviesa su territorio y se adelanten los trabajos necesarios de recuperación ecológica. La decisión está aún a la espera de fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Las otras tragedias del pueblo Awá, relacionadas entre sí, han sido el narcotráfico y la presencia de actores armados legales e ilegales que se disputan el control territorial en las zonas donde habitan. Y aunque la firma del **Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera** (en adelante, Acuerdo de paz)

-
- 1 Entrevista concedida el 22 de junio de 2021 al Colectivo autor de esta crónica.
 - 2 Municipios de Cumbal, Santa Cruz de Guachavez, Mallama, Ricaurte, Barbacoas, Roberto Payán, Tumaco e Ipiales.
 - 3 Municipios de Mocoa, Puerto Asís, Valle del Guamuez, San Miguel, La Dorada, Orito, Puerto Caicedo y Villagarzón.
 - 4 A lo largo del río San Juan, en las localidades de Tobar Donoso, Chical, Jijón y Camaño.
 - 5 Alto Tambo, Mataje y Ricaurte Tululbí.
 - 6 Lita y Buenos Aires.

significó la salida de las Farc-EP, persisten la amenaza y la violencia contra el pueblo. En el último año, esa persistencia cobró la vida de 41 indígenas Awá (Prensa Cajar, 2021), además de secuestros, intimidaciones, toques de queda impuestos por actores ilegales y desplazamientos forzados que siguen padeciendo las comunidades.

Esto último obedece a la permanencia de grupos paramilitares como las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), de bandas asociadas al narcotráfico como Los Contadores y de otras estructuras ilegales: el Frente Óliver Sinisterra de las llamadas disidencias de las Farc-EP y la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN).

El estado de zozobra se extiende en medio de la fuerte militarización de Nariño, donde hacen presencia las Fuerzas de Tarea Hércules y Poseidón y la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra-2), del Ejército.

Se trata de una violencia histórica derivada del conflicto armado, contra un pueblo conformado por 33 resguardos indígenas y más de 130 comunidades en Colombia. Tal situación llevó a la Corte Constitucional a decretar medidas cautelares mediante los Autos 004 de 2009 y 174 de 2011, para proteger sus derechos fundamentales.

Dialogamos con José Arturo García, consejero de Salud del Resguardo Alto Albi del pueblo Awá, ubicado en zona rural del corregimiento de Llorente, Tumaco. Nos cuenta que su resguardo está conformado por más de 400 personas y que, al igual que todo su pueblo, de tradición nómada, vivió de la caza y la pesca; dice que desde los años ochenta empezaron a alternar con la agricultura familiar y luego, con el cultivo marginal de hoja de coca.

El uso de la hoja de coca, señala, no hace parte de las actividades tradicionales del pueblo Awá y ha sido por incidencia de la pobreza, la pérdida de sus fuentes de vida como la pesca y la caza, y la llegada de personas provenientes de otras regiones, que este

cultivo comenzó a hacer parte de su economía, ya sea a través del trabajo de indígenas en cultivos a cambio de un jornal o de pequeños cultivos propios que no superan una hectárea y que se convierten en el medio de subsistencia ante la ausencia estatal.

Aun así, el pueblo Awá ha vivido todos los estragos de la fallida guerra contra las drogas desde el año 2005, cuando recuerda los primeros episodios de aspersiones con glifosato:

La gente que llega de otra parte es la que motiva a forzar la ocupación de las tierras para la siembra y de ahí han llegado muchos problemas de orden público y también el proceso de la fumigación que lo vivimos años atrás, donde muchísimas hectáreas de bosques que no estaban cultivados y eran bosques primarios, que la avioneta lo fumigó sin haber cultivos, y eso a nosotros nos duele, que el ecosistema, la parte de bosques, sin tener problemas de coca, hayan hecho la fumigación. (Entrevista a José Arturo García)

Esas aspersiones, hechas entre 2005 y 2009, afectaron todas las formas de vida de su territorio:

Los animales, toda la cantidad de hojas con químico cayó a las quebradas y el agua se nos dañó. La gente no podía consumir agua, y esto hace que la gente, la familia, la comunidad, le moleste que sin tener un problema de coca, el gobierno con la avioneta fumiga en bosques donde no hay cultivos. (Entrevista a José Arturo García)

Además del desastre ambiental, esta política no tuvo ningún efecto en la disminución de los cultivos de uso ilícito que, por el contrario, siguieron aumentando en la siguiente década con algunas diferencias entre los departamentos de Putumayo y Nariño.

Para 1999, en Putumayo, estos cultivos estaban extendidos en 58.297 hectáreas y en 2009 pasaron a 5.317, una disminución sustancial pero transitoria, para volver a incrementarse hasta 24.972 hectáreas en 2019.⁷ En Nariño, por otra parte, estos cultivos pasaron de 3.956 hectáreas en 1999 a 36.964, 20 años después. Hoy en día, el municipio que tiene más cultivos ilícitos en el país es Tumaco, donde hay 11.830 hectáreas, muchas de las cuales están

ubicadas en resguardos indígenas y consejos comunitarios afrodescendientes.

El fracaso de esta política ha sido generalizado. De acuerdo con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2020), la estrategia utilizada por Estados Unidos en Colombia entre 1994 y 2015, que impulsó campañas masivas de aspersiones aéreas, resultó fallida pues “durante ese periodo de tiempo era necesario [asperjar] entre 13 y 32 hectáreas para reducir el cultivo de coca por una hectárea y la evidencia acumulada tras años del programa muestra que ese escaso progreso no fue permanente” (Mejía, 2016).

En cambio, sí dejó serios estragos en la salud de la comunidad con enfermedades como dermatitis, diarreas y desnutrición, esta última que el consejero asocia directamente a los cultivos de coca y también a la fumigación. “Por eso nosotros solicitamos al gobierno y a toda la sociedad, que no a la fumigación con glifosato porque mata la naturaleza, a los seres vivos, al ser humano y deja muchísimas enfermedades cancerígenas que no encontramos la fórmula para su tratamiento”.

Las afirmaciones del consejero están respaldadas por evidencia científica. En 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social alertó sobre,

.....

7 Información entregada en Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia (s.f.), sobre la base de datos del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, Simci/ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Unodc. En función de esta crónica, se buscaron los rangos anuales de 1999, 2009 y 2019, respectivamente.

...la inclusión del glifosato en el Grupo 2A de Clasificación de Carcinogenicidad, lo cual significa que es “probablemente carcinogénico para humanos”, según la Agencia Internacional para la Investigación de Cáncer, IARC, y hace una advertencia acerca de los posibles efectos adversos a la salud humana, indica que la exposición a glifosato puede estar relacionada con la probable generación de linfoma No-Hodgkin, un tipo de cáncer. (Cajar, 2021, p. 20)

Debido a lo anterior, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) suspendió las actividades de aspersión aérea con glifosato en 2015, decisión ratificada por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-236 de 2017 (ANLA, 2015).

Se trata de una violencia histórica derivada del conflicto armado, contra un pueblo conformado por 33 resguardos indígenas y más de 130 comunidades en Colombia. Tal situación llevó a decretar medidas cautelares.

Por estas razones, organizaciones campesinas, pueblos indígenas, académicos y organizaciones defensoras de derechos humanos han emprendido una verdadera batalla jurídica desde que el actual gobierno manifestó sus intenciones de retomar las aspersiones aéreas con glifosato. Un procedimiento que necesita previamente la modificación del plan de manejo ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida glifosato (Pecig), y que actualmente está frenado por un fallo de tutela que dejó en firme la necesidad de hacer consulta previa con pueblos indígenas en las regiones donde se retomarán las aspersiones aéreas.

La Corte Constitucional prioriza la sustitución voluntaria en su Sentencia T-236 de 2017 y en el Auto 387 de 2019, en donde precisó que para reanudar la aspersión aérea con glifosato se deberá tener en cuenta la política pública que se deriva del punto cuarto del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, Acto Legislativo 02 de 2017, y

el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), Decreto Ley 896 de 2017. Es decir que hay que agotar primero este programa antes de acudir a los métodos forzados y violentos.

Sobre la base de esa reglamentación, el Resguardo Inda Sabaleta del Pueblo Awá ganó una tutela por su derecho a la consulta previa, a la autonomía de la comunidad indígena y a la propiedad colectiva (Cajar, 2020), luego de que en incursiones continuas e inconsultas por parte de la fuerza pública resultara muerto el comunero Ángel Artemio Nastacuas a consecuencia de un disparo de la Policía Nacional (El Espectador, 2020).

Para el consejero, la solución estructural a la violencia que vive el pueblo por cuenta de la presencia de actores armados en disputa por los cultivos de uso ilícito está en una respuesta desde el gobierno que trascienda la visión militar o de orden público:

En el territorio no hay vías, no hay sistema de comunicación, no hay una respuesta al tema de vivienda, al tema de saneamiento básico, a la infraestructura de puentes, infraestructuras de salud y otras que la comunidad lo ha sentido como necesidades. Y obviamente el respeto por los derechos humanos, para que se minimice los riesgos de amenazas, despojo del territorio y el respeto al territorio y al tema ambiental. (Entrevista a José Arturo García)

Asimismo, recuerda los daños ambientales ocasionados por el Oleoducto Trasandino:

Ecopetrol no ha encontrado un plan de respuesta que le pueda resolver al tema ambiental. Siempre hay derramamiento de crudo [...] los que sufren son los animales, la misma disposición de agua para la familia, ahora tiene que recorrer más distancias, ya no podemos consumir el agua del río que está contaminada. (Entrevista a José Arturo García)

Ante la difícil situación que enfrenta el pueblo Awá en su lucha por la pervivencia, el consejero Luis José no duda en ver su territorio como el escenario de la solución:

Invitamos a toda la sociedad colombiana, joven, a las

instituciones, a los organismos de derechos humanos, a la institucionalidad, a ver el Pacífico nariñense, que tiene una potencial de recursos naturales y una diversidad de materias primas para explotar y aprovechar, no solamente con multinacionales sino por los mismos talentos colombianos.

Referencias

- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA. (2015). *ANLA ordena suspensión de las actividades del programa de erradicación forzada mediante la aspersión aérea con glifosato (PECIG)*. <http://portal.anla.gov.co/noticias/anla-ordena-suspension-las-actividades-del-programa-erradicacion-cultivos-ilicitos-mediante>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar). (2020, 23 de julio). *Tutela ordena suspender erradicación forzada en resguardo indígena del Pueblo Awá ubicado en Tumaco – Nariño*. <https://www.colectivodeabogados.org/old/?Tutela-ordena-suspender-erradicacion-forzada>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Cajar) (2021, abril). *Diez verdades sobre el megaproyecto del narcotráfico*. <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/04/Documento-Diez-verdades-megaproyecto-narcotrafico-version-web-final.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.). *Censo 2018. Grupos étnicos- Información técnica*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica>
- El Espectador (2020, 22 de abril). *Enfrentamientos por erradicación forzada de coca dejan un muerto en Tumaco*. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/enfrentamientos-por-erradica->

cion-forzada-de-coca-dejan-un-muerto-en-tumaco-articulo-916008/

Mejía, D. (2016). *Plan Colombia: An analysis of effectiveness and costs*. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>

Ministerio de Justicia-Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) (s.f.). Recuperado el 26 de junio de 2021 de <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>.

Prensa Territorio-Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cajar. (2021, 23 de abril). 41 indígenas del pueblo Awá han sido asesinados en el último año, Unidad Indígena del Pueblo Awá. Consultado el 26 de junio de 2021 de <https://www.colectivodeabogados.org/41-indigenas-del-pueblo-awa-han-sido-asesinados-en-el-ultimo-ano/>

Washington Office on Latin America, WOLA. (2020). *Plan antidrogas de Estados Unidos y Colombia promueve la fallida política de fumigación aérea*. Consultado en <https://www.wola.org/es/2020/03/plan-antidrogas-estados-unidos-colombia-fallida-politica-fumigacion-aerea/>

Normas

Impugnación en acción de tutela N° 2020-00042-01 (280-01). (2020, 17 de julio). Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto. San Juan de Pasto. Magistrada Ponente: Aída Mónica Rosero García. <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2020/07/Sentencia-revoca-y-concede-consulta-previa.pdf>

MAPA DE LA VIOLENCIA EN EL DEPARTAMENTO DE Cauca



1° de marzo de 2020 - 31 de marzo de 2021

Violencia

El Cauca encabezó las cifras de violaciones al derecho a la vida de personas defensoras, líderes y lideresas sociales con:

84 de los 296 homicidios registrados en todo el territorio nacional.



Estos hechos sucedieron en 21 de los 42 municipios del Cauca:

Santander de Quilichao	10 CASOS
Argelia, Corinto y El Tambo	8 CASOS
Caloto	6 CASOS
Suárez y Toribío	5 CASOS
Buenos Aires, López de Micay y Morales	4 CASOS
Caldono, Páez, Piamonte y Totoró	3 CASOS
Mercaderes y Popayán	3 CASOS
Almaguer, Cajibío, Guapi, Inzá y Timbío	1 CASO

Amenazas

TOTAL 254



Contra organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, sus integrantes y/o dirigentes, de las cuales 77 fueron amenazas colectivas, dirigidas contra organizaciones defensoras de derechos humanos, comunidades y pueblos del departamento del Cauca.

En 177 casos se trató de amenazas individuales



La mayoría de estos crímenes ocurrieron en municipios de la zona norte del Cauca.

Presunta responsabilidad de las violaciones al derecho a la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos ocurridas en el Cauca:

Se desconoce la autoría en 56 de las 84 violaciones a la vida, es decir, en el 66,67 % de los casos.

En el 10,71 % de los casos (nueve víctimas), la autoría es de un grupo armado, pero se desconoce su identidad.

El presunto autor se identifica en 19 casos, que representan el 22,62 % del total de casos:

13 CASOS (15,48 %)	Grupos post-FARC-EP.
2 CASOS (2,38 %)	Ejército de Liberación Nacional (ELN).
2 CASOS (2,38 %)	La fuerza pública.
2 CASOS (2,38 %)	Presunto autor es civil y el presunto móvil es feminicidio.

Fuente: Boletín Cauca: Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas, sus comunidades, organizaciones y pueblos, en el departamento del Cauca. Comisión Colombiana de Juristas y Red de Derechos Humanos del Suroccidente Colombiano "Francisco Isaías Cifuentes".

Capítulo 2



DEBILITAMIENTO DE LA DEMOCRACIA

COLOMBIA: UNA DEMOCRACIA CADA VEZ MÁS ACORRALADA

Democracia en Riesgo¹

La declaratoria del Estado de Emergencia hecha por el gobierno de Duque en marzo de 2020 prendió las alarmas en torno a los riesgos que implicaría para las libertades y derechos de la ciudadanía una transferencia, así fuera temporal, de un poder sin controles a la rama ejecutiva del poder público. Un análisis más detenido de la situación de la democracia en Colombia revela que ha ocurrido más que eso: también se ha dado una acción deliberada del Gobierno nacional de **cooptar** los órganos de control: la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación (FGN) y la Defensoría del Pueblo se convirtieron en

órganos de oficio del gobierno y Duque tiene la potestad de definir por decreto dónde se juzga al Poder Ejecutivo.

Esos y otros despropósitos han llevado al país a que se diluya la separación de poderes, se pierdan los pesos y contrapesos necesarios para garantizar el adecuado funcionamiento de la democracia y a una concentración de poder por parte del Ejecutivo y de su partido de gobierno. Este artículo analizará estos elementos.

El complejo contexto ha empeorado con las disposiciones adoptadas por el Gobierno nacional, en particular, del presidente y del ministro de Defensa, Diego Molano. Nos referimos a la militarización de las ciudades, a la reducción creciente de la capacidad de alcaldes y alcaldesas de tomar decisiones y manejar las crisis y a no reconocer las violaciones de derechos humanos, ni los excesos de autoridad de la fuerza pública, que han sido una constante en las coyunturas de protesta y movilización.

Alertas para la democracia por el manejo de la pandemia

Democracia en Riesgo ha expedido diversas alertas que dan cuenta del uso político autoritario de la pandemia por parte del Ejecutivo

.....

1 *Democracia es Riesgo* es un grupo de trabajo creado desde mayo de 2020 a raíz de la declaratoria del estado de emergencia del gobierno de Iván Duque como medida para hacer frente a la pandemia, dada la necesidad de generar alertas en relación con vulneraciones a derechos y libertades democráticas que se han observado con la medida. Constituyen este grupo las siguientes organizaciones: Foro Nacional por Colombia, Centro de Investigación y Educación popular (Cinep), Casa de la Mujer, Corporación Podion, Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (Corfas), Corporación Región, Conciudadanía, Escuela Nacional Sindical (ENS), Misión de Observación Electoral (MOE), Comisión Colombiana de Juristas y Viva la Ciudadanía. Su página web es <https://democraciaenriesgo.com/>

nacional y que ha derivado en graves afectaciones democráticas. Algunas de estas alertas se presentarán en los siguientes párrafos.

Uso autoritario y abusivo de la figura de “estados de emergencia”

El presidente de la República se dotó de facultades extraordinarias con la **declaratoria de emergencia económica y social**. Tales facultades se usaron en forma abusiva al expedirse muchos decretos con fuerza de ley, buena parte de ellos no directamente relacionados con la pandemia. Además, Duque dispuso a su arbitrio de los recursos públicos y usó todos los días los medios de comunicación masiva mediante su programa “prevención y acción”, con lo que debilitó la deliberación democrática al desconocer el derecho de réplica consagrado en el estatuto de la oposición (véase Flórez, 2020).

Congreso de la República en deuda

En el contexto de la pandemia del covid-19, el funcionamiento del Congreso de la República ha sido virtual. Esta circunstancia ha conducido a un pobre ejercicio de contrapeso frente a los comportamientos autoritarios del Poder Ejecutivo y a su acción tardía al respecto. El Congreso no ha cumplido tampoco su papel como estamento central de la deliberación política institucional en medio de una de las crisis más graves que ha vivido el país. Todo ello ha dejado graves consecuencias para la democracia colombiana.

Hay varias pruebas de ello. Por una parte, la fecha legalmente prevista para iniciar sesiones en la legislatura 2019-2020, se aplazó un mes; de otra, ni uno solo de los decretos

con fuerza de ley expedidos por el presidente Iván Duque se modificó; además, se debilitaron las voces de la oposición mediante varias maniobras facilitadas por la virtualidad, no se discutieron en detalle y mediante una adecuada deliberación pública los informes entregados por el Ejecutivo en relación con las acciones adelantadas en el marco de los Estados de emergencia y se aprobaron muy pocas leyes relacionadas con los efectos económicos y sanitarios generados y agudizados por la pandemia (véase Foro Nacional por Colombia, s.f.).

Suspensión de facto de los procedimientos y espacios de participación ciudadana garantizados en el ordenamiento jurídico

La crisis de la pandemia se ha utilizado para suspender **de facto** buena parte de los espacios de participación ciudadana mediados por la ley (Democracia en Riesgo, s.f.a).

Ninguna decisión gubernamental del orden nacional o de las entidades territoriales se orientó a garantizar el funcionamiento adecuado de dichas instancias en medio de las políticas de distanciamiento social y de los cuidados sanitarios. Con especial preocupación es importante reseñar que buena parte de los Planes de Desarrollo aprobados en las entida-

des territoriales para la vigencia 2021-2024 se construyeron y aprobaron con muy poca participación ciudadana.

Afectación a la protección de los datos personales

Tanto el Gobierno nacional como varios gobiernos locales han adoptado disposiciones

La declaratoria del Estado de Emergencia emitida por Duque en 2020 alarmó sobre los riesgos, para las libertades y derechos ciudadanos, de un poder sin controles al Ejecutivo.

que incluyen el uso de tecnologías en las que la ciudadanía proporciona información sobre su identificación, localización y situación de salud, sin que haya claridad acerca del uso de datos personales, ni pedir consentimiento para hacerlo (Democracia en Riesgo, s.f.b). Dichas aplicaciones y el difuso marco normativo que las creó no cumplen con los estándares internacionales cuyo objetivo es proteger los derechos fundamentales a la intimidad personal y de *habeas data*.

Afectación al derecho fundamental a la protesta pacífica

La pandemia también se ha utilizado como excusa para afectar gravemente el derecho fundamental a la protesta pacífica (Democracia en Riesgo, 2021b). Por una parte, sin sustento científico, el Gobierno nacional ha construido un discurso estigmatizante en el que presenta las protestas al aire libre como generadoras de un aumento de contagios de covid-19 y de muertes por este virus.

Por otra, proliferan medidas claramente restrictivas de libertades civiles, entre ellas, toques de queda, cierres de municipios y militarización de ciudades, sin los controles legales y ciudadanos democráticos respectivos.

Afectación al derecho de acceso a la información

La pandemia ha servido al Poder Ejecutivo para aumentar la opacidad en relación con aspectos públicos de vital importancia (Democracia en Riesgo, 2021c). Un ejemplo de ellos es la expedición del Decreto legislativo 491 de 2020 con el que se amplían los tiempos para la entrega de respuestas a los derechos de petición.

Así mismo, la sistemática negativa de proporcionar la información relativa los contratos de adquisición de vacunas por parte del Estado colombiano a pesar de que existen diversas decisiones judiciales que conminan al Gobierno nacional a suministrarla.

Asfixia democrática y cooptación de los entes de control

Además de las graves alertas y afectaciones democráticas mencionadas, genera una especial preocupación el esfuerzo exitoso adelantado por el Poder Ejecutivo para cooptar instituciones centrales de los demás poderes públicos. Para hacerlo, ha aprovechado las debilidades existentes en el diseño institucional colombiano en lo relativo a los procedimientos y mecanismos para elegir a las personas que ocupan las principales dignidades públicas. Es el caso de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Fiscalía General de la Nación (FGN).

Dichas debilidades se agudizaron como producto del desajuste institucional ocasionado por el acto legislativo que permitió la reelección presidencial en Colombia. Esta medida se concibió en 2005 durante la primera presidencia de Álvaro Uribe en 2005 y no se corrigió del todo con la reforma conocida como de “equilibrio de poderes”. La situación se ha aprovechado por el gobierno de talante autoritario de Iván Duque para producir, fácilmente, el grave desequilibrio en el sistema de pesos y contrapesos y en la configuración democrática del país.

Fiscalía General de la Nación

La FGN tiene por mandato legal el ejercicio de la acción penal, especialmente en lo relacionado con las investigaciones y acusaciones formales por la posible ocurrencia de delitos que afecten los bienes jurídicos protegidos por el Estado. Esta función, ejercida en forma autoritaria y sesgada, se convierte en un grave peligro para la independencia judicial, el equilibrio de poderes, el acceso a la justicia y frente a los derechos de quienes ejercen la oposición política.

Es grave, sobre todo, que el presidente Duque haya promovido la elección del ac-

tual fiscal general de la Nación, Francisco Barbosa, pues, además de ser su amigo personal, se desempeñó en diversos cargos de su gobierno, entre ellos, fue jefe del equipo de empalme con el gobierno anterior y alto consejero para los derechos humanos. Estas condiciones, conducen, como ha ocurrido, a una actitud parcializada de la persona elegida en favor del gobierno.

La parcialidad de la labor del fiscal Barbosa se ha reflejado, por lo menos, en el comportamiento de la institución que encabeza en todos los procesos que involucran a integrantes de los partidos de la coalición de gobierno. En especial, el adelantado en contra del expresidente Álvaro Uribe por presunto soborno a testigos y fraude procesal.

En dicho proceso, la FGR, comenzó por desestimar sin mayor sustento legal el abundante material probatorio recopilado por la Corte Suprema de Justicia. Además, en una clara labor revanchista y de persecución a los integrantes de la oposición política, decidió compulsar copias contra el senador Iván Cepeda Castro, reconocido por la Corte Suprema de Justicia como víctima en este caso.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo divulga y vela por la vigencia de los derechos humanos en el país a partir del desarrollo de una magistratura moral que debe reflejarse en sus pronunciamientos, informes, recomendaciones y en las diversas alertas que emite. Dicha labor implica su necesaria independencia de los demás poderes públicos, en especial, del Poder Ejecutivo.

Pese a lo anterior, el gobierno de Iván Duque hizo ingentes esfuerzos para que la Cámara de Representantes eligiera como

defensor del pueblo a una persona sin ninguna experiencia relacionada con los derechos humanos: Carlos Camargo. Además, en su paso por el Consejo Nacional Electoral, Camargo tomó decisiones que beneficiaron a importantes integrantes del Centro Democrático, el partido de gobierno, hecho que podría constituirse en un claro conflicto de intereses.

La cercanía del actual defensor del pueblo con el presidente Duque ha redundado, como quizás nunca antes en la historia de la entidad, en un ejercicio incongruente con su mandato constitucional. También, bastante benevolente con las reiteradas y sistemáticas violaciones

a los derechos humanos impulsadas directa o indirectamente por el Gobierno nacional, sobre todo, durante el paro nacional de 2021.

Procuraduría General de la Nación

El gobierno de Iván Duque también logró cooptar a la PGN, institución central en la vigilancia de las actuaciones de las y los funcionarios públicos y garante también de los derechos humanos de la ciudadanía. Un paso fundamental en ello fue la elección como procuradora de Margarita Cabello. Ella renunció a su cargo como ministra de Justicia para ser elegida como cabeza de esta importante institución. Además de esto, que muestra cercanía de la actual procuradora con el Centro Democrático, buena parte de su carrera la ha impulsado la familia Char, un clan con mucho poder que se distingue sobre todo por el hecho de que algunos de sus integrantes afrontan actualmente importantes procesos disciplinarios.

De igual manera, la actual procuradora y las mayorías de gobierno en el Congreso de la república, violentando el procedimiento

Genera preocupación el esfuerzo exitoso del Poder Ejecutivo para cooptar instituciones centrales de los demás poderes públicos: Fiscalía, Defensoría y Procuraduría.

establecido por la Ley quinta de 1992 para expedir leyes (toda vez que dicha la reforma, descrita más adelante, debió tramitarse como de carácter estatutario y no como una de carácter ordinario, tal y como sucedió), impulsaron y aprobaron una reforma a la PGR con las siguientes características: además de desconocer el fallo “Petro Urrego vs Colombia” de la CIDH, le otorga a la PGR poderes para destituir a funcionarios públicos de elección popular y nuevas funciones de policía judicial como allanar, interceptar comunicaciones y desarrollar seguimientos sin el control de un juez de garantías. Sin duda, poderes abusivos y peligrosos contra la vida democrática.

En síntesis, el gobierno actual ha utilizado la pandemia como excusa para profundizar un proyecto de corte autoritario que erosiona y afecta gravemente la cultura política, las libertades civiles, los derechos fundamentales y el diseño establecido de pesos y contrapesos en la Constitución. Es claro que con él está en riesgo la democracia.

Referencias

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021). *La independencia judicial en riesgo por un gobierno autoritario*. <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/07/Independencia-Judicial-versio%CC%81n-web.pdf>

Democracia en Riesgo (2021a, 15 de junio). *Alerta: funciones abusivas para la Procuraduría constituyen un riesgo para la democracia*. <https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2021/06/20210615-Alerta-Proyecto-de-Ley-Procudari%CC%81a.pdf>

Democracia en Riesgo (2021b, 22 de junio). El gobierno de Iván Duque continúa con la violación al derecho a la protesta. <https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2021/06/20210622-Alerta-Violacion-derecho-a-la-protesta-en-Colombia-V1.pdf>

Democracia en Riesgo (2021c, 25 de agosto). *El derecho de acceso a la información pública y el derecho a la intimidad siguen en peligro*. <https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2021/08/20210825-Alerta-Derechos-a-la-información-y-a-la-intimidad-en-tiempos-de-pandemia.pdf>

Democracia en Riesgo (s.f.a). *La emergencia por el covid no suspende el derecho a la participación ciudadana. Alerta sobre la vulneración de este derecho*. <https://democraciaenriesgo.com/wp-content/uploads/2021/04/20200915AlertasParticipacionCiudadana.pdf>

Democracia en Riesgo (s.f.b). *Riesgo 3. Afectación a la protección de los datos*. <https://democraciaenriesgo.com/index.php/riesgos-democraticos/#proteccion-datos>

Flórez, D. (2020, 19 al 7 de agosto). Iván Duque y el autoritarismo vía decreto. *Semana Virtual Caja de Herramientas 693*. <https://viva.org.co/cajavirtual/svc0693/articulo01.html>

Foro Nacional por Colombia-Democracia en Riesgo. (s.f.). *El Congreso en deuda y la democracia en riesgo*. <https://foro.org.co/el-congreso-en-deuda-y-la-democracia-en-riesgo/>

ENTRE PROTESTAS Y REPRESIÓN, SE VA EL TERCER AÑO DE DUQUE

Ana María Restrepo, Martha Cecilia García,

Mauricio Archila y Santiago Garcés*

Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep.

En la historia reciente del país, no encontramos un gobierno que haya sido confrontado de la manera en que lo ha sido el de Iván Duque. En cada uno de los tres años de gobierno que lleva, se han presentado múltiples protestas locales y regionales y, además, movilizaciones de carácter nacional de gran envergadura: en el primero, los estudiantes realizaron enormes y festivas marchas para exigir financiación para la educación superior; en el segundo, el Comité Nacional de Paro (CNP), encabezado por centrales obreras, convocó a una jornada nacional contra el “paquetazo” económico de Duque y, a partir del 21 de noviembre de 2019, se desencadenaron movilizaciones nacionales, que fueron decayendo con la llegada de la pandemia.

Ante la profundización de la pobreza debido a las restricciones impuestas para disminuir el contagio de covid-19, el CNP envió

al presidente Duque a mediados de junio de 2020 un Pliego de Emergencia con los siguientes puntos: renta básica, intervención y financiación estatal al sistema de salud, derogatoria de los decretos presidenciales de emergencia, defensa de la producción nacional agropecuaria, industrial y artesanal; matrícula cero en la educación superior, acciones diferenciadas para garantizar la vigencia de los derechos de las mujeres y las diversidades sexuales, implementación del ***Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*** (en adelante, ***Acuerdo de paz***¹) y rechazo a las masacres y asesinatos de líderes y lideresas sociales y de excombatientes.

Durante el tercer año de Duque, han tenido lugar dos enormes agitaciones sociales: el 9 y 10 de septiembre de 2020, cuando la muerte de Javier Ordóñez a manos de policías desencadenó la ira de miles de colombianos que salieron a las calles a reclamar justicia y el desmonte del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), al que acusaron de brutalidad policial. En Bogotá, se contabilizaron en esos dos días diez muertos, 175 civiles y 147 policías lesionados, hubo 250 denuncias de abuso policial, y 68 Centros de Atención Inmediata (CAI) fueron atacados (***El Tiempo***, 13 de septiembre 2020, p. 1-8). La otra gran movilización es el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, sobre el que volveremos luego.

.....

* Integrantes del equipo de Movimientos Sociales del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). La información del artículo proviene de la Base de Datos de Luchas Sociales del mismo centro.

1 Se refiere al Acuerdo firmado en noviembre de 2016 por el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Movilizaciones urbanas

Entre agosto de 2020 y junio de 2021 (momento de la entrega de este artículo), la movilización social no ha cesado. Un pico significativo en el número de protestas ocurrió en abril de 2020 debido a las medidas que tomaron muchas administraciones municipales para proteger a la población del contagio de covid-19 y durante el segundo semestre de ese año continuaron los plantones de diversos agentes económicos, particularmente los comerciantes que pidieron la reapertura inmediata del sector. También se movilizó el gremio de los transportadores a inicios de 2021 para protestar contra el alza de peajes por hacer inviables los costos operacionales.

Los estudiantes siguieron exigiendo matrícula 0, punto central de su pedido de financiación estatal y universal de la educación superior contenido en el petitorio que presentaron al gobierno en 2018. Las comunidades académicas de educación básica y secundaria se movieron entre la solicitud de reapertura de escuelas y colegios y la petición de continuar con clases virtuales, por temor a que los niños fuesen un vector de contagios.

La juventud hizo velatones y cecerolazos, bajo la consigna “¡Nos están matando!”, para protestar por masacres ocurridas en distintas partes del país que tuvieron como víctimas principales a personas menores de 25 años. Expresaron que, a pesar del miedo de ser jóvenes, también tienen esperanzas de vivir en un país en paz.

Las mujeres reclamaron garantías para su bienestar y sus vidas, porque las cuarentenas expusieron que esta sociedad aún conserva la idea de que el cuidado de los otros es una tarea estrictamente femenina y porque aumentaron vertiginosamente los casos de violencia intrafamiliar. Durante la pandemia, han sido más recurrentes los feminicidios, así como la violencia sexual contra adultos, niños, niñas y adolescentes. La

población LGBTIQ se movilizó para denunciar otra forma de discriminación en su contra: la negación de los servicios de salud, cuando de pacientes de covid-19 se trató.

La población más pobre también sufrió los rigores de la violencia policial cuando, portando trapos rojos, salió a las calles a pedir ayuda alimentaria y de vivienda, durante las cuarentenas. Los migrantes merecen una atención particular pues fueron sujetos de persecución, al punto de solicitar a los gobiernos locales y regionales de Colombia, el establecimiento de corredores humanitarios para regresar a su país, ante la extrema precarización de sus condiciones de vida debido a la pandemia y la violencia que sintieron en su contra.

Con esos antecedentes, la convocatoria a paralizar el país hecha por el CNP desde el 28 de abril de 2021 atrajo a una multiplicidad de actores sociales que respondieron masivamente al llamado. Hubo una movilización continua de amplia cobertura nacional, que se fue extendiendo en el tiempo y en esa misma medida fue languideciendo y perdiendo participantes. La mayoría de estas personas había traído al paro su propio petitorio, muchas aceptaron la coordinación del CNP, pero la violencia, la sordera, el menosprecio por las formas políticas populares y la dilación con que el gobierno de Duque respondió a las demandas sociales fueron delineando una resistencia que rápidamente se constituyó en “las primeras líneas”: grupos de jóvenes que asumieron la confrontación directa con la fuerza pública como una forma de protección de los manifestantes. Estas primeras líneas han continuado una seguidilla de acciones, unas más, otras menos confrontacionales, en puntos nodales de las grandes ciudades que la juventud allí presente ha renombrado y a los que les ha dado nuevos significados. El 15 de junio, el CNP anunció que cambiaría la dinámica de la protesta, en la medida en que se estaba avanzando en negociaciones locales y regionales. Las primeras líneas ratificaron que el Comité no las

representaba, por tanto, no acataban este anuncio. Hasta el presente, sigue la agitación en algunos puntos de resistencia.

Durante el paro, cambiaron también las prelações de algunos actores sociales: tomó el primer lugar la demanda por el cese a la violencia policial, la exigencia al gobierno de reconocer esa demanda, la petición de perdón a los manifestantes por parte de la fuerza pública, la investigación y juzgamiento de los culpables de la violencia policial, la reforma a la policía y el desmonte del Esmad. Las cifras de lo sucedido al respecto hablan por sí mismas: entre el 28 de abril y el 26 de junio habían ocurrido 75 asesinatos en el marco del paro nacional, 38 de los cuales tuvieron como víctimas a jóvenes entre los 18 y los 26 años, y en 44 hubo una presunta autoría de la fuerza pública; 83 víctimas de lesiones oculares, 28 víctimas de violencia sexual, 1.832 detenciones arbitrarias, 1.468 casos de violencia física, 3.486 casos de violencia policial (Indepaz/Temblores, 2021).

Ante ese cuadro, el gobierno nacional ha anunciado “investigaciones exhaustivas”, reformas a la policía, todas ellas cosméticas, y una rotunda negativa al desmonte del Esmad. No obstante, este paro nacional obtuvo logros concretos: se retiraron los proyectos de ley de reforma tributaria y de reforma al sistema de salud, cayeron el ministro de Hacienda (impulsor de la reforma tributaria) y la ministra de Relaciones Exteriores (debido al pésimo manejo mediático ante el clamor internacional por la violencia contra los manifestantes). El gobierno anunció que otorgaría matrícula 0 para el segundo semestre de 2021, para universitarios de estratos bajos. Y la Copa América de fútbol no se llevó a cabo en el país, una petición que hicieron los

mismos hinchas. En otros temas, el gobierno ha prometido, pero ha incumplido, además de seguir haciendo trizas el Acuerdo de paz, como lo evidencian las luchas sociales.

Luchas rurales

En 2020, sobresalieron la Caravana humanitaria “Por la Vida y la Defensa del Territorio en el Cañón del Micay” y las marchas por las rutas comunera y libertadora. La primera se llevó a

cabo entre el 29 de octubre y el 2 de noviembre, continuando el proceso iniciado con la Caravana del Suroccidente del mes de junio en la que se denunció el incremento de los asesinatos a líderes sociales, especialmente en Cauca. Esta caravana mostró que los asesinatos, por una parte, están relacionados con las disputas sobre el territorio, tanto entre actores armados, como por intereses

de empresas mineras; por otra, que aumentaron ante la decisión autónoma de las comunidades de adelantar procesos de erradicación y sustitución de cultivos de uso ilícito.

Inspiradas en la Marcha por la Dignidad y en el marco de la celebración del 20 de julio de 2020, el 13 de julio salieron de Socorro y Barrancabermeja (departamento de Santander) y de Saravena y Fortul (departamento de Arauca) las llamadas Rutas Comunera y Libertadora (respectivamente). Llegaron a Tunja el 18 de julio y caminaron hasta el Puente de Boyacá el día 19. La Ruta Comunera hacía un homenaje a la rebelión de 1781 para sumarse a las demandas por la protección de la vida de defensores de derechos humanos, el territorio y el medio ambiente y rechazar las medidas decretadas por el gobierno de emergencia sanitaria y económica. El grupo que salió de Barrancabermeja tuvo también

Durante el tercer año de Duque, tuvieron lugar dos enormes agitaciones sociales: El 9 y 10 de septiembre de 2020 y el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021.

representación de la Unión Sindical Obrera (USO), organización de trabajadores petroleros, para llamar la atención sobre la situación de estas personas durante la pandemia y por la venta de activos del Estado en el sector, sin control público, ni político. A su vez, la Ruta Libertadora denunció las afectaciones a la movilización social por causa del conflicto armado y los montajes judiciales; también se sumó a las demandas por la protección de la vida y contra las medidas de la emergencia sanitaria y económica.

En cuanto a los motivos de movilización rural de 2020, cerca de 25 acciones se llevaron a cabo contra los procesos de erradicación forzosa en territorios donde las familias campesinas estaban esperando la implementación de los Planes Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); de estas protestas, tres respondieron específicamente a asesinatos de campesinos por parte del Esmad en medio de la resistencia a la erradicación. Este es el motivo más reiterado de movilizaciones rurales y el que no obtuvo como respuesta estatal más que represión.

El segundo motivo más destacado tuvo que ver con la pandemia, bien sea por demandas de protección o por la precariedad de las medidas de atención económica y sanitaria y por la falta de acceso a agua potable, electricidad y comunicación. Este motivo presenta otras novedosas formas de movilización rural que se vivieron en el país en 2020: por ejemplo, bloqueos de vías que buscaban evitar el ingreso de personas ajenas a poblaciones donde los servicios de salud son precarios o inexistentes. Además, pequeños y medianos productores agrarios hicieron caravanas o se ubicaron en carreteras y parques de las ciudades para regalar sus productos y llamar la atención por la falta de políticas para comercializarlos.

En 2021, además de la novedad de las solidaridades rurales con el Paro Nacional iniciado el 28 de abril, otras protestas merecen

atención y corren el riesgo de ser opacadas por el Paro. Desde enero, comunidades campesinas e indígenas del Alto Sinú, en Córdoba, se manifestaron por los incumplimientos del llamado “desarrollo territorial” prometido por la empresa Urrá, para exigir la implementación de los PNIS y una verdadera Reforma Rural Integral. Esto además está vinculado a la creciente amenaza por el paramilitarismo que controla la región.

En febrero, se consolidaron dos espacios de movilización permanente: en Murindó, Antioquia, una minga, debido a la crisis humanitaria vivida por comunidades Embera que quedaron atrapadas en medio de enfrentamientos entre grupos armados irregulares y el ejército. Y en Hacarí, Norte de Santander, se instaló un campamento humanitario para exigir la salida de la base militar móvil, que ha puesto en riesgo de la vida de las comunidades vecinas.

En el mismo febrero, comenzó la Minga Nacional y Marcha por la vida del pueblo Miskak, que cobró fuerza por su repertorio de derribamiento de las estatuas que representan el exterminio indígena y el racismo, y el 15 de marzo bloquearon el peaje de Tunía (Piedamón) para reafirmar su enfrentamiento al poder latifundista. Por su parte, en el Urabá antioqueño, indígenas, afrodescendientes y campesinado bloquearon la vía que conecta esta región con Medellín para denunciar el incumplimiento de acuerdos que dieron fin a protestas anteriores por vías, hospitales, conexión eléctrica, acueductos y resolución de la disputa interdepartamental por Belén de Bajirá. Se constata que los incumplimientos son centrales en las movilizaciones rurales, así como las demandas de infraestructura y servicios públicos.

En marzo, se llevaron a cabo protestas en el Pacífico nariñense contra la reanudación de la fumigación aérea con glifosato y por el cumplimiento del punto 4 del Acuerdo de paz, titulado “Solución al problema de las drogas ilícitas”. Como se mencionó, este es el

principal motivo de movilización rural en el país durante el gobierno de Duque y articulada a varias organizaciones y comunidades de territorios disímiles y lejanos entre sí.

Hubo otras dos marchas representativas de la situación de violencia que experimentan las comunidades rurales. El 26 de marzo, campesinos y ambientalistas marcharon en Yopal, capital del departamento de Casanare, bajo la consigna “Ser líder social no es un delito”, en contra de las judicializaciones de líderes sociales, comunales y ambientales en el departamento. Y en abril, se adelantó la Caravana Fluvial y Humanitaria por la Vida y la Paz, que recorrió varios municipios de Cauca para pedir acuerdos humanitarios con todos los actores armados, cese al reclutamiento de jóvenes y al asesinato de líderes y lideresas sociales y la desmilitarización de los territorios.

Protestas laborales

Durante el tercer año de gobierno del presidente Duque, las luchas laborales muestran la articulación de fenómenos coyunturales con aspectos estructurales del mundo del trabajo. Además, esa articulación se constata con los sectores de trabajadores que más se han movilizado recientemente: personal de la salud, magisterio, funcionarios de administraciones municipales y de empresas públicas locales, trabajadores de la minería y choferes del transporte masivo urbano e intermunicipal.

En la mayoría de las protestas del personal de salud se exige el pago de salarios adeudados: en agosto de 2020, los trabajadores del Hospital Metropolitano de Barranquilla cesaron actividades debido al atraso de un año en el pago de sus salarios. Por igual motivo protestó en septiembre de 2020 el personal del Hospital Internacional del Caribe, en Riohacha. Y desde el 3 de mayo de 2021 y por 20 días, el personal del Instituto Departamental de Rehabilitación y Educación Especial del

Cesar, en Valledupar, emprendió una protesta para reclamar el pago de 29 meses de salario. También ha habido movilizaciones por despidos masivos, por violaciones a la convención colectiva de trabajo y por medidas tomadas durante la liquidación de algunas Empresas Promotoras de Salud (EPS). De fondo, se encuentran los problemas endémicos del sistema de salud colombiano.

El magisterio ha protestado a niveles nacional y regional contra el retorno presencial a clases. También ha exigido un mayor esfuerzo gubernamental en lograr la conectividad de sus estudiantes para garantizar el derecho a la educación. Y participó en movilizaciones que iban más allá de sus reivindicaciones particulares, como la negociación del pliego de emergencia presentado por el CNP y por la derogatoria del decreto 1174, del que hablaremos más adelante.

Los trabajadores de las entidades públicas municipales protestaron durante los procesos de negociación colectiva con las autoridades locales. En Ibagué, en septiembre de 2020, los sindicatos se declararon en asamblea permanente ante la negativa de la administración de discutir el pliego unificado presentado a inicios del año. En Bogotá, un par de meses después, hubo movilizaciones en la negociación con administración distrital. También hubo acciones por diversos tipos de incumplimientos laborales y por despidos colectivos en plena pandemia.

Los trabajadores mineros del carbón protagonizaron varias luchas durante el último año, vinculadas al cierre de las actividades económicas originado en las cuarentenas y en el deterioro de los precios internacionales del mineral. El principal conflicto fue la huelga en Carbones del Cerrejón, en La Guajira, producto de un fallido proceso de negociación de la convención colectiva iniciado a finales de 2019. La huelga duró 91 días y culminó con la firma de una convención colectiva con vigencia de tres años y medio. Esta convención mantiene beneficios convencio-

nales, pero no se logra evitar la modificación de la jornada laboral, que fue el centro del conflicto. Aunque la huelga terminó, continuaron las protestas ante el súbito despido de trabajadores en febrero de 2021, muchos de los cuales son dirigentes del sindicato que ha conducido las acciones: Sintracarbón².

Los trabajaderos de Prodeco, empresa que opera las minas de carbón de La Jagua y Calenturitas, en el departamento de Cesar, también protestaron por el anuncio de despidos masivos en agosto de 2020 y en noviembre, se movilizaron para exigir la reapertura de las minas. La empresa argumentó que la extracción de carbón ya no era viable debido al impacto económico de la pandemia y al deterioro de los precios internacionales del mineral. En febrero de 2021, Prodeco anunció su renuncia a los títulos mineros en Colombia, lo que desató bloqueos por parte de los trabajadores, en rechazo a los despidos y a los planes de retiro que ofrece la empresa. Se trata de un fenómeno nacional, pues, en Santander, durante febrero de 2021, también ocurrieron movilizaciones protagonizadas por trabajadores de la multinacional Minesa, Sociedad Minera de Santander, empresa de minería de oro, que se pronunciaron contra el anuncio de despidos colectivos.

Y los conductores de los sistemas de transporte masivo urbano del país y de algunas empresas de transporte intermunicipal adelantaron paros y movilizaciones por atraso en los pagos, que se originó en el deterioro de la demanda de transporte en la pandemia.

.....

- 2 Es un sindicato de industria y su nombre completo es Sindicato de Trabajadores de la Industria del Carbón.

En el tercer año de gobierno de Duque, el principal motivo de lucha laboral es el usual: el incumplimiento de pactos laborales de diverso tipo relacionados con acreencias salariales, despidos masivos, detrimento de las condiciones de trabajo, violaciones de las convenciones colectivas y reclamos en los procesos liquidatorios. El segundo motivo es la negativa patronal a negociar los pliegos laborales. El tercer motivo es la defensa del derecho a la vida, la integridad y la libertad. Esta última bandera recoge las luchas nacionales en contra del asesinato de líderes sociales, las protestas de escoltas de la Unidad Nacional de Protección por el asesinato de sus compañeros en medio de atentados contra líderes sociales y las movilizaciones de trabajadores de la salud de Quibdó para rechazar las amenazas y extorsiones de distintos grupos delincuenciales.

Durante el tercer año de gobierno del presidente Duque, las luchas laborales muestran la articulación de fenómenos coyunturales con aspectos estructurales del mundo del trabajo.

El cuarto motivo es la petición de reapertura económica y contra los cierres para enfrentar la pandemia. Las protestas por este motivo estuvieron protagonizadas por trabajadores de los sectores aéreo, hotelero y de juegos de azar. También están recogidas

bajo este motivo la exigencia a las autoridades de apoyos económicos, debido a la difícil situación económica producto de la pandemia, como en el caso de los trabajadores del transporte urbano masivo y del intermunicipal.

Por último, es necesario mostrar el talante de Duque frente al mundo del trabajo. El 27 de agosto de 2020, el gobierno aprobó el Decreto 1174, denominado “Piso mínimo de protección social”. El decreto reglamenta la contribución al sistema general de pensiones de aquellas relaciones laborales que impliquen una remuneración menor al salario mínimo. En la práctica, creó un sistema de

aseguramiento paralelo que permite la contratación por debajo del salario mínimo y la cotización por horas al sistema general de pensiones. Actualmente, está en examen de constitucionalidad.

Según el gobierno, este decreto ofrece una protección social mínima para trabajadores que no contaban con ninguna protección para la vejez ni de riesgos laborales. Pero, como lo identificaron las centrales obreras, promueve la precarización del trabajo porque genera incentivos para que los empleadores contraten mediante el “piso mínimo”, pues les supone ahorros prestacionales significativos frente a un contrato típico de trabajo.

La aprobación de esta medida muestra el talante poco democrático del gobierno, tanto en su forma como en el fondo. No se discutió en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales que existe en virtud del artículo 56 de la Constitución. El decreto supone una reforma laboral y pensional por la puerta de atrás, sin discusión del Congreso de la República ni de los sectores sociales directamente involucrados. Y, además, está en sintonía con el espíritu de la reforma tributaria derrotada en el marco del paro nacional que empezó el 28 de abril de 2021. Afortunadamente, no han cosechado éxitos políticos estos intentos de relegitimar el neoliberalismo en el país a partir de una expansión precaria de las redes de protección social.

Conclusión

Las luchas sociales ocurridas durante el tercer año del gobierno de Iván Duque (agosto de 2020-agosto de 2021) muestran la pervivencia de desajustes estructurales, pero agravados por el mal manejo de la pandemia. Entre los motivos de protesta sobresalen los

incumplimientos tanto del Acuerdo de paz (2016), como de los concertados con diversos sectores urbanos, rurales y laborales. El ya conocido talante antidemocrático del gobierno aflora nuevamente en forma aún más preocupante. No es solo que no consulta ni dialoga, y menos negocia, sino que, ante la protesta, responde con desproporcionada violencia policial, como lo mostró en el paro iniciado el 28 de abril, un verdadero estallido social que le enrostra a Duque su incapacidad como gobernante. En estas multitudes, radica la esperanza del cambio de rumbo en Colombia.

Referencias

Decreto 1174 del 27 de agosto de 2020. Por el cual se adiciona el Capítulo 14 al Título 13 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016, a efectos de reglamentar el Piso de Protección Social para personas que devengan menos de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente. Presidencia de la Republica de Colombia.

García, M. y Restrepo, A. (2020, junio-diciembre). A quejarse al mono de la pila: protestas en época de pandemia en Colombia. *Cien Días*, No. 100. Consultado en <https://www.revistaciendiascinep.com/home/a-quejarse-al-mono-de-la-pila-protestas-en-epoca-de-pandemia-en-colombia/>

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz, y Temblores. (2021, 26 de junio). *Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021. Comunicado*. Consultado el 28 de junio de 2021 en <https://www.temblores.org/comunicados>.

REPRESIÓN A LA PROTESTA SOCIAL Y BRUTALIDAD POLICIAL

Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas

El gobierno de Iván Duque quedará registrado como uno de los más sangrientos en la historia reciente de Colombia, pues las masacres ocurrieron ante los ojos de toda la ciudadanía. Son inocultables los asesinatos de manifestantes que exigían sus derechos en las calles y los territorios del país a manos de la fuerza pública. Paradójicamente la represión y la violencia policial se convirtieron en uno de los motores más potentes de la movilización social.

A mediados de 2020, se agudizaron las necesidades económicas insatisfechas de gran parte de la población colombiana. El descontento acumulado y no atendido de las movilizaciones iniciadas el 21 de noviembre de 2019 motivadas por las políticas sociales regresivas del gobierno nacional y la brutalidad policial que aumentó durante la cuarentena marcó la vida nacional de este período. Estas problemáticas alentaron los escenarios de las protestas del tercer año de gobierno Duque, en los cuales se pueden identificar dos hitos de masiva participación ciudadana y alta represión estatal: los días 9 y 10 de septiembre de 2020 por las masacres en Bogotá y Soacha, y el 28 de abril de 2021 por el inicio del paro nacional.

La cuarentena y los abusos del Estado

Las medidas de excepción adoptadas por las autoridades civiles para gestionar la pandemia del covid-19 terminaron, en su mayoría, delegando el control del espacio público a la policía, cuerpo armado que respondió con un trato violento y arbitrario en contra de la ciudadanía. Esto fue el caldo de cultivo para el autoritarismo, la vulneración de derechos civiles y políticos. La cuarentena y el aislamiento aumentaron la violencia estatal a través de varios mecanismos como la imposición de comparendos y de traslado por protección con la justificación de incumplir el aislamiento (Campaña Defender la Libertad, 2020). Según la ONG Temblores, durante el año 2020 se reportaron 86 homicidios en los que estaría involucrada la fuerza pública (El Espectador-Judicial, febrero 24 de 2021), lo cual evidencia la letalidad del accionar estatal.

El detonante de esta situación ocurrió la noche del 8 de septiembre de 2020 cuando la Policía Nacional, en presencia de familiares, vecinos y transeúntes, torturó a Javier Ordoñez con pistolas de electrochoque, luego lo llevó a un Centro de Atención Inmediata

(CAI) donde lo golpearon hasta causarle la muerte (BBC News-Mundo, 2020). Este acto de brutalidad policial provocó una gran ola de indignación ciudadana en todo el país, particularmente en Bogotá. Cansados de los abusos de la fuerza pública, miles de ciudadanos se dieron cita en los CAI y estaciones de policía de los barrios de la capital para protestar por el asesinato de Ordoñez.

Las protestas fueron atacadas por agentes de Policía con el uso indiscriminado y deliberado de la fuerza letal a través de armas de fuego en contra de los manifestantes. Como consecuencia, diez personas fueron asesinadas en Bogotá por la Policía Nacional, tres en el municipio de Soacha y 300 resultaron heridas. Estos actos no fueron eventuales abusos policiales, sino una práctica sistemática porque el fenómeno se dio en diferentes puntos de la ciudad¹ bajo patrones similares como el ocultamiento de insignias, la utilización de extintores para ocultar los disparos y la existencia de un grado premeditación colectiva para llevar a cabo tales ataques contra los manifestantes (Ávila, 2020).

Adicionalmente, se presentaron casos de personas vestidas de civil quienes usaron armas de fuego ante la permisividad del personal de la Policía Nacional. Estas acciones coordinadas y tolerantes de la fuerza pública con civiles armados ya se habían presentado en Cali y Bogotá el 21 y 22 de noviembre de 2019 (Moros *et al.*, 2019) y se seguirían repitiendo en las movilizaciones del paro nacional de abril de 2021. En la noche del 9 y 10 de septiembre fueron detenidas por lo menos 70 personas en Bogotá (El Espectador-Bogotá, 2020). La Campaña Defender la Libertad conoció al menos de 29 casos de tortura y

.....

- 1 Particulares disparan en el barrio Timiza de Bogotá (Colombia Informa, 2020). Policía exhibe e intimida con armas de fuego (Rodríguez, 2020). Policías disparan en el barrio Suba Rincón dejando una persona fallecida (El Parche Crítico, 2020).

tratos crueles inhumanos o degradantes ocurridos en la URI de La Granja (SIAP, 2020).

Aún se desconoce la instancia del gobierno nacional que dio las instrucciones para que la fuerza pública actuara de esta manera. Lo evidente fue el papel tolerante del gobierno nacional, en especial el Ministerio de defensa en cabeza de Carlos Holmes Trujillo y varios comandantes de la Policía Nacional y Metropolitana de Bogotá, quienes no actuaron ante las alertas realizadas por la sociedad civil. Como si fuera poco, a los días siguientes el mismo presidente de la República Iván Duque visitó los CAI de Policía vestido con uniforme de Policía manifestando su respaldo a las acciones cometidas por la fuerza pública, sin haber hecho ninguna manifestación de solidaridad por las víctimas (Cordero, 2020). Esto fue interpretado por la Policía como estímulo para continuar con su accionar desproporcionado y por parte de la ciudadanía como un nuevo agravio.

El intento de la corte suprema de proteger la protesta

El 22 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia falló a favor de organizaciones sociales, defensoras de derechos humanos y víctimas a través de la histórica sentencia STC 7641-2020 (Sentencia STC7641-2020), en la cual la Corte declara que existe una

... problemática nacional de intervención sistemática, violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en las manifestaciones ciudadanas [y por ello emite cerca de 16] órdenes a las autoridades involucradas en el manejo de las movilizaciones sociales [para] garantizar el ejercicio del derecho a la protesta pacífica y no destructiva. (Sentencia STC7641-2020)

Entre las cuales se destacan órdenes de inmediato cumplimiento como pedir disculpas públicas, suspender el uso de la escopeta calibre 12 –conocida por ser la causante de la muerte de Dilan Cruz en noviembre 2019–, otras de mediano plazo como la conforma-

ción de una mesa de trabajo para reestructurar las directrices del uso de la fuerza, la obligación de presentar informes periódicos de parte de las autoridades estatales. También ordenó a los entes de control “realizar un control estricto, fuerte e intenso de toda actuación de ese cuerpo policial en el desarrollo de manifestaciones y de sus actividades en cada uno de sus procedimientos” (Sentencia STC7641-2020).

A pesar del contundente fallo, en principio, el gobierno Duque se mostró inconforme con la decisión judicial y se negó a cumplir las órdenes de la Corte Suprema de Justicia. Así demostró su carácter antidemocrático ante las decisiones judiciales que no le son favorables y en particular cuando se trata del derecho a la protesta². Posteriormente, las organizaciones de derechos humanos han denunciado que el gobierno nacional y la Policía se han enfocado en dar un cumplimiento meramente formal y no material de las órdenes de la Corte Suprema tendientes a proteger y garantizar el derecho a la protesta (El Espectador-Judicial, mayo 28 de 2021).

El paro nacional del 28A

El 28 de abril de 2021 gran parte del pueblo colombiano volvió a las calles en manifestaciones multitudinarias principalmente en contra de la reforma tributaria propuesta por

.....

2 El presidente Duque afirmó: “Lo que nosotros hemos dicho es que debe pasar por una revisión de la Corte Constitucional, por eso hemos hecho ese llamado, porque se trata de un fallo muy importante y que requiere que se dé absoluta claridad sobre cuál es el alcance y los límites del juez de tutela” (Canal Capital, 2020).

el gobierno Duque, la cual fue retirada el 5 de mayo. Sin embargo, esto no apaciguó las protestas que se prolongaron por cerca de dos meses en lo que se configuró como un estallido social, pues la ciudadanía asumió múltiples reivindicaciones de carácter social, económico, con enfoques territoriales y sectoriales. La ciudadanía expresaba también un claro rechazo al uso desproporcionado de la fuerza pública en las movilizaciones que causaron una grave crisis de derechos humanos.

El 88,5 % de las protestas se dieron en forma pacífica tal como lo reconoció la Canciller Marta Lucía Ramírez (Cancillería de Colombia, 2021). Sin embargo, el gobierno nacional utilizó una narrativa estigmatizante para referirse a las movilizaciones y sus participantes con términos como “delincuentes” (Quilindo, 2021), integrantes de las disidencias de las FARC, “vándalos”, entre otras. En el caso de gobiernos locales como el de Bogotá, calificaron a las protesta

como “atentados a la vida” (El Espectador-Bogotá, 2021). Los funcionarios de la policía interpretaron esas declaraciones como órdenes o autorizaciones para intervenir violentamente las protestas y atacar a los manifestantes.

La actuación del gobierno de Iván Duque para afrontar las demandas sociales en el marco del paro nacional incluyó un repertorio de violencia que fue objeto de preocupación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al identificar:

El uso desproporcionado de la fuerza; la violencia basada en género en el marco de la protesta; la violencia étnico-racial en el marco de la protesta; la violencia contra periodistas y contra misiones médicas; irregularidades en los traslados por protección; y denuncias de desaparición; así como el uso de la asistencia militar, de las facultades disciplinarias y de la jurisdicción penal militar. (CIDH, 2021, párr. 29, p. 7)

Uso de la fuerza letal

El uso excesivo de la fuerza en manifestaciones ha presentado un aumento vertiginoso desde que Iván Duque asumió la presidencia. La Campaña Defender la Libertad (2021) ha reportado 159 personas fallecidas en el marco de protestas, 87 de estos casos ocurrieron en el marco del paro nacional que inició el 28 de abril de 2021 y que hasta el día de hoy sigue arrojando víctimas fatales, de estos cerca de 27 son atribuidos por las denuncias a la fuerza pública, las demás a civiles en su mayoría sin identificar.

Resulta particularmente alarmante el uso de armas de fuego por parte de la fuerza pública contra manifestantes desarmados, como se ha podido evidenciar en diferentes momentos de las protestas. El Sistema de Agresiones a la Protesta de la Campaña Defender la Libertad registró que al menos 48 personas fueron asesinadas al parecer por armas de fuego y tiene un registro de 115 casos de personas heridas por arma de fuego. Esto concuerda con lo ya expresado por Human Rights Watch en su informe sobre Colombia:

Human Rights Watch corroboró varios videos en los que se ve a policías disparando armas de fuego en el contexto de las manifestaciones, en circunstancias en las cuales no parecía haber un riesgo para la vida o la integridad física de una persona. (Human Rights Watch, 2021)

Hay reportes de asesinatos que no involucran el uso de armas de fuego, pero sí del uso indebido de armas menos letales y otros métodos crueles. La Campaña Defender la Libertad identificó cuatro personas asesinadas por impacto de gases lacrimógenos y/o granadas aturdidoras, dos personas mayores fallecieron por asfixia provocada por los gases lacrimógenos, una persona arrollada por una tanqueta, otra falleció incinerada, en el municipio de Madrid (departamento de Cundinamarca) una persona falleció producto de torturas y golpiza, y denuncian que una persona falleció ahogada luego de que el Esmad

la obligara a lanzarse al río Cauca. Todas estas muertes se concentran en 14 municipios de Colombia, demostrando la sistematicidad del uso de la fuerza letal para contener las movilizaciones (SIAP, 2021).

Varios de los asesinatos cometidos en el marco del paro nacional tienen en común la presencia de civiles armados que actuaron en articulación con la fuerza pública en contra de manifestantes. Los hechos más representativos fueron registrados el 28 de mayo de 2021 cuando se evidenció a la policía escoltando a civiles en Cali y Medellín; en este solo día ocurrieron 14 homicidios en el Valle del Cauca (BBC News-Mundo, 2021; El Tiempo-Justicia, 2021).

Una represión que deja heridas

El accionar desproporcionado de la Policía Nacional, del Esmad y civiles armados no identificados dejó al menos 1.905 personas heridas y hay 4.687 denuncias por violencia policial en el marco del paro (Temblores ONG, 2021).

Se ha documentado el uso del armamento menos letal de manera irregular con el fin de maximizar sus daños. La fuerza pública disparó balas de goma, cartuchos de impacto cinético y gases lacrimógenos a una corta distancia y dirigidos a partes sensibles del cuerpo para generar una mayor afectación. La Campaña Defender la Libertad registró 90 casos de lesiones oculares con pérdidas anatómicas y/o funcionales de alguno de sus ojos. Es el caso de Juan Fonseca en Bogotá, a quien el Esmad disparó a la cara con un gas lacrimógeno dañándole uno de sus ojos y fracturándole varios huesos del rostro (Castaño, 2021).

De igual manera se vio el uso indebido de la nueva y peligrosa arma Venom, la cual dispara gases lacrimógenos, bombas de luz y bombas aturdidoras de manera indiscriminada con impulsores de alta velocidad. En video quedó grabado como el arma Venom es

usada desde el piso con el fin de dirigir los proyectiles de manera directa a los manifestantes (Pulzo-Redacción Nación, 2021).

Violencia sexual y basada en género

La violencia ejercida por el estado colombiano se caracteriza por ser profundamente machista y patriarcal a la hora de infligir daños a la integridad de las personas manifestantes. Es así como 106 personas fueron víctimas de violencias basadas en género ejercidas por la fuerza pública en contra de mujeres y población con orientación sexual e identidad de género diversa (Campaña Defender la Libertad, 2021). Según el informe de la CIDH en su visita a Colombia, la Defensoría del Pueblo reportó:

113 hechos de violencia basada en género. De esos, 112 casos fueron presuntamente ocasionados por la fuerza pública y su Esmad, 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI. Entre las denuncias se incluyen 27 casos de violencia sexual, 5 hechos de acceso carnal violento y 22 tocamientos. Asimismo, se informó sobre el caso de violencia de género sufrido por una mujer policía en el marco de las manifestaciones (CIDH, 2021, párr. 34, p. 8)

A pesar de la aterradora cantidad de casos de violencia sexual y basada en género, el gobierno de Duque no ha tomado cartas en el asunto para superar este tipo de violaciones de derechos humanos que la fuerza pública reproduce con un altísimo nivel de impunidad.

Agresión a defensores de derechos humanos

En el marco del paro nacional iniciado el pasado 28 de abril se incrementaron las agresiones a defensores de derechos humanos. De acuerdo con la Campaña Defender la Libertad, han sufrido 326 agresiones en el ejercicio de su labor de acompañamiento a las

jornadas de protesta social, desempeñando su rol de Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) de la sociedad civil.

A continuación se relacionan las diversas modalidades de ataques a defensores y el número de casos: homicidio con uso de la fuerza letal uno, lesiones personales 129, estigmatización 139, detenciones arbitrarias o amenazas de detención 34 y violencias basadas en género 19 (Campaña Defender la Libertad, 2021). La mayoría de estas agresiones se cometieron con el objetivo de entorpecer la labor de las personas defensoras de derechos humanos y evitar que documentaran y denunciaran los excesos de la policía.

Detenciones arbitrarias

La represión y persecución a la protesta social en el gobierno Duque se complementan con el uso indebido del derecho penal a través de la realización de allanamientos, capturas y detenciones de carácter arbitrario. Durante el paro nacional de 2021 fueron detenidas 3.365 personas, generalmente de manera arbitraria y muchas de ellas fueron sometidas a torturas y/o tratos crueles y degradantes durante su traslado o su detención (Campaña Defender la Libertad, 2021).

Adicionalmente, en la estrategia de criminalización de las personas que ejercen su legítimo derecho a la manifestación se añade la tendencia de maximizar los tipos penales de los que se les acusa a las personas. De tal manera que los fiscales a menudo formulan acusaciones por terrorismo, concierto para delinquir, tortura, secuestro, tentativa de homicidio, etc., con el fin de mostrar resultados judiciales inmediatos. Además, al acusar por una conducta de mayor gravedad es probable que los jueces de control de garantías sean proclives a imponer una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

A las irregularidades en las detenciones se les suma el creciente fenómeno de la desaparición forzada en el marco de las protestas. En

el mes de mayo se reportaron cerca de 327 personas desaparecidas (Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, 2021), muchas de ellas se encontraban en manos de la fuerza pública quienes se negaban a dar información de su ubicación. En su mayoría estas personas han aparecido y regresado a sus casas. Sin embargo existe gran preocupación porque al menos dos personas desaparecidas fueron encontradas asesinadas en circunstancias extrañas (Amnistía Internacional, 2021).

El nivel de vulneración de derechos humanos en Colombia durante el paro nacional fue tan alto que suscitó la necesidad de que la CIDH llevara a cabo una visita de trabajo en Colombia los días 8 al 10 de junio. De esta visita surgió un documento de observaciones en el que, además de manifestar preocupación al gobierno colombiano, hicieron recomendaciones entre las cuales se destacan la de reformar la Policía como cuerpo civil y la de permitir los cortes de ruta (bloqueos) como repertorio válido de protesta que no debe ser ilegalizado.

El gobierno de Iván Duque, fiel a su talante antidemocrático, reaccionó rechazando enfáticamente la creación de un Mecanismo especial de seguimiento en materia de derechos humanos para Colombia, que contribuya a la consolidación de la paz en los diversos sectores de la sociedad. Así como negando las afirmaciones de la CIDH relacionadas con la existencia de violencias basadas en género y de carácter sexual (El País-Noticias, 2021).

En síntesis, el gobierno Duque en su tercer año se consolida como enemigo de las libertades democráticas, de la participación ciudadana, desconoce las decisiones judiciales que le son adversas enfrentándose al poder judicial, rechaza las recomendaciones en materia de derechos humanos que provienen de organismos internacionales y se alza como un gobernante al cual ya no le importa teñir de sangre las calles, con tal esconder su incapacidad de dialogar, escuchar y resolver los problemas de los más necesitados.

Referencias

- Amnistía Internacional (2021, 30 de julio). *Cali in the epicenter of repression. Human rights violations during the 2021 national strike in Cali, Colombia*. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr23/4405/2021/es/>
- Ávila, A. (2020, 17 de septiembre). La prueba reina: la brutalidad policial y la necesaria renuncia del ministro. *Revista Semana*. <https://bit.ly/366jwEH>
- BBC News-Mundo (2021, 30 de mayo). Protestas en Colombia: la ONU pide una investigación independiente de las muertes tras la militarización de Cali. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57303081>
- BBC News-Mundo (2020, 9 de septiembre). Javier Ordóñez: la indignación en Colombia por la muerte de un hombre tras una violenta detención de la policía por violar la cuarentena. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54095677>
- Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas (2021, 22 de julio). *Boletín informativo nacional 21: #paronacional*. <https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-nacional-21-paronacional/>
- Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas (2020, 23 de julio). *Violencia policial en el marco de la pandemia*. <https://defenderlalibertad.com/violencia-policial-en-el-marco-de-la-pandemia/>
- Canal Capital (2020, 24 de septiembre). Gobierno sigue sin acatar el fallo de la Corte Suprema de Justicia. *Canal Capital*. <https://conexioncapital.co/gobierno-sigue-sin-acatar-el-fallo-de-la-corte-suprema-de-justicia/>
- Cancillería de Colombia (2021, 25 de junio). *Declaración de la vicepresidenta y canciller Marta Lucía Ramírez, al término de la re-*

unión con la Representante de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Juliette de Rivero. Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/video/declaracion-vicepresidente-canciller-marta-lucia-ramirez-termino-reunion>

Castañón, A. (2021, 4 de mayo). Otro joven perdió un ojo en medio de manifestaciones en el norte de Bogotá. *Caracol Radio*. https://caracol.com.co/emisora/2021/05/04/bogota/1620152594_215656.html

Colombia Informa [@Col_Informa]. (2020, 9 de septiembre). #URGENTE En el barrio Timiza, localidad de Kennedy en Bogotá, hay varios sujetos disparando contra manifestantes. Al parecer serían Policías [Video adjunto]. [https://twitter.com/Col_Informa/status/1303908831957843970?s=20].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021). *Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Observaciones-Visita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2021, 27 de mayo). *Después de un mes de Paro Nacional continúan desaparecidas 327 personas. Comunicado conjunto*. <https://coeuropa.org.co/despues-de-un-mes-de-paronacional-continuan-desaparecidas-327-personas/#:~:text=Con%20un%20aproximado%20de%20770,de%20las%20Personas%20Detenidas%20Desaparecidas>.

Cordero, A. (2020, 16 de septiembre). Iván Duque visitó, con uniforme policial, varias comisarias afectadas tras las manifestaciones. *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200916-colombia-duque-brutalidad-policial-bogota-ordonez>

El Espectador-Bogotá (2021, 26 de abril). Las marchas en este momento son un atentado contra la vida: Claudia López. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/>

bogota/las-marchas-en-este-momento-son-un-atentado-contra-la-vida-claudia-lopez-article/

El Espectador-Bogotá (2020, 10 de septiembre). Estos fueron los abusos policiales durante las manifestaciones en Bogotá. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/bogota/estos-fueron-los-abusos-policiales-durante-las-manifestaciones-en-bogota-article/>

El Espectador-Judicial (2021, 24 de febrero). Policía habría participado en el homicidio de 86 personas durante 2020: Temblores ONG. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/policia-habria-participado-en-el-homicidio-de-86-personas-durante2020/?outputType=amp>

El Espectador-Judicial (2021, 28 de mayo). Corte Suprema insta al Gobierno a respetar la protesta y ordena pruebas para desacato. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-suprema-insta-al-gobierno-a-respetar-la-protesta-y-ordena-pruebas-para-desacato/>

El País-Noticias (2021, 7 de julio). Las respuestas del Gobierno al informe de la Cidh sobre lo ocurrido en Colombia durante el paro. *El País*. <https://www.elpais.com.co/colombia/las-respuestas-del-gobierno-al-informe-de-la-cidh-sobre-lo-ocurrido-en-durante-el-paro.html>

El Parche Crítico [@El Parche Crítico]. (2020, 9 de septiembre). #ATENCIÓN En el barrio Suba Rincón la @PoliciaBogota acaba de disparar contra uno de los manifestantes, quedó gravemente herido. ¡NOS ESTÁN MATANDO! [Video adjunto]. [<https://twitter.com/i/status/1303890647737303042>].

El Tiempo-Justicia (2021, 29 de mayo). Con fusiles y pistolas civiles disparan al lado de uniformados en Cali. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/con-fusiles-y-pistolas-civiles-disparan-al-lado-de-uniformados-en-cali-592113>

- Human Rights Watch (2021, 9 de junio). *Colombia: brutalidad policial contra manifestantes*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/06/09/colombia-brutalidad-policial-contra-manifestantes>
- Moros, L., Estrada, C., et al. (2019, 7 de diciembre). Las noches de pánico en Cali y Bogotá. *Cerosetenta-Uniandes*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/las-noches-de-panico-en-cali-y-bogota/>
- Pulzo-Redacción Nación (2021, 15 de mayo). Confirman que Esmad usó arma que le recomendaron no disparar directo a manifestantes. *Pulzo*. <https://www.pulzo.com/nacion/esmad-policia-disparo-arma-venom-contra-manifestantes-dice-vivan-co-hrw-PP1051556>
- Quilindo, C. (2021, 15 de mayo). Rechazan señalamientos del Ministro de Defensa contra líderes del Cauca. *RCN Radio*. <https://www.rcnradio.com/colombia/sur/rechazan-senalamientos-del-ministro-de-defensa-contra-lideres-del-cauca>
- Rodríguez, F. [@SuMadre_e]. (2020, 10 de septiembre). *Acá se evidencia como la policía dispara indiscriminadamente contra los manifestantes*. [Video adjunto]. [https://twitter.com/SuMadre_e/status/1303926238386548736?s=20].
- Sentencia STC7641-2020 (2020, 22 de septiembre). M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Sala de Casación Civil. *Corte Suprema de Justicia*. Rad. n.º 11001-22-03-000-2019-02527-02.
- Sistema de Agresiones a la Protesta (SIAP). (2021). Información recuperada del SIAP. *Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas*. <https://defenderlalibertad.com/sistema-de-informacion-de-agresiones-a-la-protesta-social-siap/>
- Sistema de Agresiones a la Protesta (SIAP). (2020, 18 de septiembre). Denuncia realizada por el Colectivo Jurídico Popular de Engativá ante la Fiscalía General de la Nación. *Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas*. <https://defenderlalibertad.com/sistema-de-informacion-de-agresiones-a-la-protesta-social-siap/>
- Temblores ONG [@tembloresong]. (2021, 26 de junio). *Acá les presentamos nuestras infografías con las cifras actualizadas sobre violencia policial en estos 60 días de paro nacional*. [Infografía adjunta]. [https://www.instagram.com/p/CQr4h-6TJ9vK/?utm_source=ig_web_copy_link]

ENTRE CIERRES Y APERTURAS. IMPACTOS EN LA DEMOCRACIA DURANTE EL GOBIERNO DUQUE BAJO EL CONTEXTO DE UNA PANDEMIA

*Diego Alejandro Rubiano Plazas**
*Monig Lilley Rodríguez Aguirre***
Misión de Observación Electoral, MOE

Introducción

El tercer año de gobierno del presidente Iván Duque estuvo marcado por distintas circunstancias que afectaron el país y sus procesos democráticos, entre las cuales se destacan los cierres y aislamientos selectivos durante 2020 hasta inicios de 2021, la suspensión de las elecciones de Juntas de Acción Comunal, el inicio del calendario electoral con miras a las elecciones de Congreso y Presidente de 2022 y una movilización social sin precedentes.

Estos elementos, y sin duda la intervención de la pandemia del covid-19 en el desarrollo normal de las actividades ciudadanas, ha implicado un cambio en la forma en que todos los colombianos hacen parte de procesos políticos y en el cómo se aplica la democracia participativa consagrada en nuestra Constitución. Este artículo pretende exponer un elemento adicional que ha jugado en contra del pleno ejercicio de la participación política, y son las afectaciones violentas en contra de los liderazgos y la representación en los territorios, fenómeno que diezma la

democracia y frente al cual el actual gobierno Duque no ha aplicado acciones públicas integrales y determinadas para frenar la violencia, lo cual en una etapa pre-electoral como la que enmarca este 2021 deja ver los retos que debe afrontar si el gobierno pretende mantener el control y garantizar la seguridad de los procesos electorales de 2022, hito definitivo de la democracia.

A continuación se abordan tres elementos: primero, las cifras consolidadas desde la Misión de Observación Electoral (MOE) respecto de la situación de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, en un contexto pre-electoral, y las implicaciones que este fenómeno ha tenido en la democracia colombiana, así como los retos del gobierno frente al proceso electoral de 2022. Segundo, las afectaciones que atentan específicamente contra líderes sociales, como liderazgo de iniciativa ciudadana y que tendrán un protagonismo importante en las elecciones de Congreso de la República, particularmente sobre las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP). Y tercero, una descripción y evaluación del uso dado a la convocatoria de elecciones de Consejos Municipales de Juventud, como canalización de la participación de sectores juveniles por vías institucionales luego de la movilización social ocurrida entre abril y junio, donde los jóvenes fueron protagonistas.

* Subcoordinador del Observatorio Político-Electoral de la MOE

** Investigadora Junior del Observatorio Político-Electoral de la MOE.

Finalmente, en las conclusiones se recogen los retos analizados y se enfatiza en la necesidad de afrontar con acciones concretas e integrales, desde el Gobierno nacional, el proceso electoral de 2022, para que cuente con todas las garantías y acompañamiento desde las entidades del orden nacional involucradas en la defensa y protección de líderes y lideresas en todo el territorio nacional.

La violencia contra líderes en el contexto pre-electoral

Para el primer semestre de 2021 en Colombia, el Observatorio Político-Electoral de la Democracia registró un total de 247 hechos de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, lo cual representa una cifra muy cercana a los 248 registrados en el mismo período del año anterior. Esto muestra la magnitud de un problema que en tres años de gobierno y con cerca de dos años y medio de aplicación del Plan de Acción Oportuna (PAO) emitido por el Gobierno del Presidente Duque en el marco de su estrategia de “paz con legalidad” deja ver la falta de acción integral en la defensa de liderazgos, y por el contrario una profundización del problema.

Como se aprecia en el cuadro 1, estas afectaciones recaen principalmente sobre líderes políticos y sociales. Estos dos tipos de liderazgo concentran el 93,5 % del total de los hechos registrados, siendo principal-

mente afectados los líderes sociales (51,8 %). Esta situación lleva a pensar directamente en las afectaciones de dicho problema para la democracia, en tanto en un escenario en el que las restricciones a la movilidad han sido un elemento recurrente en el marco de una crisis sanitaria por la pandemia, los ejercicios de representación y consolidación desde los territorios y con origen ciudadano son canalizadores para el sistema político, elementos de rendición y exigencia de cuentas a la administración y cumplen un papel fundamental en la consolidación del sistema democrático en territorios alejados donde la presencia estatal es mínima.

Como lo reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la labor de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos en Colombia es fundamental, pues son ciudadanos que ejercen control sobre funcionarios e instituciones frente a violaciones a los derechos humanos y de cara a la situación social, económica y política, actuaciones que son cruciales para consolidar una sociedad democrática estable. De allí la importancia de este ejercicio de liderazgo en un contexto de democracia.

En consonancia, los ataques registrados tanto a líderes como a procesos de representación y defensa de derechos no sólo deben ser considerados como un ataque a la seguridad e integridad personal de un ciudadano, lo cual en sí mismo representa una falta a los deberes del Estado, sino que también trae

Cuadro 1.

Número de líderes y lideresas víctimas de violencia por tipo de hechos, enero a junio de 2021

Tipo de liderazgo	Hombre				Total Hombre	Mujer			Total Mujer	Total	%
	Amenaza	Secuestro	Atentado	Asesinato		Amenaza	Atentado	Asesinato			
Política	51	1	13	16	81	18	1	3	22	103	41,7
Social	63	2	8	22	95	20	4	9	33	128	51,8
Comunal	2	1	2	7	12	4	0	0	4	16	6,5
Total	116	4	23	45	188	42	5	13	59	247	
Porcentaje	62,0	2,1	12,2	23,9		71,2	8,5	22,0			

Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia, MOE.

consigo una afectación a un proceso democrático de representación, a una comunidad o grupo que ve en este ejercicio una forma de reclamo y demanda al Estado frente a situaciones como la restitución de tierras, la sustitución de cultivos de uso ilícito o la defensa de comunidades de origen étnico vulneradas por el ejercicio del actores armados, entre otros procesos que buscan acciones concretas del Estado para suplir sus necesidades.

Esta situación, además de ser un ataque a ejercicios de democracia directa y participativa, en época electoral toma especial relevancia, pues muchos de estos procesos harán parte de grupos de base de apoyo electoral. En este sentido, ataques a estos grupos pueden infundir miedo en líderes y lideresas que por medio de alianzas políticas busquen llevar sus voces a órganos de representación del orden nacional en el marco de las elecciones a Congreso de la República de marzo de 2022 (Rubiano, 2018).

En un contexto electoral estos ataques menoscaban el control ciudadano y la posibilidad de intervenir en las decisiones políticas de su comunidad, así como los ejercicios de control que desde la ciudadanía pueden existir sobre el ejercicio proselitista como la veeduría sobre la financiación de las campañas, el control del proceso mismo e incluso sobre el ejercicio de observación adelantado por la MOE. Estos ataques generan afectaciones no sólo a los líderes, sino que afectan “a todas aquellas personas para quienes las y los defensores trabajan, dejándoles en un estado de mayor vulnerabilidad y sumiéndolos en una situación de indefensión” (CIDH, 2019, p. 59) lo cual demuestra que también sufren las comunidades y la democracia en sí misma.

Liderazgos sociales: afectaciones frente a las elecciones de CTEP

El certamen electoral que se desarrollará el 13 de marzo del 2022, incluirá las elecciones de los 16 Representantes a la Cámara de

las (CTEP), creadas a través del proyecto de Acto Legislativo 017 de 2017, en desarrollo del punto 2.3.6 del Acuerdo de paz. Dichas Circunscripciones tienen como objetivo generar una democracia más incluyente y plural, otorgando a los territorios particularmente afectados por la violencia, la pobreza y la exclusión, una representación especial durante dos periodos constitucionales. Conforme a ello, estas estarán ocupadas por víctimas y líderes sociales de dichos territorios, cuyas candidaturas serán inscritas por organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas u organizaciones sociales, incluyendo las de las mujeres, y grupos significativos de ciudadanos. Lo anterior, resaltando que los consejos comunitarios, resguardos, autoridades indígenas y Kumpaño legalmente reconocidos también podrán inscribir candidatos cuando la circunscripción coincida en todo o en parte con territorios étnicos.

Dichas circunscripciones además de haber estado históricamente en el abandono y olvido estatal, son el escenario de una riqueza donde se afincan economías ilícitas junto con actores armados ilegales que en las últimas décadas han hecho de la violencia la cotidianeidad y se han ensañado de manera particular contra los líderes sociales que trabajan allí. Esta situación genera preocupación, considerando que los candidatos a la Cámara de Representantes para las CTEP surgirán de las diferentes organizaciones y liderazgos sociales que operan en el territorio.

En el período 2016-2020 se presentó un total de 440 hechos de violencia contra líderes sociales en las CTEP, que representan el 47 % del total registrado en el país. Contexto que resulta aún más preocupante si consideramos que el incremento de dichas afectaciones, además de ser constante desde el año 2017 (ver gráfica 1), fue muy significativo en el 2020 (72 % con respecto a 2019 y 95 % frente a 2018).

Sumado a ello, resulta alarmante el hecho de que las CTEP concentran el 68 % de

los asesinatos de líderes sociales ocurridos en todo el territorio nacional entre el 2016 y 2020. Destacando que el 2020 fue el año con la mayor cantidad de asesinatos, los cuales incrementaron un 74 % en comparación con el 2019 (al pasar de 39 a 68). Esta situación evidencia la importante afectación a las iniciativas ciudadanas en dichos territorios y a los representantes de estas, cuyas voces han sido silenciadas con el fin de imponer o terminar intereses, posturas políticas o reivindicaciones.

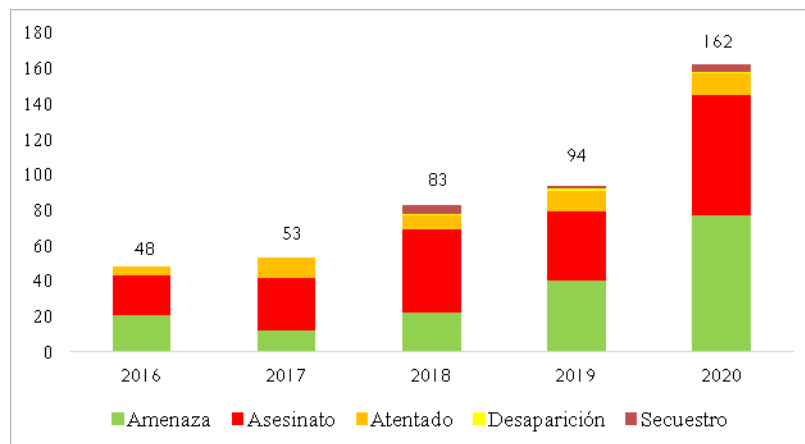
Dicho panorama no mejoró en el primer semestre de 2021, teniendo en cuenta que al 30 de junio ya se contaban 69 agresiones contra líderes sociales, de las cuales 27 corresponden a hechos de violencia letal (20 asesinatos y siete atentados). Situación que se agrava porque esos asesinatos representan el 67 % del total registrado en Colombia hasta el momento.

En este punto, vale la pena resaltar los diferentes tipos de líderes sociales afectados en dichas regiones (ver gráfica 2), en tanto personifican los procesos que le atañen a la comunidad, razón por la cual, la violencia en su contra mina la representación de las poblaciones.

Los líderes indígenas (24 víctimas), campesinos (12 víctimas) y de derechos humanos (siete víctimas) fueron los más afectados por los diferentes hechos violentos, al concentrar el 62 % de las agresiones a líderes sociales en las regiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se infiere el

Gráfica 1.

Hechos de violencia contra líderes sociales en CTEP con distinción de hecho, 2016-2020

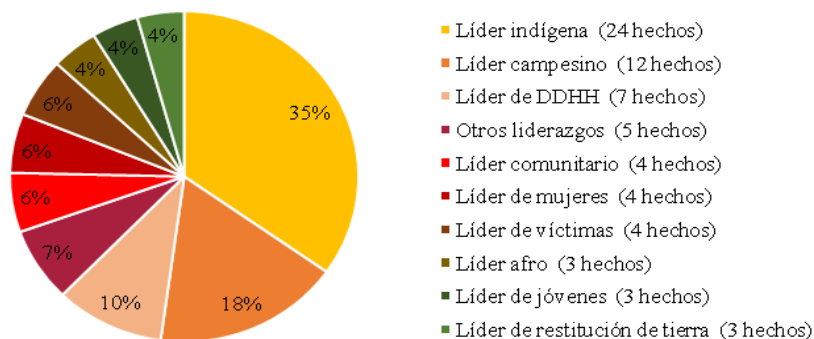


Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia, MOE.

interés de los diferentes sectores que ejercen esta violencia de silenciar las voces que representan a dichas poblaciones e infundir miedo en la organización y comunidad con el fin de detener los procesos en curso. Sobre este aspecto, es necesario destacar que dos de los siete asesinatos de líderes indígenas se dieron a razón de la erradicación de cultivos ilícitos y como represalia por acciones contra grupos armados ilegales. El principal objetivo de las amenazas contra líderes indígenas y campesinos es poner fin a sus labores que dificultan el accionar de dichos actores armados.

Gráfica 2.

Líderes sociales víctimas de violencia en CTEP por tipo de liderazgo ejercido, primer semestre de 2021



Fuente: Observatorio Político Electoral de la Democracia, MOE.

Esto último es alarmante ya que en las CTEP hay presencia de 380 resguardos indígenas (el 45 % del total del país), en 102 de los 167 municipios que las conforman, así, se está afectando a una de las principales figuras de representación de dichos territorios. Más aún, si tenemos en cuenta que las agresiones en contra de los líderes indígenas afectan la vida de las comunidades en diversos ámbitos, puesto que además de tener un liderazgo social, en muchos casos constituyen autoridades espirituales, consideradas fuente de conocimiento ancestral y figuras esenciales para el desarrollo cultural y espiritual de sus pueblos.

Por lo anterior, es fundamental que el gobierno considere dicha afectación de la violencia a los derechos políticos de los líderes y poblaciones de estas regiones, de manera que ofrezcan las garantías necesarias para una participación plena de las comunidades y los sectores que allí se desarrollan. Más aún cuando a medida que se acercan las elecciones la violencia puede incrementarse de manera sustantiva.

En tanto el Gobierno nacional no otorgue la protección y seguridad necesaria a los líderes sociales de las CTEP, no habrá una representación real de sus habitantes. Si bien el fallo de la Corte Constitucional representa un paso importante para lograrlo, el Estado debe reconocer que la participación de las comunidades empieza porque estas puedan expresarse y desarrollarse de manera libre y segura en territorios donde, más allá de la fuerza pública, haya adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, acceso a justicia y políticas públicas de prevención y protección con enfoque diferencial.

Esperemos que las CTEP den paso a que las personas de las regiones más olvidadas puedan libremente expresar sus opiniones y sus necesidades en espacios donde se toman las decisiones, para que finalmente se logre superar la difícil realidad que enfrentan diariamente.

Nuevos liderazgos juveniles y los consejos municipales de juventud

En este contexto, en el que los liderazgos han sufrido los embates del aumento de la violencia y donde el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021 mostró cómo la crisis de representación del sistema político ha hecho mella en las instituciones, el liderazgo juvenil ha tomado especial relevancia.

Uno de los sectores sociales con más presencia en las actividades del paro nacional entre abril y junio de 2021, sin lugar a duda, fueron los jóvenes, y en esta oportunidad no sólo jóvenes universitarios vinculados al movimiento estudiantil, como ha sido costumbre en la movilización social. En esta oportunidad, jóvenes que han visto afectadas sus posibilidades de empleabilidad, el acceso a educación superior, las posibilidades de generación de ingreso y la continuación de su vida y vinculación al sistema económico son algunos de los nuevos liderazgos que han surgido en este contexto.

Como respuesta a la población joven que encabeza una parte de la movilización el gobierno nacional ofreció la vinculación de este sector a la institucionalidad a través de la convocatoria de la elección de los Consejos Municipales de Juventud. En tanto mecanismo de participación estos Consejos permiten concertación y vigilancia sobre la gestión pública, así como diálogo e interlocución entre jóvenes y autoridades administrativas de distinto orden territorial, además de permitir los aportes de los jóvenes para la formulación e implementación de las políticas públicas que les atañen, y más en el marco de una crisis que tanto ha afectado sus posibilidades económicas y de educación.

La activación de este proceso de elección puede significar la canalización de la movilización en vías institucionales, lo cual resulta bien visto en el esquema de lo que significa

el sistema político. En este sentido, es importante que las autoridades del orden nacional como el Ministerio del Interior y la Registraduría Nacional del Estado Civil promuevan y garanticen la participación de los jóvenes en este proceso que tendrá lugar a finales de 2021, para que así, también sea una apuesta del Gobierno para suplir las afectaciones que por cuenta de la pandemia y la violencia del sistema democrático ha sufrido esta población.

En consonancia con lo que se ha propuesto desde las entidades del orden nacional es importante instar también a las entidades territoriales a continuar y prestar todas las garantías para la realización de este proceso electoral pues este escenario y su elección funcionará como espacio de canalización de las demandas juveniles y funcionará como escenario propicio de participación juvenil, en un país en el que de acuerdo con el Barómetro de las Américas, sólo el 40 % de los jóvenes ejerce su derecho al voto (Zechmeister y Lupu, 2019).

Conclusiones

La situación de violencia que continua al alza en Colombia afecta también procesos de participación democrática. Razón por la cual, el sistema político en nuestro país especialmente en aquellas regiones más afectadas por el conflicto no ha logrado una consolidación en sus esquemas de participación y representación, pues como se ha mostrado los ataques a distintos tipos de líderes y lideresas afectan estos procesos de demanda, control y participación en los territorios.

Debido a las cuarentenas obligatorias por el covid-19 algunos procesos democráticos como las Juntas de Acción Comunal (JAC) tuvieron que suspender los procesos electorales. Así, en el marco de la pandemia y la situación de crisis sanitaria no sólo los sistemas económicos y de salud se vieron afec-

tados por los cierres y aperturas decretados por las autoridades administrativas, también los procesos democráticos de participación y representación corrieron una suerte similar.

Es necesario que el Gobierno nacional y de cara a su último año tenga en cuenta las garantías necesarias para la reactivación de la democracia y la participación política como derechos fundamentales, en un año pre-electoral, en el que las responsabilidades y los controles ejercidos a este proceso deben ser constantes y con la inclusión de múltiples actores, como autoridades civiles, militares, de policía, organizaciones políticas y sectores de la sociedad civil interesados en que la democracia colombiana no tenga más afectaciones en su seguridad y consolidación como las vistas hasta ahora.

Resulta imperativo que el Gobierno nacional, por medio del Ministerio del Interior, convoque las comisiones de seguimiento y garantías a los procesos electorales, pues es desde esta instancia donde se podrá ejercer control efectivo por parte de organizaciones políticas y de la sociedad civil a la realización de las elecciones de los Consejos Municipales de Juventud, como primer reto, las consultas de los partidos políticos, como antesala al 2022, y finalmente el proceso de elección de Congreso y presidente en marzo y mayo de 2022 respectivamente.

Referencias

- Rubiano, D. (2018). Violencia política. En: *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones nacionales Colombia 2018* (pp. 186-214). Bogotá: Misión de Observación Electoral. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/02/Mapas_y_Factores_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_en_Colombia_2018.pdf

Comisión Interamericana de Derechos humanos (CIDH) (2019). *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DefensoresColombia.pdf>

Zechmeister, E. y Lapu, N. (Eds.) (2019). El pulso de la democracia. *Barómetro de las Américas 2018/19*. Nashville, TN. LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036es.pdf>

JUSTICIA EN RIESGO: BALANCE DE ATAQUES Y AMENAZAS EN COLOMBIA

Campaña por la Independencia de la Justicia

La independencia judicial es un principio de la administración de justicia que se interrelaciona con el principio de separación de poderes para fortalecer la democracia y la vigencia de los derechos humanos (Sentencia de constitucionalidad C-285, 2016). Tras estas concepciones subyacen desarrollos teóricos y políticos condensados en la Constitución Política que en su artículo primero reconoce a Colombia como Estado Social de Derecho, república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, pluralista y participativa, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

En ese escenario, el alcance de la independencia judicial no es un asunto menor en tanto guía la organización estatal. El artículo 228 constitucional establece que la administración de justicia es una función pública con independencia de sus decisiones, su funcionamiento será desconcentrado y autónomo, y sus actuaciones serán públicas y permanentes salvo excepciones legales. Igualmente, según el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías, en un plazo razonable por un juez o tribunal independiente, competente e imparcial.

Pese a los múltiples estándares jurídicos nacionales e internacionales relativos a la independencia judicial como la Constitución, la jurisprudencia, los tratados internacionales y un amplio desarrollo en el *soft law*¹, es evidente su desconocimiento por parte del gobierno Duque que busca consolidarse como un régimen autoritario. El gobierno Duque ha desacatado decisiones judiciales y ha cooptado los organismos de control, y ello se ha agravado desde el pasado 28 de abril con el inicio del paro nacional. En ese orden de ideas, a continuación se recogen los principales planteamientos que esta campaña ha desarrollado al respecto.

El gobierno Duque profundiza las problemáticas estructurales de la justicia

Las desigualdades históricas causadas por la ausencia del Estado en los territorios (Schwertheim, 2013, pp. 1-2) afectan el desempeño de la justicia para quienes

.....

1 Especialmente los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (Asamblea General de Naciones Unidas, 1985) y los Principios Bangalore sobre conducta judicial (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2006).

necesitan acceder a ella. A su vez, el impacto del conflicto armado y otros fenómenos de violencia organizada afectan la justicia, e incluso generan amenazas contra funcionarios judiciales, de tal forma que el Fondo de Solidaridad con los Jueces Colombianos (Fasol), desde enero de 2019 hasta junio de 2021, registró seis homicidios, 26 amenazas, 12 atentados, tres judicializaciones, seis desplazamientos, un exilio y un acceso carnal violento contra dichos funcionarios.

En territorios habitados por pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos los mecanismos jurídicos son precarios y el acceso a la justicia es limitado, lo cual dificulta la protección de derechos vulnerados. Es el caso de 54 municipios de Chocó, Nariño, Putumayo, Córdoba, Antioquia y Cauca habitados por más de 2,3 millones de personas (39 % afros y 11 % indígenas), que para 2019 solo contaban con un policía judicial, un procurador, un funcionario de Medicina Legal, un defensor comunitario, un representante de víctimas y un defensor de familia por cada 100.000 habitantes (Barros, 2019).

Estas situaciones afectan la confianza y credibilidad de la justicia por parte de la población. Desde febrero de 2019 hasta junio de 2021, la percepción ciudadana desfavorable del sistema judicial colombiano se ha mantenido en un promedio del 80 % (Corporación Excelencia en la Justicia, 2021), producto de la ausencia estatal, el manto de impunidad que busca este gobierno y la aprobación de reformas que no resuelven las problemáticas estructurales que afectan a la justicia.

Ataques del gobierno Duque a la justicia: desacatos, cooptación y amenazas al funcionamiento de las instituciones

El gobierno Duque ha cooptado y anulado la autonomía de la Fiscalía desconociendo los estándares jurídicos que deberían orientar

las directrices encaminadas al cumplimiento de las funciones de la institución. Esto explica la deficiente respuesta institucional a los ataques sistemáticos contra líderes sociales que deben investigarse hasta llegar a su juzgamiento y sanción. Es reprochable la afirmación de Barbosa según la cual el esclarecimiento de estos casos asciende al 60 %, entendiendo por “esclarecimiento” cualquier avance procesal aunque no sea significativo (CEEUU, 2021). Criticable también la vigencia de la Circular No. 003 de 2018 actualizada en julio de 2019², pues frena el avance de procesos contra agentes de la Fuerza Pública comparecientes ante la JEP, y que el fiscal ha defendido pese a contrariar los derechos de las víctimas (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021b, pp. 1-2).

Organismos de control como la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación tampoco se escapan de la cooptación. Por un lado, para encabezar la Defensoría del Pueblo, Duque ternó a Carlos Camargo quien resultó electo pese a la falta de preparación, experiencia y su cercanía al gobierno, que ponen en entredicho el cumplimiento de su mandato constitucional en un contexto de recrudecimiento de la violencia que tiene como partícipes a agentes estatales (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2020a, p. 2).

Para la Procuraduría General de la Nación se eligió a Margarita Cabello Blanco, exministra de Justicia y del Derecho en el gobierno Duque desde el 11 de junio de 2019 hasta el 17 de agosto de 2020, cuando renunció para aspirar a su actual cargo tras una nefasta

.....

2 Con esta circular se orienta a los funcionarios de la Fiscalía General con respecto a sus competencias para adelantar diligencias judiciales en los casos relacionados con el conflicto armado. En estos casos, hasta que se anuncie que será proferida resolución de conclusiones de la que conoce el Tribunal Especial para la Paz, la Fiscalía se abstiene de adoptar decisiones respecto la libertad, la responsabilidad penal y diligencias inclusive en etapas de investigación (FIDH y Cajar, 2020, p. 11).

gestión que derivó incluso en violaciones de derechos humanos como la masacre en la cárcel La Modelo de Bogotá (Human Rights Watch, 2020). Cabello representa uno de los círculos políticos más poderosos del norte del país por lo que carece de autonomía para asumir investigaciones disciplinarias en contra de pasados compañeros de gabinete o afines políticamente, en especial, quienes pertenecen al “Clan Char” (Duzán, 2020).

Estas maniobras del gobierno Duque alientan el ataque y desacato de las decisiones judiciales. A continuación se señalan algunos de los casos más representativos:

- Duque cuestionó la medida de aseguramiento al expresidente y exsenador Álvaro Uribe por la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia dada la investigación en su contra por fraude procesal y soborno en actuación penal (Corte Suprema de Justicia, 2020). Duque expresó la necesidad de una reforma a la justicia que, según él, parte de un supuesto consenso (Presidencia de la República, 2020), y en consonancia, el Centro De-

El gobierno Duque cooptó y anuló la autonomía de la Fiscalía desconociendo los estándares jurídicos que deberían orientar las directrices encaminadas al cumplimiento de las funciones de la institución.

mocrático atacó la decisión y señaló la necesidad de una reforma a la justicia, o una asamblea constituyente (Centro Democrático, 2020a; Centro Democrático, 2020b)³.

- El desacato de la Sentencia STC7641 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el 22 de septiembre de 2020 en favor del derecho a la protesta, por medio de la cual se emitieron órdenes concretas que, a la fecha, se han incumplido por el ejecutivo y organismos de control, como se explicará más adelante.
- La falta de implementación de la Sentencia T-530 de 2016 de la Corte Constitucional en favor de la autonomía, autodeterminación y autoridad tradicional del pueblo indígena Embera Chamí, resguardo Cañamomo Lomapieta del Departamento de Caldas (Dejusticia, 2021), que evidencia la interferencia de actores políticos y económicos que se encuentran vinculados al gobierno y a su partido.
- El desacato de la Sentencia T-236 de 2017 y el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional, sentencias de jueces y tribunales en favor de los derechos fundamentales a la consulta previa, salud y ambiente sano tras los esfuerzos del gobierno en reiniciar el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con Glifosato suspendido por la Corte, y contrario al punto cuarto del Acuerdo final para la finalización del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo de paz) que privilegia la sustitución voluntaria y concertada (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021c, pp. 1-2).

.....

3 Tras la renuncia de Uribe a su curul, este proceso llegó a la Fiscalía General de la Nación encabezada por Francisco Barbosa, cercano a Duque y ternado por este, afín a los intereses del partido de gobierno (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021a, p. 1). Barbosa delegó a Gabriel Ramón Jaimes como fiscal del proceso contra Uribe, actuando como su defensor hasta el punto de solicitar la preclusión de la investigación (Fiscalía General de la Nación, 2021), aunque existen elementos suficientes para concluir la ocurrencia de los delitos cometidos por Uribe. Actualmente se espera la decisión relativa a la preclusión.

En consecuencia, Duque eligió su juez de tutela por medio del Decreto 333 de 2021, desconoció la separación de poderes, el derecho de acceso a la justicia y las dinámicas de las comunidades que la justicia en territorios conoce de primera mano. Días después se expidió el Decreto 380 de 2021 que regula el control de riesgos para la salud y medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea, y evidencia la ambición del gobierno por retomar la erradicación forzada, en contravía de las decisiones judiciales.

El gobierno ha desacreditado y entorpecido las funciones de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ha desconocido el quinto punto del Acuerdo de paz, los derechos de las víctimas y las obligaciones jurídicas en la materia. Así, entre 2018 y 2019, el descrédito de la JEP creció con el “montaje” en el que se señaló a Jesús Santrich –excombatiente– como transgresor del Acuerdo de paz, estigmatizando a todos los firmantes del mismo. Dicho montaje fue llevado a cabo por el exfiscal Néstor Humberto Martínez con respaldo del gobierno nacional y la Drug Enforcement Administration (DEA) (Bohórquez, 2020).

Posteriormente, Duque entorpeció el funcionamiento de la JEP cuando objetó seis de los 159 artículos de la Ley Estatutaria para la Administración de Justicia, incumpliendo el Acto Legislativo 02 de 2017 que contempla la obligación de cumplir de buena fe lo acordado. Sin embargo, la Corte Constitucional ordenó la sanción presidencial de dicha ley, a lo que Duque respondió:

Acato como colombiano y defensor de la legalidad (...) Pero nunca dejaré de defender los principios que han motivado al pueblo colombiano para que tengamos una paz con justicia, una paz en la que todos creamos. (BBC News Mundo, 2019)

La JEP fue amenazada con los proyectos de Acto Legislativo 024 y Ley Estatutaria 327 de 2020 radicados por congresistas del Centro Democrático. Ambos tienen el propósito

de derogar la JEP y promueven aspectos más favorables para agentes de la Fuerza Pública frente a los excombatientes que, para este partido político, siguen impunes. Además, se buscó atacar su funcionamiento al desfinanciarla y afectar la satisfacción de derechos de las víctimas, testigos e intervinientes. Para 2020 el presupuesto de funcionamiento fue de 201.713,9 millones de pesos, y para 2021 fue de 211.590,8 millones de pesos, y pese a este incremento, continua desfinanciada en un 20 % necesario para su operación en 2021 (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2020b, pp. 1-2).

Decisiones como el Auto 19 del 28 de enero de 2021 proferido por la Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas de la JEP (SRVR), mediante el cual se imputaron crímenes internacionales a miembros del antiguo secretariado de las Farc-EP en el macrocaso 001 relativo a la “Toma de rehenes y otras privaciones graves de la libertad”, fue atacado por Duque al sugerir las sanciones que debería imponer la JEP, lo que se traduce en una intromisión indebida en su actividad y un ataque a su independencia (Presidencia de la República, 2021).

Posteriormente, con el Auto 033 del 12 de febrero la SRVR anunció la priorización en casos de ejecuciones extrajudiciales presentadas como bajas en combate, reveló que 6.402 personas fueron asesinadas entre 2002 y 2008. No obstante, el 24 de febrero el presidente Duque nuevamente desacreditó a la JEP al señalar una presunta estrategia de desprestigio contra las Fuerzas Armadas (AS, 2021), tal como lo hizo también Diego Molano, ministro de Defensa (Gómez, 2021).

El paro nacional: escenario de los ataques del gobierno Duque

El 28 de abril de 2021 inició un estallido social que marca la historia reciente del país. Miles de personas se tomaron las calles para

exigir protección de sus derechos, a lo que el gobierno respondió con represión y violencia de la Fuerza Pública ocasionando más de 7.000 violaciones de derechos humanos (Campaña Defender la Libertad, 2021). El derecho a la protesta ha sido ejercido particularmente por los jóvenes más afectados con las desigualdades manifiestas en la sociedad colombiana, y por ello el gobierno deslegitima su ejercicio del derecho establecido en el artículo 37 constitucional, y además se ha atrevido a señalar qué es y qué no es protesta con la modificación de un acto administrativo (Dcto. 003 de 2021), cuando su regulación exige una Ley Estatutaria al ser un derecho fundamental (Forero, 2021).

La postura de los órganos judiciales es cuestionable, en particular, por una declaración conjunta emitida por presidentes de altas cortes tras reunirse con Duque, pues guardaron silencio frente a las violaciones de derechos humanos, la violencia policial y las extralimitaciones del ejecutivo, salvo dos magistrados de la Corte Constitucional que se apartaron de dicha declaración (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021d, pp. 1-2).

En este contexto fue manifiesto el desacato de la Sentencia STC7641 de la Sala de Casa-

.....

4 A los accionados se les ordenó no incurrir en conductas como las que dieron lugar a la acción de tutela. Al Gobierno Nacional se le ordenó la expedición de un acto administrativo en el cual ordene a todos los miembros de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional, mantener la neutralidad cuando se produzcan manifestaciones no violentas, incluso si estas se dan como cuestionamiento a alguna de sus políticas. Al Esmad se le ordenó la suspensión del uso de escopetas calibre 12 utilizadas para la intervención en las protestas, a los organismos de control se les ordenó –entre otras– la entrega de informes relativos a los avances en las investigaciones de los hechos ocurridos en el marco de la protesta social, y se ordenó también la concertación de un estatuto para la “Reacción, uso y verificación de la fuerza legítima del Estado y protección del derecho a la protesta pacífica ciudadana” que fue implementado con el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 por el Ministerio del Interior.

ción Civil, y el desprecio del ejecutivo y los organismos de control a las decisiones judiciales en favor de los derechos humanos. Por ello, organizaciones sociales solicitaron declarar en desacato al presidente de la República, Ministerio de Defensa, Director General de la Policía, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación, y que se conmine al cumplimiento de las órdenes judiciales. En respuesta la Sala instó a cumplir las órdenes proferidas en la sentencia⁴ y solicitó que los organismos de control entreguen informes de lo ocurrido en las protestas desde noviembre de 2019 hasta la fecha (Auto ATC722, 2021).

Ante la gravedad de los hechos, la población y organizaciones sociales solicitaron la presencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Colombia, para que conociera de primera mano las violaciones de derechos humanos, los relatos de las víctimas y los testimonios de los familiares de los jóvenes victimizados. La negativa del gobierno fue evidente desde un inicio, postergó la decisión y finalmente aceptó la visita de la CIDH que se llevó a cabo entre el 8 y 10 de junio tras la presión social interna y de la comunidad internacional (CIDH, 2021). No obstante, las violaciones de derechos humanos y las órdenes incendiarias no cesaron.

Los gobiernos se relevaron con el Decreto 575 de 2021 del Ministerio del Interior, en contravía de los artículos 1, 2, 37 y 287 de la Constitución, los artículos 11, 2, 13 y 15 de la CADH. Es una amenaza a la protesta y a los gobiernos locales que no cumplan con tal Decreto que privilegia la asistencia militar en ciertas ciudades y departamentos del país, encubre una conmoción interior que requiere control de la Corte Constitucional que el ejecutivo quiere evitar a toda costa. En esta misma línea, la Procuradora Cabello ha llegado a amenazar con investigaciones disciplinarias contra mandatarios que no cumplan las órdenes del gobierno nacional (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021e, pp. 1-3).

El fiscal general estigmatizó la protesta social al relacionarla con grupos armados, con fines delictivos y justificó la judicialización de manifestantes presentados como “vándalos”. Optó por estrategias ilegales para destacar su trabajo, como ocurrió con el montaje judicial contra tres jóvenes de Soacha que buscan vincular con el homicidio de un comandante de la SIJIN. El fiscal ha desconocido también el ordenamiento jurídico al permitir la extinción de dominio de vehículos que bloquearon vías del país en el marco del paro nacional (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021d, pp. 2-3)⁵. De otro lado, ha sido evidente el incumplimiento de la función del Defensor del Pueblo de velar por la vigencia de los derechos humanos, razón por la cual la sociedad, organizaciones e inclusive el personal que se encuentra bajo sus órdenes en la Defensoría han exigido su renuncia (Infobae, 2021b).

Este escenario se ha aprovechado para aprobar reformas inconstitucionales como ocurrió con la más reciente al Código Disciplinario, presentada por la Procuradora Cabello en supuesto cumplimiento de la sentencia proferida en junio de 2020 por la Corte Interamericana en el caso Petro Urrego vs. Colombia, y que le permite concentrar competencias ajenas a la Procuraduría: funciones de policía judicial y funciones jurisdiccionales. Con ello, la Procuradora desconoce la naturaleza de su institución y el principio de separación de poderes. Esto se agrava con la persecución contra tres congresistas de la bancada de oposición que denunciaron

.....

- 5 En anteriores contextos de protesta social y violaciones de derechos humanos, la Fiscalía General no ha actuado de forma diligente, particularmente, con respecto a las ocurridas entre el 9 y 10 de septiembre de 2020 en Bogotá y Soacha. Estas investigaciones han sido asumidas por los despachos 415, 371, 326 y 58 de la Unidad de Vida de la Fiscalía, sin avances significativos hasta la fecha. Mientras que a nivel disciplinario se conoce que al menos 87 miembros de esta institución son investigados por el gasto de munición durante esas dos noches en diferentes localidades de Bogotá (Infobae, 2021a).

las violaciones de derechos humanos, a los máximos responsables y a civiles que bajo una lógica paramilitar han atacado a los manifestantes (Campaña por la Independencia de la Justicia, 2021f, pp. 1-3).

En este contexto, la Campaña se ha pronunciado para rechazar los ataques a la justicia, la democracia y a los derechos humanos que, como el derecho a la protesta, el Estado vulnera sistemáticamente.

Conclusiones

El presidente Duque ha desplegado múltiples estrategias para atacar la independencia judicial, las decisiones judiciales, la autonomía de las instituciones y la defensa de los derechos humanos en un país históricamente golpeado por la violencia, la desigualdad económica y social.

Aunque los ataques a la independencia judicial no son nuevos, en este gobierno se han profundizado e incrementado considerablemente, poniendo en riesgo el respeto y la garantía de quienes acceden a la justicia. Esta situación, además de las limitaciones institucionales desencadenadas con la ausencia del Estado en los territorios, ha minado la confianza y credibilidad en el sistema judicial.

Por ello es necesario pensar en una reforma a la justicia fundada en el respeto a la independencia judicial, considerando problemáticas estructurales derivadas del abandono estatal, el conflicto armado y las dinámicas de violencia en los territorios. Adicionalmente, debe responder a una deuda histórica que está lejos de ser satisfecha, afianzando la pedagogía de la justicia y la exigibilidad de derechos, pues es otro pilar para el fortalecimiento de la justicia y su credibilidad. Esto implica el diálogo entre distintos sectores sociales, actores políticos, organizaciones de derechos humanos y víctimas.

Tras evidenciar una serie de problemáticas no resueltas y de necesidades insatisfechas agudizadas por la pandemia del covid-19, el reciente paro nacional se torna necesario ante un gobierno autoritario que se extralimita en sus funciones, y como un llamado colectivo a la justicia que recoge múltiples exigencias sociales: imponer los controles a las demás ramas del poder, reconocer las desigualdades y las brechas históricas que afectan directamente las dinámicas territoriales y especialmente una justicia independiente e imparcial comprometida en la lucha contra la impunidad y la garantía de los derechos humanos.

Referencias

- AS (2021). *Qué dijo Iván Duque acerca de la JEP y sobre los falsos positivos*. Recuperado el 23 de junio de 2021 de https://colombia.as.com/colombia/2021/02/25/actualidad/1614272123_451228.html
- Asamblea General de Naciones Unidas (1985). *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Confirmados en las resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independence-judiciary.aspx>
- Auto 019 del 26 de enero de 2021. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR). Jurisdicción Especial para la Paz. Recuperado el 19 de agosto de 2021 de <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/CASO%2001%20TOMA%20DE%20REHENES/Auto%20No.%2019%20de%202021.pdf?csf=1&e=16bYs0>
- Auto 033 del 18 de febrero de 2021. Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas. Jurisdicción Especial para la Paz. Recuperado el 19 de agosto de 2021 de https://relatoria.jep.gov.co/documentos/providencias/1/1/Auto_SR-VR-033_12-febrero-2021.docx
- Auto 387 del 18 de julio de 2019. H.M. Alberto Rojas Ríos. Corte Constitucional de Colombia. Recuperado el 20 de agosto de 2021 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/autos/2019/A387-19.htm>
- Auto ATC722 del 27 de mayo de 2021. H.M. Luis Armando Tolosa Villabona. Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia. Recuperado el 20 de junio de 2020 de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/9578/Conozca-y-descargue-el-contenido-completo-de-la-sentencia-de-la-Sala-Civil-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-Corte-Suprema-de-Justicia-fallo-de-tutela-Defensor%C3%ADa.htm>
- Barros, J. (2019). ¿Por qué es tan difícil acceder a la justicia en el campo colombiano? *Justicia Rural*. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <http://justiciarural.com/por-que-es-tan-dificil-acceder-a-la-justicia-en-el-campo-colombiano/>
- BBC News Mundo (2019). *Colombia: la Corte Constitucional rechaza los reparos del presidente Duque a la Jurisdicción Especial para la Paz*. Recuperado el 24 de junio de 2021 de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48453600>
- Bohórquez, J. (2020). 500.000 dólares: entrapamiento y crisis del Acuerdo de Paz. *Alponiente*. Recuperado el 24 de junio de 2020 de <https://alponiente.com/500-000-dolares-entrapamiento-y-tesis-del-acuerdo-de-paz/>
- Campaña Defender la Libertad. Asunto de todas (2021). *Boletín informativo 19: #Paro Nacional*. Recuperado el 20 de junio de

2021 de <https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-19-paronacional/>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2020a). *Duque ataca la independencia de los órganos de control*. Comunicado del 12 de noviembre de 2020. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1xSAi1kAHXO-zu2RsdBEEHr-e1uQihXlJaZ2ghssHl76k/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2020b). *Respetar la JEP es respetar la independencia de la justicia*. Comunicado del 28 de octubre de 2020. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1JEXE7cqhyNgSt-D1zmQJl-vEmWcp9UXLSv7svRmFGF4o/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021a). *Un año de la gestión de Barbosa: Una fiscalía subordinada al gobierno*. Comunicado del 15 de febrero de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1xSAi1kAHXOzu2RsdBEEHr-e1uQihXlJaZ2ghssHl76k/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021b). *La Fiscalía General de la Nación debe corregir su rumbo*. Comunicado del 26 de abril de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1vdaKxw7YD-mhIn6fo9izzhMCjIga2kwdeiy1FDvI6TMQ/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021c). *Un presidente que elige su propio juez y busca estar por encima de la justicia*. Comunicado del 9 de abril de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1lqo0nLceB02v4Nia7qwdmysu9bMcWIyleJh6YoxZQvg/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021d). *Represión e impunidad en el Pa-*

ro Nacional: otra consecuencia de la falta de independencia judicial. Comunicado del 21 de mayo de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://docs.google.com/document/d/1lqo0nLceB02v4Nia7qwdmysu9bMcWIyleJh6YoxZQvg/edit?usp=sharing>

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021e). *Decreto 575 de 2021: El gobierno Duque le declara la guerra a la protesta social*. Comunicado del 3 de junio de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de https://docs.google.com/document/d/1aUfdDC4r648uT_7P2kLRk-z8P7lszM-4UhdKKgD1W7No/edit?usp=sharing

Campaña por la Independencia de la Justicia (2021f). *Reforma a la Procuraduría es contraria a la Convención Americana*. Comunicado del 16 de junio de 2021. Recuperado el 20 de junio de 2021 de https://docs.google.com/document/d/1y9Cn-0hWPtz_6o7-MjAqjL4znStm9lgEockRR-35MliYg/edit?usp=sharing

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) (2021, 21 de enero). Un espiral de violencias que no cesa para el pueblo Emberá Chamí: El caso del resguardo Cañamomo Lomapieta. *El Tiempo*. Recuperado el 24 de junio de 2021 de <https://blogs.eltiempo.com/no-hay-derecho/2020/01/21/un-espiral-de-violencias-que-no-cesa-para-el-pueblo-embera-chami-el-caso-del-resguardo-canamomo-lomapieta/>

Centro Democrático (2020a). *Comunicado de prensa del 3 de agosto de 2020*. Recuperado el 21 de junio de 2021 de https://centrodemocratico.com/comunicados-de-prensa/comunicado-de-prensa-7_13767#.X1pn-mhKjIV

Centro Democrático (2020b). *Comunicado a la opinión pública del 4 de agosto de 2020*. Recuperado el 21 de junio de 2021

- de https://www.centrodemocratico.com/comunicados-de-prensa/comunicado-a-la-opinion-publica-41_13782#.YH-4V0z-21Pa
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021). *La CIDH solicita anuencia a visita de trabajo en Colombia tras presuntas violaciones de derechos humanos en el contexto de las protestas sociales*. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/125.asp>
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2006). *Principios Bangalore sobre la conducta judicial*. Aprobados en la resolución 2006/23 el 27 de julio de 2006. Recuperado el 18 de agosto de 2021 de https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CEEUU) (2021). *Rechazo a la unificación de cifras sobre homicidios de líderes sociales*. Recuperado el 22 de junio de 2021 de <https://coeuropa.org.co/rechazo-unificacion-cifras-lideres-fiscalia/>
- Corporación Excelencia en la Justicia (2021). *Percepción ciudadana sobre el Sistema Judicial colombiano*. Recuperado el 22 de junio de 2021 de <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/confianza-y-corrupcion/opinion-ciudadana-acerca-del-sistema-judicial-colombia/>
- Corte Suprema de Justicia (2020). *Corte Suprema ordena detención domiciliaria del senador Álvaro Uribe*. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/08/04/corte-suprema-ordena-detencion-domiciliaria-del-senador-alvaro-uribe/>
- Duzán, M. J. (2020, 5 de octubre). El Rey Álex y la Reina Margarita. *Semana*. Recuperado el 22 de junio de 2020 de <https://www.semana.com/opinion/articulo/el-rey-alex-y-la-reina-margarita/202000/>
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) (2020). *Colombia en riesgo de impunidad*. Recuperado el 19 de agosto de 2021 de https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh-cajar_informe_colombia_en_riesgo_de_impunidad.pdf
- Fiscalía General de la Nación (2021). *Fiscalía solicita audiencia de preclusión de la investigación que se sigue contra el exsenador Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado el 20 de junio de 2021 de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-solicita-audiencia-de-preclusion-de-la-investigacion-que-se-sigue-contra-el-exsenador-alvaro-uribe-velez/>
- Forero, S. (2021, 28 de junio). Regular la protesta social por decreto es inconstitucional. *Razón Pública*. Recuperado el 28 de junio de 2021 de <https://razonpublica.com/regular-la-protesta-social-decreto-inconstitucional/>
- Gómez, G. (2021, 28 de marzo). BOCAS habló con Diego Molano, ministro de Defensa que niega cifra de ‘falsos positivos’ de la JEP. *El Tiempo*. Recuperado el 23 de junio de 2021 de <https://www.eltiempo.com/cultura/ministro-de-defensa-diego-molano-en-entrevista-con-revista-bocas-576686>
- Human Rights Watch (2020). *Colombia: Muertes de detenidos habrían sido intencionales. No ha habido justicia para los 24 presos muertos en marzo en la cárcel La Modelo*. Recuperado el 24 de junio de 2021 de <https://www.hrw.org/es/news/2020/11/24/colombia-muertes-de-detenedos-habrian-sido-intencionales>
- Infobae (2021a). “87 uniformados habrían disparado en las noches del 9 y 10 de septiembre en Bogotá”: Concejal de Bogotá. Recuperado el 23 de junio de 2021 de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/12/87-uniformados-habrian-disparado-en-las-no>

ches-del-9-y-10-de-septiembre-en-bogota-concejal-de-bogota/

Infobae (2021b). *Con plantón en Bogotá, activistas por los Derechos Humanos exigieron la renuncia del Defensor del Pueblo*. Recuperado el 23 de junio de 2021 de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/20/con-planton-en-bogota-activistas-por-los-derechos-humanos-exigieron-la-renuncia-del-defensor-del-pueblo/>

Presidencia de la República (2020). *'Reforma a la justicia es necesaria, hay un gran consenso': Duque*. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Reforma-a-la-justicia-es-necesaria-hay-un-gran-consenso-Duque-200805.aspx>

Presidencia de la República (2021). *Palabras del Presidente Iván Duque en la ceremonia de reconocimiento del nuevo director de la Policía Nacional, general Jorge Luis Vargas*. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Reforma-a-la-justicia-es-necesaria-hay-un-gran-consenso-Duque-200805.aspx>

Proyecto de Acto Legislativo 024 de 2020. *Por el cual se deroga la Jurisdicción Especial para la Paz y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicalados-senado/proyectos-de-acto-radicalados-2020-2021/2100-proyecto-de-acto-legislativo-24-de-2020>

Proyecto de Ley Estatutaria 327 de 2020. *Por el cual se deroga la Jurisdicción Especial para la Paz y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicalados-senado/p-ley-2020-2021/2103-proyecto-de-ley-327-de-2020>

Schwertheim, H. (2013). *El Estado colombiano y el sector rural. Ausencia estatal o la violencia*. Indepaz. Recuperado el 21 de junio de 2021 de <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/07/El-Estado-Colombiano-y-el-Sector-Rural.pdf>

Sentencia de constitucionalidad C-285 del 1 de junio de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Corte Constitucional de Colombia. Recuperada el 20 de junio de 2021 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-285-16.htm>

Sentencia de tutela T-236 del 21 de abril de 2017. H.M. Aquiles Arrieta Gómez. Corte Constitucional de Colombia. Recuperada el 20 de agosto de 2021 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236-17.htm>

Sentencia STC7641 del 22 de septiembre de 2020. M.P. Luis Armando Tolosa Villabona. Sala de Casación Civil. Corte Suprema de Justicia. Recuperada el 20 de junio de 2020 de <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/9578/Conozca-y-descargue-el-contenido-completo-de-la-sentencia-de-la-Sala-Civil-de-la-Corte-Suprema-de-Justicia-Corte-Suprema-de-Justicia-fallo-de-tutela-Defensor%C3%ADa.htm>

DIVERSIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO: RETROCESOS

Caribe Afirmativo y Colombia Diversa

Introducción

El gobierno de Iván Duque no ha situado el reconocimiento y la protección de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales y trans (LGBT) como una prioridad. En particular, la necesidad de la implementación del enfoque de género para personas LGBT desde la institucionalidad no ha sido un pilar de su agenda de gobierno. Además, su administración ha significado un retroceso e impedimento para la implementación de una política pública LGBT en el país; de la misma manera, el tercer año de su gobierno coincidió con el mayor aumento de la violencia contra las personas LGBT del que se tiene registro a la fecha.

Así las cosas, las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las personas LGBT en Colombia se han profundizado durante los últimos años. Las necesidades de protección y garantía de derechos con enfoque de género persisten. Específicamente, el enfoque de género busca dar respuestas integrales a los actos discriminatorios y de violencia contra las mujeres y las personas LGBT, mediante el desarrollo de programas que permitan la identificación de las necesidades, las problemáticas, las interpretaciones y los intereses particulares en relación con la respuesta estatal (Caribe Afirmativo, 2021). En este sentido, el gobierno de Duque

ha omitido el desarrollo de estos programas, lo que ha afectado en manera desproporcionada a personas LGBT en mayores condiciones de vulnerabilidad, como son los migrantes venezolanos LGBT.

De esta manera, se han identificado tres situaciones de gran preocupación en materia de derechos de personas LGBT durante el gobierno de Iván Duque. En primer lugar, se ha documentado un aumento exacerbado de la violencia; en segundo lugar, se han evidenciado obstáculos para la implementación de la Política Pública Nacional LGBT; por último, se ha omitido el enfoque de género en las medidas adoptadas para personas migrantes venezolanas LGBT.

Situación de las personas LGBTI durante el tercer año de gobierno de Iván Duque

El tercer año del gobierno de Iván Duque ha significado un retroceso en materia de derechos de las personas LGBT en Colombia. A continuación, se describen las tres situaciones estructurales que han favorecido ese retroceso: i) el aumento de la violencia, ii) la falta de voluntad política para implementar la Política Pública Nacional LGBT, y iii) la falta de garantías de los derechos de las personas migrantes LGBT.

**Aumento de la violencia
contra personas LGBT**

En los últimos años, se constataron dos tendencias en el comportamiento de la violencia contra personas LGBT: por un lado, el aumento constante de las denuncias por amenazas y violencia policial, y, por otro, que el número de asesinatos de personas LGBT se ha mantenido constante o ha presentado variaciones muy leves de un año a otro. Todo esto muestra un panorama preocupante. Aunque los homicidios no aumentan, los casos de personas LGBT no reflejan ninguna disminución en comparación con la tasa general de homicidios en Colombia, que ha venido en descenso de manera constante.

Esta situación, que ya era grave, empeoró en 2020, año que rompió todos los récords de violencia contra personas LGBT en Colombia. Este año, que corresponde al tercero de gobierno de Iván Duque, se registró el mayor número de homicidios, hechos de violencia policial y amenazas contra personas LGBT: 226 fueron asesinadas, 337 fueron amenazadas y 175 fueron víctimas de distintas formas de violencia policial (cuadro 1). Esto quiere decir que cada día de ese año, una persona LGBT fue amenazada, cada día y medio una fue asesinada, y cada dos días una fue agredida por agentes de la Policía Nacional.

Cuadro 1.
*Número de personas LGBT
víctimas de violencia entre 2019 y 2020*

Tipo de violencia	2019	2020	Variación porcentual
Amenazas	106	337	+216,98
Homicidios	107	226	+112,25
Violencia policial	109	175	+60,55
Total general	322	738	+129,19

Fuente: Colombia Diversa (2021).

Si bien esto puede deberse a mejores registros por parte de las instituciones; mayor capacidad de denunciar de las organizaciones, líderes y lideresas, o más visibilidad de la orientación sexual o identidad de género de las víctimas, este aumento no es consistente con el comportamiento del delito y la violencia en Colombia reportado por instituciones como la Policía (Colombia Diversa, 2021, p. 32). Por otro lado, la información proporcionada por las instituciones del Estado no permite encontrar una explicación satisfactoria de este incremento, por lo que es necesario investigar más a fondo esta problemática.

De hecho, 2020 no solo ha sido el año con el mayor número de casos reportados de violencia contra personas LGBT, sino que también ha sido el año para el cual las instituciones del Estado han proporcionado la menor cantidad de información sobre estos hechos. Esto hizo que para 2020 desmejorara notablemente la calidad de la información sobre el arma o método utilizado, el lugar del hecho, el presunto móvil de estos ataques o las características sociodemográficas de las víctimas (como su nivel de escolaridad o su ocupación) (Colombia Diversa, 2021, p. 21). Sin información detallada es muy difícil que las organizaciones de la sociedad civil realicen análisis más minuciosos. Esta situación no es compensada por las instituciones, ya que ellas tampoco están usando la información de que disponen con el fin de identificar posibles patrones y tomar medidas efectivas de prevención o protección. De esta manera, se configura un cumplimiento a medias de las obligaciones del Estado, ya que las instituciones producen información, pero no la usan para los fines que se necesitan (p. 33).

A partir de la información disponible se pudo constatar que, al igual que en años anteriores, la mayoría de las víctimas de estos tres tipos de violencia fueron mujeres trans y hombres gais. Pero, a diferencia de años anteriores, para 2020 se incrementó significativamente el número de las víctimas re-

gistradas como mujeres lesbianas (+156,67%), hombres trans (+1085,71%) y personas bisexuales, en especial hombres bisexuales (+1242,86%) (Colombia Diversa, 2021, p. 9).

En 2020 también aumentaron los casos de personas LGBT que fueron asesinadas por agentes del Estado y que, por lo tanto, podrían considerarse como ejecuciones extrajudiciales: dos de las víctimas eran jóvenes gays que fueron ejecutados mientras se encontraban privados de la libertad; otra fue una mujer lesbiana que fue asesinada por agentes de la policía que dispararon indiscriminadamente contra un grupo de manifestantes en la noche del 9 de septiembre en Bogotá; y otra fue una mujer trans asesinada por un soldado del Ejército en Miranda (Colombia Diversa, 2021, p. 13). Adicionalmente, durante ese año también fueron atacadas 64 personas LGBT defensoras de derechos humanos: seis fueron asesinadas, cinco fueron víctimas de violencia policial y por lo menos 53 fueron amenazadas (p. 23).

En cuanto a la distribución territorial, la mayor parte de estos hechos se registraron en Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá, al igual que en años anteriores. En los dos primeros, la mayoría de las víctimas corresponden a homicidios y amenazas, mientras que, en el último, la violencia policial fue predominante. En cuanto a ciudades y municipios, el 43% de las afectaciones a personas LGBT se concentraron en 14 ciudades: Bogotá, Medellín, Valledupar, Cali, Barranquilla, Montería, Santa Marta, Cartagena, Ibagué, Popayán, Buga, Maicao, Cúcuta y Tuluá (Colombia Diversa, 2021, pp. 16-18).

Por último, la información disponible también demuestra que la respuesta del Estado frente a esta violencia sigue siendo insuficiente. En varias instituciones todavía persisten brechas entre la información que poseen a nivel territorial y la que se reporta desde el nivel central. Además, la falta de articulación entre equipos de trabajo impide que los mecanismos de prevención y protec-

ción, como las alertas tempranas, incorporen toda la información disponible para mejorar el análisis y tomar medidas más adecuadas. Esto, sumado a la falta de enfoque diferencial en procedimientos para atender violencias que eviten revictimizar o poner en riesgo a la víctima, en especial en casos de defensores, invisibiliza situaciones o hace que sean consideradas como “menos graves” (Colombia Diversa, 2021, p. 33).

Falta de implementación de la Política Pública Nacional LGBT

Previo al inicio del gobierno de Iván Duque, la Corte Constitucional había ordenado al Ministerio del Interior la creación de una política pública nacional LGBT en reconocimiento de sus derechos y las necesidades de especial atención requeridas por parte de la institucionalidad. Por ello, este Ministerio expidió el Decreto 762 de 2018, por medio del cual se adoptó la “Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas”. A través de ella se buscaba materializar los derechos que se han protegido a través de la Corte Constitucional en las últimas décadas, además de evidenciar la preocupante radiografía de discriminación y violencia histórica y estructural que sufren las personas LGBT en el país (La Disidencia, 2020).

Durante el gobierno de Duque ha existido una ausencia de voluntad para la implementación de la Política Pública LGBT que se ha demostrado con la contratación de personas que han expresado discursos de odio contrarios a los derechos humanos, específicamente, en la Secretaría Técnica del Ministerio del Interior. Al mismo tiempo, no han existido directrices para su implementación a nivel territorial y el Ministerio ha fallado en tres objetivos esenciales: 1) la participación de la ciudadanía en la construcción del plan de acción de esta política, como lo solicitaba el decreto; 2) la adecuación de las acciones

inicialmente contempladas, por no ser concordantes y no contribuir plenamente a la garantía de derechos de personas LGBT; y 3) la desactivación de las mesas que contempla el decreto, donde se encuentra la Mesa Nacional de casos urgentes. Esta Mesa no ha sesionado de manera correcta desde 2019, por lo que no activa su fin mayor que es la acción preventiva de la violencia y coordinación de la respuesta del Estado (Defensoría del Pueblo, 2021).

En razón del incumplimiento en el componente de participación ciudadana en el plan de acción, la directora ejecutiva de la Fundación GAAT (Grupo de Atención y Apoyo a Personas Trans) interpuso una acción de tutela. Esta acción tuvo una respuesta favorable del Juzgado 08 Administrativo de Bogotá (Caribe Afirmativo, 2020), que estableció la vulneración de los derechos a la igualdad, la participación, la dignidad y a una vida libre de violencias para las personas LGBT en Colombia, como consecuencia de la falta de implementación de la Política Pública Nacional LGBT.

Aun con la orden impartida por el Juzgado 08 Administrativo de Bogotá, la implementación de la Política Pública LGBT sigue estando solo en el papel y si bien esta se mostraba como un logro de la lucha social, la falta de interés y de voluntad política del gobierno de Duque ha impedido su implementación en los distintos sectores y niveles territoriales, lo que ha imposibilitado la inclusión de las necesidades particulares de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

Es importante señalar que las demandas de las personas LGBT sobre la construcción urgente del plan de acción de la Política Pública han tenido eco en las manifestaciones sociales que se han realizado desde el pasado 28 de abril de 2021. En este espacio, las personas LGBT han tenido un papel fundamental al exigir que se siga avanzando en la implementación de esta herramienta de planeación política. Sin embargo, desde el

gobierno central no ha habido, como se ha mencionado de manera reiterada, voluntad política por priorizar las necesidades de las personas LGBT del país, ni por materializar, en acciones concretas, los lineamientos generales de este documento que, hasta el momento, siguen sin tener aplicación real en la vida de las personas.

Omisión del enfoque de género para la protección de personas migrantes venezolanas LGBT

El gobierno de Iván Duque ha ignorado las necesidades de protección y garantía de derechos de las personas venezolanas LGBT en Colombia. En general, hasta la rueda de prensa donde informaba sobre la regularización masiva de personas venezolanas (Revisita Semana, 2021), las acciones para mitigar los impactos negativos de los flujos migratorios mixtos de estas personas hacia Colombia habían sido nulas. Un buen ejemplo de esto es el poco interés y voluntad política para desarrollar una política migratoria integral (PIM) a partir de acciones concretas para prevenir la xenofobia y promover la integración social entre personas venezolanas LGBTI y las comunidades de acogida. La PIM, así como el Estatuto Temporal para Venezolanos (ETPV), carecen del enfoque de género en su estructuración.

Ahora bien, cabe resaltar que el ETPV no incluye medidas específicas con enfoque de género para personas LGBT. Migración Colombia, entidad encargada de su implementación, adoptó una resolución que reconoce la identidad de género de las personas trans migrantes. Esto se dio gracias a organizaciones como Caribe Afirmativo, quienes incidieron ante los pocos mecanismos que Migración Colombia dispuso para el envío de comentarios. Estos fueron virtuales e impersonal, lo que impidió debatir sobre aspectos de fondo de la resolución final.

El reconocimiento de la identidad de género a personas venezolanas con experiencias

de vida trans¹ es una acción afirmativa que permite que estas personas puedan tener sexo y nombre identitario en el documento final. No obstante, esta medida es insuficiente debido a que solo se enfoca en la regularización y deja de lado otros aspectos, como: discursos políticos xenófobos, violación de los derechos humanos, violencia policial, acceso a oportunidades laborales y educación.

Así las cosas, el gobierno de Duque ha dispuesto de esta iniciativa de regularización masiva como un fin en sí mismo, ignorando que la respuesta a los desafíos que plantea el fenómeno de la migración venezolana no se da simplemente con la expedición de un documento. Así, la iniciativa deja por fuera otras situaciones que se han acrecentado con este fenómeno, como: la trata de personas, la explotación sexual, el reclutamiento de personas venezolanas LGBTI para redes de microtráfico, niñez no acompañada que llega a Colombia, aumento de la incidencia del VIH y otras Infecciones de Transmisión Sexual (ITS). Esto implica que, aunque se llegue a alcanzar la meta de regularización propuestas por Migración Colombia, no se lograría un verdadero proceso de integración social, ya que las medidas adoptadas por el gobierno carecen de una mirada holística y de acciones contundentes que aborden los problemas derivados de este proceso de una manera estructural.

Aunque hay iniciativas desde la sociedad civil para incorporar el enfoque de género en las políticas migratorias, no obstante, persisten numerosos obstáculos para la garantía de los derechos de las personas LGBT venezolanas en Colombia. Específicamente, no han existido medidas con enfoque de género para las solicitudes de asilo, la atención en salud, las ayudas humanitarias y la emisión del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Permiso Especial de Permanencia para el

.....
1 El documento final es el Permiso por Protección Temporal.

Fomento de la Formalización (PEP-FF), entre otros aspectos.

De esta manera, se mantienen y favorecen las barreras de protección de derechos humanos a personas LGBTI en situación de movilidad humana, la violencia estructural en las instituciones públicas para la garantía y el acceso a derechos fundamentales, así como la discriminación que permea a las personas de las comunidades de acogida que apelan y se justifican en los discursos xenófobos que son emitidos desde funcionarios del gobierno de Iván Duque.

Conclusión

El tercer año del gobierno de Iván Duque ha significado el desconocimiento y la invisibilización de la situación de personas LGBT en Colombia. Durante este gobierno no solo se han dejado de lado las medidas tendentes a proteger los derechos de las personas LGBT, sino que se han impuesto barreras al avance y el reconocimiento de estos. Se trata de un gobierno con una agenda que pretende impedir la implementación de un enfoque de género que incluya a las personas LGBT.

En este sentido, se ha identificado un aumento desproporcionado de la violencia contra personas LGBT, siendo la violencia policial una de las más documentadas. Esta violencia se presenta en un contexto de amplia complicidad social y política, y goza de impunidad estructural. Así, se evidencia cómo el gobierno de Duque y los discursos promovidos por sus funcionarios han legitimado estas violencias. Además, se identifica una reducción en la documentación adecuada de la violencia contra personas LGBT, lo cual favorece el subregistro. Finalmente, se trata de violencias que siguen en aumento, que no cuentan con investigaciones apropiadas y cuya atención no ha sido priorizada por el gobierno.

Por otra parte, en este tercer año se mantiene el desinterés en la implementación

de la Política Pública LGBT a nivel nacional. Aunque se han desarrollado acciones de litigio estratégico e incidencia para lograr su adecuada implementación, el gobierno sigue faltando a sus obligaciones y a las órdenes judiciales impuestas en la materia. Tres años no han sido suficientes para materializar una herramienta que sería muy valiosa para garantizar los derechos de las personas LGBT, mientras que en ese mismo periodo, la violencia aumenta y la situación de derechos humanos se agrava para este grupo poblacional.

Finalmente, el gobierno de Duque ha ignorado las problemáticas diferenciadas de personas migrantes venezolanas LGBT, lo que ha permitido efectos desproporcionados en el fenómeno migratorio y ha ignorado las situaciones de discriminación y violencia que sufren las personas migrantes. Sin un enfoque diferencial que materialice garantías y salvaguardas de derechos, las personas seguirán siendo víctimas de discriminación y violencia, como lo han sido hasta ahora.

Referencias

- Caribe Afirmativo (2020, 10 de noviembre). Se presentó plan de acción de la política pública LGBT nacional: continúan las esperanzas en su implementación. *Caribe Afirmativo*. <https://bit.ly/3qAF70n>.
- Caribe Afirmativo (2021, 25 de marzo). ¿Por qué es tan necesario el enfoque de gé-

nero en el Estatuto de Protección temporal para migrantes venezolanos? *Caribe Afirmativo*. <https://bit.ly/3Aji2ns>

Colombia Diversa (2021). *Nada que celebrar. Informe de derechos humanos de personas lesbianas, gais, bisexuales y trans en Colombia 2020*. Colombia Diversa. https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/06/Nada-que-celebrar_Colombia-Diversa_-cifras-de-asesinatos-a-personas-LGBT.pdf

Defensoría del Pueblo (2021). Informe Derechos Humanos de personas OSIGD-LGBT 2020 y 2021. <https://bit.ly/3h8Jxsk>

La Disidencia (2020). El gobierno de Iván Duque frenó la Política Pública LGBTI [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3hjy9IR>

Revista Semana (2021). Duque reveló el Estatuto de Protección para Migrantes Venezolanos [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=701L1HS2WzE>

Norma

Decreto 762 del 7 de mayo de 2018. Por el cual se adiciona el Título 4 de la Parte 4 del Libro 2 para adoptar la Política Pública para la garantía del ejercicio efectivo de las personas que hacen parte de los sectores sociales LGBTI, y de personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Ministerio del Interior.

BALANCE DE LO ACONTECIDO EN CALI: LA VIOLACIÓN INMINENTE DEL DERECHO A LA PROTESTA SOCIAL

Equipo de trabajo Foro Nacional por Colombia - Capítulo Suroccidente

El pasado 28 de abril, día uno del paro nacional indefinido convocado por el Comité Nacional del Paro, Cali fue el escenario de un estallido social. Hecho político sin precedentes, donde los y las jóvenes fueron los actores principales de un malestar social generalizado. La pregunta obligada, y frente a la cual ya se han planteado y sustentado algunas explicaciones, es ¿por qué Cali? Una hipótesis tentativa presume la coexistencia de varios factores estructurales. Uno de ellos es la intención del Gobierno nacional de presentar varias reformas consideradas como inoportunas e inequitativas en plena pandemia. Tal despropósito caldeó los ánimos haciendo que las y los ciudadanos salieran masivamente a las calles. La protesta social fue liderada por un vasto sector poblacional que viene percibiendo que sus derechos no son garantizados y que sus necesidades básicas no son satisfechas. Un descontento legítimo que puso sobre la mesa la sensación de ausencia de futuro de esa generación joven que se autodenominó “Los que no tienen nada que perder”.

Los manifestantes se atrincheraron en puntos estratégicos de la ciudad. Azuzados por el uso desmedido de la fuerza pública, encontraron el combustible explosivo para continuar expresando su “¡basta ya!”. Los y las jóvenes, al ejercer su derecho a la protes-

ta, enarbolaron la bandera de la indignación, arrastrados por años de exclusión y falta de oportunidades.

Se evidenció entonces la grave crisis estructural que está atravesando la “Sucursal del cielo”, recrudecida aún más con las afectaciones que ha traído la pandemia del covid-19. Las causas que explican esta crisis son múltiples y no son recientes. De un lado están el débil reconocimiento de la legitimidad institucional, la cooptación de escenarios de participación por liderazgos tradicionales, la poca incidencia de la ciudadanía sobre la gestión local, los bajos niveles de credibilidad de los gobernantes –presidente, gobernadora y alcalde distrital–, asociados al clientelismo político, la corrupción, el aumento de la burocracia estatal y la baja aceptación de los partidos políticos. Del otro, la existencia de una serie de factores socioeconómicos que deprimen las oportunidades de la población, especialmente de los jóvenes y las mujeres. Sin duda alguna, no se pueden desconocer la persistencia y el aumento de las tasas de pobreza y miseria que están claramente asociados a dinámicas de exclusión social y política.

Destacamos tres de esos factores. El primero, como resultado de la pandemia del covid-19, un número importante de pequeñas y medianas empresas cerraron debido a

la contracción de la economía local, lo que afectó principalmente a mujeres, jóvenes y afrodescendientes. El trabajo informal se convirtió en una salida que también sufrió los embates de los confinamientos obligatorios decretados con el objeto de disminuir el contagio. El dato contundente es que en 2020, 370 mil habitantes de Cali ingresaron a la pobreza monetaria, según datos del informe de Calidad de Vida 2020, de Cali Cómo Vamos.

El segundo factor, la calidad y pertinencia del sistema educativo que se vuelve más álgido en la educación superior. Una oferta restringida y débilmente sostenible dificulta el acceso de los y las jóvenes a la formación técnica o profesional.

El tercer factor, la pésima atención de los programas de salud dirigidos a los y las jóvenes y la comunidad en general.

A todo esto se suman los altos índices de violencia homicida y el aumento de la delincuencia en la ciudad. Al respecto, una auditoría realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) revela que en Cali existen 182 agrupaciones vinculadas a la ilegalidad o estructuras criminales con diferentes niveles de organización que se dedican desde el microtráfico de estupefacientes hasta el hurto, el sicariato, el cobro “gota a gota”, la extorsión y el tráfico de armas.

De las calles, a los puntos de resistencia

En el entramado de los escenarios de la contienda que se generaron en el marco de las protestas sociales, un actor protagónico, como se mencionó, fueron las y los jóvenes. También participaron otros actores como organizaciones sociales comunitarias, las barras bravas y las milicias urbanas. La indignación frente al uso desmedido de la fuerza generó un esquema incipiente pero efectivo

para defenderse y resistir. En 28 sitios de la ciudad se constituyeron primeras líneas que hicieron frente a la arremetida de la fuerza pública por desbloquear estos sitios. Desde luego, también estuvieron apoyadas por otros colectivos como las brigadas de salud y las ollas comunitarias; las primeras, encargadas de garantizar la atención primaria en salud de los heridos en contienda; las segundas, de proveer los alimentos a quienes concurrían.

Los “puntos de resistencia”, un novedoso repertorio de acción, estuvieron acompañados de una nueva resignificación de los espacios sociales, culturales y de movilidad más emblemáticos de la ciudad. Los espacios públicos no solo se transformaron en sus usos, también en sus significados. Algunos ejemplos así lo evidencian: Puerto Rellena pasó a denominarse “Puerto Resistencia” o, en su abreviatura, “PR”; La Loma de la Cruz, sitio de encuentro cultural y turístico, pasó a denominarse “La Loma de la Dignidad”; el Puente del Comercio, por donde se mueve un considerable porcentaje de los productos que entran y a su vez genera la ciudad, pasó a denominarse “Paso del Aguante”. La dinámica de estos espacios pasaba de las acciones bélicas, a una oferta artística, cultural, ambiental y pedagógica, apoyada por otros sectores identificados con la causa.

Al mismo tiempo hubo, en otros lugares, una fuerte oleada de alteraciones del orden público. Disturbios que provocaron la destrucción de entidades bancarias, estaciones del sistema de transporte masivo, gasolineras, la sede de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el saqueo de algunos almacenes de cadena. Ante estos hechos, las autoridades locales y departamentales desplegaron a la Fuerza Pública, apoyada, luego, por la figura de la “asistencia militar” propuesta por el Gobierno nacional.

Esas decisiones gubernamentales se orientaron a restablecer el orden público me-

diante la ampliación del margen de acción por parte de las fuerzas policiales y militares, lo que condujo a darle un tratamiento militar a la protesta social. En consecuencia, hubo un uso desmedido e inconstitucional de la fuerza que produjo violaciones de los derechos humanos.

Un ejemplo de ello fue lo sucedido durante un acto simbólico (velatón) realizado por la comunidad al frente de La 14 de Calima. En ese acto participaban niños, niñas, personas adultas mayores y jóvenes. El Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) arremetió violenta e indiscriminadamente en contra de la manifestación, lo que desencadenó enfrentamientos con la juventud. Allí murió el joven Nicolás Guerrero.

La prolongación en el tiempo de los puntos de bloqueo llevó a que diferentes sectores sociales y económicos no partícipes del paro mostraran su descontento. Sus argumentos sostenían que las dinámicas de la protesta interferían en la movilidad ciudadana, y restringían el acceso a bienes y servicios esenciales. Este inconformismo por parte de estos sectores de la sociedad se explica también porque durante los primeros días la ciudad presentó desabastecimiento de alimentos, medicamentos y combustible.

Las tensiones se manifestaron con mayor intensidad en la zona oeste y al sur, en el barrio Ciudad Jardín, del Distrito Especial de Cali. Mediante estrategias comunicativas de manipulación focalizada de la información y difundida en redes sociales, se instigó a los pobladores locales con el firme propósito de confrontar directamente a los manifestantes, incluida la minga indígena. Al mismo tiempo, se adelantó un plan por parte de agentes de la policía que, aprovechando la efervescencia y la confusión del momento, se infiltraron entre la gente y dispararon contra de los manifestantes, lo que dejó un saldo final de diez heridos de gravedad, todos ellos pertenecientes a la comunidad indígena.

Los días fueron pasando y los muertos sumando. Según datos de la Comisión por la Vida, entre el 28 de abril y el 17 de junio, se registraron en la ciudad 105 homicidios asociados a la protesta; de estos, en 75 aún no se identifican los responsables directos. De los restantes, 15 están asociados a la Policía Nacional; dos al Cuerpo Técnico de Investigación (CTI); uno a los Grupos Operativos Especiales de Seguridad (GOES) y 12 casos al Esmad.

De las personas asesinadas, la cuota principal la colocaron los jóvenes (55). Durante este periodo, la violencia homicida fue continua y sostenida. La primera semana se observó una escalada del uso de la fuerza como medida de represión frente a las manifestaciones. El 30 de abril, el Gobierno nacional dispone la asistencia militar con el propósito de “restablecer el orden”. A esta misión fue enviado el general Zapateiro, quien prometió infructuosamente que en tres días cumpliría su promesa de controlar el orden público. El 28 de mayo se presenta el pico más alto de homicidios: asesinato de 11 personas mediante el uso desproporcionado de armas no letales y armas de fuego, algunas accionadas por civiles con el beneplácito de los agentes de la fuerza pública.

Es evidente que la respuesta de las autoridades civiles y militares fue errática y desproporcionada, signada por la improvisación y la confusión. La dualidad acerca de quién mandaba en la ciudad contribuyó a un clima de incertidumbre y de desgobierno.

El declive de la escalada inició una vez las partes comenzaron a establecer algunas aproximaciones, con el acompañamiento de sectores como la Iglesia, los medios de comunicación, los empresarios y la academia, quienes planteaban la necesidad del establecimiento de un diálogo para que la juventud y el gobierno distrital llegaran a algunos acuerdos.

Lo principal en esta fase fue el reconocimiento de los “chi/rre/tes” (chicos de re-

sistencia territorial), lejos de los estigmas de vándalos, desadaptados y terroristas. Un gesto ganado y necesario para avanzar en la reconstrucción de un tejido social fragmentado y roto.

Se vislumbra, así, la imperante necesidad de brindar oportunidades de inclusión para la juventud. Ella, a su vez, está apostando por copar espacios políticos y por contribuir, desde allí, a cambiar una realidad social que la desborda.

Nada de esto puede justificar la muerte de un centenar de jóvenes que dieron la vida por tener una vida digna.

Referencias

Comisión por la Vida (2021). *Segundo informe sobre las afectaciones a los derechos humanos en el marco del paro nacional en la ciudad de Santiago de Cali. 28 de abril- 17 de junio*. Comisión por la Vida.

El Espectador (2019, 25 de septiembre). Cali, sitiada por la criminalidad. La ONU estima que hay 182 agrupaciones ilegales. *El Espectador*.

Foro Nacional por Colombia Capítulo Suroccidente (2021) Informe: Balance de la protesta social en Cali: reflexiones para ayudar a comprender la indignación ciudadana. <https://n9.cl/ws8j4>

Cifras de la **Campaña Defender la Libertad un Asunto de Todas** sobre **violaciones de derechos humanos** registradas en el territorio nacional entre el 28 de abril de 2021 y el 21 de julio de 2021.

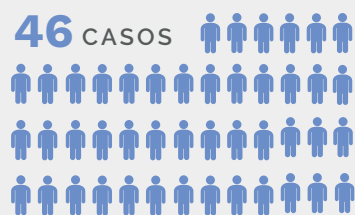
◦ **87** homicidios de personas civiles en el marco de la protesta social.



Atribuibles presuntamente a la fuerza pública



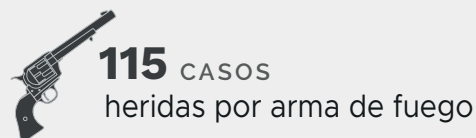
Atribuibles a "civiles" particulares sin identificar



No se ha identificado el agresor



◦ **1.905** personas fueron heridas por el accionar desproporcionado de la Policía Nacional, Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) y civiles armados no identificados.



◦ **222** personas defensoras de derechos humanos fueron agredidas en el marco de su labor.

Homicidio y uso de la fuerza letal



Lesiones personales



Estigmatización



Detenciones arbitrarias o amenazas de detención



Violencias basadas en género



◦ **765** mujeres fueron víctimas de violencias policiales.



• **525 fueron detenidas**, en su gran mayoría de manera arbitraria.

• **141** fueron heridas.

• **4** mujeres fueron asesinadas.

• **95 defensoras** de derechos humanos han sido agredidas.

Una joven menor de edad, decidió suicidarse luego de sufrir agresiones sexuales por parte de la fuerza pública en Popayán, Cauca.

◦ **68** casos de violencia basada en género hacia mujeres en el marco de la protesta social.

✓ **16** casos de **agresiones sexuales, referidas a abuso sexual, tocamientos indebidos y desnudez forzada.**

✓ **26** casos de **violencia física a mujeres en razón del género.**

✓ **3** casos registrados como **violencia basada en género sin descripción de los hechos.**

✓ **23** casos de **violencia psicológica** que incluyen conductas de acoso sexual, amenaza de agresión sexual y hostigamiento. Algunas de las anteriores situaciones se presentan en forma simultánea e incluyen violencia patrimonial (daño o robo de elementos personales).

◦ **8** situaciones de **abuso sexual ejercidas contra hombres.**

◦ **3.365 personas fueron detenidas**, muchas de ellas de manera arbitraria aplicando en forma generalizada, indiscriminada y sin justa causa la figura del traslado por protección y **siendo sometidas en varios casos a tortura y/o tratos crueles, inhumanos y degradantes.**

◦ **52 allanamientos**, de los cuales **8 fueron declarados ilegales**, incluidas las capturas asociadas. Los **44 restantes se encuentran en proceso de esclarecimiento.**

◦ **1.603 denuncias por abusos de poder, autoridad, agresiones y violencia policial.** Obedecen a diferentes denuncias que registran las Comisiones de Verificación e Intervención de la sociedad civil – CVI, así como las organizaciones articuladas en la **Campaña Defender la Libertad: Asunto de Todas y la ciudadanía en general.**

En **julio al menos dos personas reportadas como desaparecidas en el marco de las protestas fueron halladas sin vida en extrañas circunstancias.**

Manifestamos a las víctimas de violencia policial que **NO ESTÁN SOLAS**, que cuentan con todo nuestro apoyo y respaldo; pueden contactarnos para solicitar apoyo psicosocial y jurídico en nuestra:

LÍNEA DE EMERGENCIAS NACIONAL: 313 392-1916



Capítulo 3



EMPOBRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

AUMENTO DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DURANTE LA PANDEMIA

Ricardo Bonilla González*

Reducir la pobreza no es lo mismo que reducir la desigualdad. Aunque se suele pensar que esos dos objetivos son idénticos, esa es una visión errónea. Los objetivos de largo plazo son eliminar la pobreza y construir una sociedad justa y equitativa, lo que significa superar las barreras de acceso a los bienes básicos y de subsistencia, así como crear las condiciones para lograr la independencia de los ciudadanos y un desarrollo productivo autónomo. El choque de la pandemia llevó a un retroceso de lo que se había logrado y mostró la impotencia ciudadana frente a la lenta reacción y la incapacidad del gobierno para afrontarla.

En general, los gobiernos –incluido el colombiano– confunden la reducción de la desigualdad con la disminución de la pobreza, y prefieren entregar subsidios a crear nuevas oportunidades para la población. La pobreza se reduce transitoriamente con subsidios, pero la desigualdad no. Para combatir la desigualdad se necesitan transformaciones reales de la tenencia y la propiedad de la tierra, una reducción sustancial de los costos financieros, menores costos de transporte, urbanismo recentrado, bienes públicos de

calidad, acceso universal y efectivo a la salud y la educación, oportunidades de trabajo decente y bien remunerado, y democracia económica.

La relación entre pobreza y desigualdad

La pobreza y la desigualdad reflejan carencias y limitaciones de acceso, lo que podría hacer pensar que se solucionan de la misma manera. La pobreza es un reflejo de las carencias, mientras que la desigualdad es la razón para que existan las carencias. Ser pobre es padecer una o varias de las limitaciones de acceso a los medios de vida. La pobreza es una manifestación de las distintas restricciones, pero no es su causa, como sí lo son las fuentes de la distribución de recursos e ingresos. Salir de la pobreza implica abrir alguna de esas fuentes y construir una relación económica estable y permanente.

Las carencias son de distinta naturaleza y cada definición de pobreza se refiere a una o varias de ellas. Las definiciones más comunes son: pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI), pobreza monetaria y pobreza multidimensional. La desigualdad, en cambio, se refiere al acceso diferenciado a los ingresos y a la riqueza recursos. La más usada es la desigualdad en la distribución de

* Profesor pensionado, Universidad Nacional de Colombia.

los ingresos y se mide con el coeficiente Gini. También se mide la desigualdad en la distribución de la riqueza, aunque su aplicación se suele soslayar.

La pobreza por NBI se refiere a los aspectos físicos de la vivienda y de su entorno, al acceso a la educación primaria y otras características de los hogares, que se agrupan en cinco factores que sintetizan las carencias y determinan el tipo de pobreza: extrema o moderada. Esos factores son: 1) los materiales de la vivienda, 2) las condiciones sanitarias de la vivienda, 3) el grado de hacinamiento en la vivienda, 4) el acceso escolar de niños y niñas de 6 a 12 años, y 5) la capacidad de subsistencia del hogar por grado de dependencia. Si en el hogar se identifica uno de esos factores se considera pobre, y si se identifican dos o más se considera que está en situación de pobreza extrema.

La pobreza multidimensional también es una concepción no monetaria, que clasifica a los hogares considerando quince factores agrupados en cinco dimensiones: 1) educación con logro educativo y analfabetismo; 2) niñez y juventud con inasistencia escolar, rezago escolar, falta de acceso a servicios de cuidado en primera infancia y trabajo infantil; 3) trabajo con desempleo de larga duración y tasa de informalidad; 4) salud sin aseguramiento y falta de acceso a los servicios de salud necesarios; y 5) vivienda con falta de acceso a agua potable, sin excretas, con paredes y pisos inadecuadas y hacinamiento. La gradación de este tipo de pobreza corresponde a una ponderación de esas cinco dimensiones.

Ni en la pobreza por NBI ni en la pobreza multidimensional se considera si el hogar es propietario o poseedor de la vivienda, ni tampoco su capacidad para pagar los servicios públicos, la salud y la educación. Se asume que un miembro del hogar trabaja y resuelve las necesidades del grupo familiar, sin considerar la calidad del trabajo ni la capacidad para usar adecuadamente los activos que el hogar pueda poseer. Ambas mediciones se refieren

al acceso a ciertos servicios básicos independientemente de que se financie con recursos privados o públicos o esté conectado a las redes, pero no tiene como pagar las facturas.

Una medida diferente es la de la pobreza monetaria en la que sí es importante el origen de los recursos y la capacidad de crearlos. Esta se determina a partir del valor monetario de las canastas de bienes y servicios básicos, así como de alimentos para medir pobreza extrema. La pobreza moderada considera otros bienes además de los alimentos. La composición de las canastas proviene de la encuesta de presupuesto de los hogares y los valores de cada bien, de los reportes que se usan para construir el Índice de Precios al Consumidor (IPC). En 2020, el valor nacional de la canasta de alimentos fue de 145.004 pesos por persona, que mide la pobreza extrema, y el de la canasta agregada fue de 331.668 pesos por persona, que mide la pobreza moderada. La ventaja de esta medición es que establece los límites de la capacidad de compra requeridos.

Para adquirir esas canastas se requieren ingresos, es decir, poder de compra, que provienen de alguna fuente de distribución de los recursos o de un subsidio temporal. La distribución de los recursos se identifica conforme a los componentes del proceso económico: producción-distribución-comercialización-consumo, identificados por los economistas clásicos y Marx en el siglo XVIII. En esta óptica, lo que produce la sociedad se destina al consumo, pero no de manera directa e inmediata, sino precedida por los procesos de distribución y comercialización, que reflejan las diferencias de capacidad de compra y hacen evidente la desigualdad social y económica.

¿En qué parte del proceso económico surge la desigualdad? En la distribución. El proceso económico no es unidireccional y la distribución cumple dos funciones: 1) distribuir los recursos que se emplean en la producción de bienes y servicios, el equivalente a la riqueza, y 2) distribuir los resultados de

la producción, el poder de compra que sirve para demandar bienes y servicios en el consumo, equivalente al ingreso. La capacidad de compra se origina, entonces, en la relación de propiedad y posesión de los recursos destinados a la producción: tierra, capital y trabajo. Los dueños de la tierra deciden cómo se usa y reciben las rentas de la tierra; los dueños del capital, en sus diferentes formas –financiero, inmobiliario, maquinaria y equipo, accionario, etc.– deciden cómo lo usan y reciben sus excedentes; mientras que los dueños del trabajo, los trabajadores, reciben el pago por vender su único activo, la capacidad de trabajar bien sea en el campo, la minería, la industria o los servicios.

La tercera y la cuarta revolución industrial transformaron el concepto de trabajo, del énfasis en la actividad muscular al énfasis en la actividad intelectual. En esta última, la dotación de recursos físicos es menos importante que la formación de competencias y capacidades que brinda una educación sostenida y pertinente. La igualdad de oportunidades, basada en la educación, es entonces un vehículo de movilidad social que permite reducir la desigualdad; de modo que constituye una revolución en la distribución porque entrega nuevas dotaciones para la producción y el consumo. Esa nueva dotación es el capital social, que se transmite a través de las generaciones, y el capital intelectual, que proporciona un mayor grado de calificación y de creatividad potencial.

Las mediciones de desigualdad que usan el coeficiente Gini representan la distribución de la riqueza y de los ingresos. En Colombia, el seguimiento a la distribución de la riqueza no es permanente. A veces se mide en los trabajos que estudian la concentración de la propiedad rural (0,92) y del capital accionario

que se cotiza en bolsa (0,90); no hay trabajos sistemáticos ni intenciones de realizarlos, y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) no aporta información. En cambio, la distribución de los ingresos se registra de manera continua, junto con la pobreza, en la Gran Encuesta Integrada de Hogares. Las oportunidades educativas son también disímiles y solo en parte constituyen una fuente de movilidad social efectiva, pero no las mide el coeficiente de Gini, sino mediante las brechas de acceso a la educación por nivel socioeconómico y por sus resultados en distintas pruebas.

Los gobiernos, incluido el colombiano, confunden la reducción de la desigualdad con la disminución de la pobreza, y prefieren entregar subsidios a crear nuevas oportunidades para la población.

para desarrollar actividades comerciales o de transporte, 4) la que no consigue empleo o consigue empleos inestables, 5) la que trabaja ocasionalmente, y por contratos de servicios, 6) los desempleados abiertos, 7) los que no tienen competencias ni capacidades específicas, 8) los que tienen familias numerosas, 9) los que pertenecen a minorías étnicas o a grupos de orientación sexual diversa, y 10) las mujeres en condición de dependencia y marginalidad.

Los limitados avances según indicadores pre-pandemia

Las mediciones de pobreza monetaria y de desigualdad por ingresos han sido recurrentes en los últimos 50 años, aunque la metodología para identificar las canastas de

La población en situación de pobreza se encuentra en una o varias de las siguientes situaciones: 1) la que no tiene mayor acumulación de tierra ni de capital y solo dispone de su fuerza de trabajo, 2) la que dispone de tierra pero no es productiva o es insuficiente para una adecuada explotación, 3) la que tiene un limitado acervo de capital

alimento y de otros bienes no ha sido homogénea. Las diferencias de metodología y los programas de ayuda focalizada son el sustento de la reducción paulatina de los indicadores sociales de pobreza y desigualdad. El debate sobre las formas de medición y las expectativas de reducción de la pobreza por efectos del crecimiento económico y las ayudas estatales se manifiesta en muchos trabajos realizados durante el último medio siglo, antes de la pandemia.

En los documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) se encuentra las referencias más antiguas (Londoño, 1997). En un análisis sobre las brechas sociales, el autor ubica el índice Gini de desigualdad de ingresos para el año 1938, con 0,454, en plena época de la Revolución Liberal, el cual se deteriora paulatinamente al 0,525 en 1951 y 0,555 en 1964. En la década de 1970, el índice se recupera llegando a 0,527 en 1971 y 0,481 en 1978 sigue mejorando hasta 0,476 en 1988 y 0,472 en 1993. No hay hilo de continuidad en la serie y con los datos aislados presentados se observa que: 1) nunca se volvió al índice de desigualdad de la Revolución Liberal, el más bajo hasta ahora referenciado, 2) hay menor desigualdad entre los trabajadores jornaleros, los asalariados urbanos y todos aquellos relacionados con el mundo laboral, y 3) la desigualdad es mayor entre trabajadores por cuenta propia, capitalistas, rentistas y aquellos relacionados con el mundo no laboral. En el documento no hay ninguna medición de pobreza.

Otro documento de la Cepal se concentra en el tema de la pobreza (Núñez y Ramírez, 2002). Con valores agregados de las canastas alimentaria y de otros bienes que años después fueron considerados altos, los autores se remontan a mediciones de 1991, 1995 y 2000, basados en la Encuesta Nacional de Hogares, exclusivamente de pobreza moderada y sin referencia a la pobreza extrema. Los datos reportados a nivel nacional, 53,8 % para 1991, 49,3 % para 1995 y 59,9 % para el 2000, reflejan: 1) el impacto favorable so-

bre el mercado de trabajo en las reformas de comienzos de los noventa y su influjo para reducir la pobreza, 2) el duro retroceso social generado por la recesión de los años 1998-1999, solo equiparable con lo observado en la pandemia del covid-19, y 3) las fuertes brechas entre los mundos urbano y rural que iniciaron con 45,4 % y 71,4 %, y terminaron con 49,7 % y 83,9 %, respectivamente en la ciudad y el campo.

Para la misma época, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) inició estudios en la perspectiva de dotar los instrumentos de ayuda monetaria para reducir los impactos de la recesión (Nina y Baldión, 2001). Los autores evalúan las diferentes definiciones de pobreza, entre ellas la monetaria, y los impactos sobre ellas del acceso al mercado laboral, educación y salud, concentrándose en el período 1991-2000. Incluye pobreza extrema, la que evoluciona desde 20,4 % en 1991 hasta 18,7 % en 1996 y 23,0 % en 2000, consecuencia de la recesión. Este documento introduce el Gini y la distribución del ingreso por deciles, en el quinquenio 1996-2000, pasando de 0,544 a 0,566, mayor a la presentada por Londoño en 1993, y con una distribución promedio de 46,5 % del ingreso concentrado en el decil 10, de 16 % en el decil 9, de 10 % en el decil 8 y 27,5 % entre los deciles 1 a 7.

El debate sobre el valor de las canastas y la metodología de medición de la pobreza monetaria se agudizó en 2005 con la descalificación de Presidencia sobre los resultados presentados por el DANE y el abrupto cambio de dirección de ese centro de estadísticas oficial. A partir de un informe que no fue del agrado del presidente de la República, se produjo el reemplazo de instrumentos y la Encuesta Continua de Hogares fue sustituida por la Gran Encuesta Integrada de Hogares sin hilo de continuidad ni programa de transición, razón por la cual las estadísticas colombianas tienen un corte en los años 2006 y 2007. Para resolver los problemas generados intervino la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep).

La medición de las pobreza monetaria extrema y moderada se basa en una comparación entre dos fuentes de información y sus resultados, de un lado una función de distribución de ingresos, producto de una encuesta de hogares, y la determinación de una canasta combinada alimentaria y de otros bienes, con sus valores respectivos, proveniente de una encuesta de ingresos y gastos y el índice de precios. Con una determinada función de ingresos, la proporción de pobres estará dada por el valor de las canastas, entre más alto sea ese valor mayor será la proporción de pobres y viceversa: a menor valor de la canasta menor será la proporción de pobres porque una mayor proporción de población la puede cubrir.

Hasta la descalificación presidencial de los resultados se decía que el valor de esas canastas era elevado, no contemplaba el comportamiento de todos los integrantes de un hogar y la función de ingresos era inexacta al no contemplar ingresos imputables y datos administrativos, por tanto, había pobres en exceso. De este debate salieron nuevas versiones de función de ingresos y canastas ajustadas a sus respectivos valores, como consecuencia metodológica, la medida de la pobreza se ha reducido por efectos combinados de crecimiento, ayudas sociales e inserción al mercado laboral. La Mesep ajustó la serie con el valor de las nuevas canastas y funciones de ingreso.

El DANE entregó los resultados de la Mesep (DANE, 2012). La evaluación realizada por la Misión de empalme dejó las versiones de indicadores, antes y después, de pobreza monetaria nacional extrema y moderada, del período 2002-2010, dejando en blanco los datos de 2006 y 2007. En los años inicial y final los datos fueron: i) pobreza extrema, en la versión anterior pasó de 19,7% a 14,8%, con reducción de 4,9 puntos, mientras en la versión ajustada pasó de 17,6% a 12,3%, con reducción de 5,3 puntos, y ii) pobreza moderada, en la versión anterior pasó de 53,7% a 44,1%, reduciéndose en 9,6 puntos, y en la

ajustada pasó de 49,4 % a 37,2%, con reducción de 12,2 puntos. Para ambos indicadores la Mesep redujo los datos respecto a la versión anterior y aumentó el ritmo de reducción en años siguientes, este es el argumento oficial de la efectividad de la política social.

Con las brechas entre lo urbano y lo rural sucedió algo similar y en todos los casos se redujo la pobreza, así: i) la moderada urbana bajó de 48,3 % a 38,4% con la versión antigua y reducción de 10 puntos, mientras en la versión ajustada pasó de 45,3% a 33% y reducción de 12,3 puntos, ii) la moderada rural en versión antigua se redujo 6,8 puntos al pasar de 69,3% a 62,5%, en la ajustada se redujo 10,6 puntos al pasar de 60,9% a 50,3% y una brecha de 17 puntos respecto a la urbana, iii) la extrema urbana, con la versión antigua pasó de 15,2% a 11 % con reducción de 4,2 puntos, mientras en la versión ajustada bajó de 12,3% a 8,1 % con los mismos 4,2 puntos, y iv) la extrema rural bajó seis puntos: de 32,8% a 26,7% en la versión antigua mientras en la ajustada se redujo en siete puntos: de 32,5% a 25,5%; la brecha entre lo rural y urbano fue de 17,2 puntos.

Los cambios en la función de ingresos también incidieron en los resultados del Gini del mismo período 2002-2010. La Mesep recoge información antigua para 2002 de un Gini nacional de 0,594 que se reduce a 0,578 en 2010, en 0,016, con brecha urbana rural de 0,061 reflejada en 0,555 en cabeceras y 0,494 en área rural, al final del período. Con la información ajustada se reporta un Gini nacional de 0,573 en 2002 que bajó hasta 0,560 en 2010, una reducción de 0,013 puntos, mientras la brecha urbana rural culminó en 0,026, consecuencia de un Gini de cabeceras de 0,528 y rural de 0,502. El cambio en los niveles de desigualdad es ínfimo respecto a los reflejados en los indicadores de pobreza, consecuencia del énfasis de la política social en introducir paliativos sin modificar las condiciones de concentración de riqueza e ingresos.

Los mismos indicadores antes de pandemia, con referencia a 2019, se encuentran en un nuevo reporte oficial, con metodología actualizada y ampliación de la cobertura (DANE, 2021a). El reporte trae información para el período 2012-2020, con valoración de las canastas a partir de la nueva Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2016-2017, oficializada en 2018, con cobertura de 23 ciudades principales y áreas metropolitanas, resto urbano y centros poblados y rural disperso, para un total de 25 líneas de pobreza. Para la construcción del ingreso monetario el DANE utilizó las técnicas previstas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares, complementada con registros administrativos para identificar fuentes de ingresos sujetas a posibles sesgos de cobertura, no respuesta o de medición.

Con la metodología actualizada y nuevo valor de las canastas, en el último reporte la pobreza nacional moderada pasó del 40,8 % en 2012 a 35,7 % en 2019, año en que la brecha urbana rural fue de 15,2 puntos, con índice pobreza urbana del 32,3 % y rural del 47,5 %. La pobreza extrema pasó del 11,7 % a 9,6 %, en 2019, con brecha ese año de 12,5 puntos, consecuencia de índice urbano del 6,8 % y rural del 19,3 %. El Gini del mismo período pasó de 0,539 en 2012 a 0,526 en 2019.

La versión oficial de reducción absoluta de los niveles de pobreza se basa en una comparación de un período largo de tiempo, en el que se combinan varios ajustes metodológicos, reducciones importantes del valor de las canastas y los impactos del crecimiento económico y ayudas sociales. En el período 1991-2019, de 28 años sobre los cuales hay cifras identificadas, la pobreza moderada se redujo en 18,1 puntos, equivalente al 33 %, mientras la pobreza extrema lo hizo en 10,8

puntos, que representan el 53 %. En un período más corto, 1996-2019, el índice de Gini de la desigualdad de ingresos pasó de 0,544 a 0,526, con una reducción de 0,018 puntos, equivalente al 3,3 %. Esto demuestra que la política social se centró en reducir la pobreza, sin tocar la desigualdad.

Los resultados de la pandemia

El último reporte del DANE incluye el año 2020, de modo que permite comparar la situación anterior a la pandemia y los resul-

tados registrados hasta ahora. La metodología actualizada, sustentada por la Comisión de expertos (DANE, 2021b), reforzada en 2020 por la obtención de Registros Administrativos dada la dificultad de obtener información presencial, tiene tres elementos que se pueden destacar:

1. Identifica 25 líneas de pobreza extrema y moderada para 23 ciudades y áreas metropolitanas, el resto de las cabeceras urbanas y los centros poblados con área rural dispersa. Para el total nacional consolidado, la pobreza extrema corresponde a una suma inferior a 145.004 pesos por persona y la pobreza moderada, a una suma inferior a 331.688 pesos por persona, de acuerdo con la información de la encuesta de presupuesto de los hogares.
2. Los extremos de las líneas de pobreza se encuentran en el área rural y en una ciudad capital. En pobreza extrema, por debajo de 112.394 pesos por persona en el área rural y por debajo de 184.632 pesos por persona en Bucaramanga, con una brecha entre ambas de 72.238 pesos, mientras que en la pobreza mo-

El cambio en los niveles de desigualdad es ínfimo respecto a los de la pobreza, consecuencia del énfasis de la política social en introducir paliativos sin modificar la concentración de la riqueza.

derada los límites son de 199.828 pesos en el área rural y de 455.030 pesos en Bogotá, con una brecha de 255.202 pesos, que supera incluso el límite del área rural.

3. La secuencia de líneas de pobreza es válida para todo el período 2012-2020, con el respectivo ajuste del valor de las canastas por el IPC, mientras que la función de ingresos es reforzada por la inclusión de los registros administrativos, especialmente en 2020 dadas las dificultades para obtener información presencial, con lo cual se tienen en cuenta salarios, ganancias, intereses, dividendos, arriendos recibidos, pensiones, ingresos en especie y ayudas institucionales, todo lo cual reduce el margen de error por sesgos de información.

La comparación antes y después de los dos primeros ciclos de la pandemia –el tercer ciclo es de 2021 y no hay información para hacer comparaciones– se hace con los resultados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares y la misma metodología para determinar las funciones de ingresos y los valores de las canastas. Por ello, entre esos dos momentos, el único factor metodológico que modifica los indicadores es el mayor uso de los registros administrativos. De ese modo, tenemos una radiografía escueta de los estragos causados por las políticas de cuarentena y encierro sin apoyos suficientes y con cortes abruptos en la posibilidad de obtener ingresos, lo que causó un brusco choque de demanda. Los resultados en materia de pobreza fueron:

- La pobreza moderada a nivel nacional subió 6,8 puntos y llegó al 42,5 %, el nivel de 2008 con el dato ajustado por la Mesep para ese año. En valores absolutos esto significa que 21 millones de colombianos están por debajo de la línea de pobreza y que, en el último año 3,5 millones de personas descendieron

en la línea y dejaron de ser considerados no pobres.

- De no haber incluido los registros administrativos, el nivel de pobreza habría sido mayor, lo que se evidencia en la eliminación de la brecha entre los niveles de pobreza rural y urbana, que quedó en 0,5, cuando en 2019 era de 15,2. La pobreza urbana aumentó en 9,9 puntos para terminar en un 42,4%, mientras que la rural disminuyó 4,6 puntos y terminó en 42,9%.
- La razón para que la pobreza rural se redujera en plena pandemia es el bajo valor de la canasta, el 60 % del valor de la canasta nacional y del 45 % de la canasta de Bogotá, construida con una muestra de los antiguos territorios nacionales, en los municipios de Puerto Carreño, Mitú, San José del Guaviare, Puerto Inírida y Leticia, incluidos en este año según una decisión tomada a finales de 2019. En valor absoluto esto significa que 0,48 millones de personas dejaron de ser pobres, por razones metodológicas y por el menor valor de la canasta.
- La pobreza extrema, a nivel nacional, aumentó en 5,5 puntos, para llegar al 15,1%, un nivel similar al de 2009, según el ajuste de la Mesep. Es entonces un fenómeno esencialmente urbano, con un incremento de 7,4 puntos, para quedar en el 14,2%, mientras que en el área rural se redujo en 1,1 puntos, para terminar en el 18,2%. La brecha rural-urbana se redujo en 4 puntos, cuando el año anterior era de 12,5 puntos. La razón de esta menor pobreza rural es el bajo valor de la canasta y la inclusión de los registros administrativos en la función de ingresos. En valores absolutos corresponde a 7,5 millones de personas sin capacidad de adquirir la canasta de alimentos; es decir, 2,8 millones más que en 2019.

- Los incrementos de la pobreza, moderada y extrema, corresponden a un fenómeno urbano y de grandes aglomeraciones: las cinco principales ciudades y sus respectivas áreas metropolitanas, con Bogotá a la cabeza, que aportó el 31 % y el 27 %, respectivamente de los nuevos pobres moderados y extremos del país, seguida de Cali, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga que, en conjunto aportaron el 33 % y el 27 % respectivamente.

Aparte de las razones metodológicas, la pobreza aumentó en 2020 y regresó a los niveles de 2008 debido a:

- El encierro repentino debido a la pandemia y la consiguiente pérdida de fuentes de ingresos, sin que los diferentes niveles del gobierno las sustituyeran de manera efectiva.
- El limitado apoyo a las actividades unipersonales, familiares y de micro negocios que no fueron incluidos en el programa de asistencia económica y financiera (PAEF).
- La pérdida de empleos en pequeñas y medianas empresas a las que el PAEF no llegó oportunamente o nunca llegó.
- La pérdida del escaso capital de trabajo de los micronegocios y las pequeñas empresas.
- La respuesta represiva y aún más restrictiva a quienes pedían oportunidades de trabajo. Ni el ingreso solidario ni el subsidio del PAEF fueron suficientes y tampoco llegaron a tiempo, peor aún, se concentraron en medianos y grandes negocios que no generan empleo masivo.

Por último, todo esto fue consecuencia de la práctica institucionalizada de entregar subsidios y ayudas limitadas para calmar la angustia y apaciguar la protesta ciudadana,

en vez de brindar oportunidades de trabajo e independencia con autonomía para generar ingresos, las cuales se construyen con un acceso democrático a las fuentes de esos recursos, es decir, a la distribución previa de las fuentes de riqueza y de ingresos. Ese acceso está muy concentrado en pocas personas, y no hay intentos serios y sostenibles para mejorar su distribución, como tampoco hay esfuerzos por medirlo. Esporádicamente se elaboran índices de concentración de la propiedad de la tierra rural (0,92) o del capital accionario en bolsa (0,90), y resultan ser demasiado inequitativos. No hay mediciones de la distribución de la estructura inmobiliaria, aunque se sabe que más de la mitad de los hogares paga arriendo, ¿quién es su receptor? y ¿los de intereses y dividendos?

La desigualdad del ingreso empeoró, como era de esperar. El índice de Gini pasó de 0,526 en 2019 a 0,544 en 2020, lo que significa que los grupos con mayor acceso a las fuentes de riqueza recibieron una mayor proporción de los ingresos generados durante la pandemia, entre ellos las ayudas del gobierno, focalizadas hacia arriba. Mientras tanto, la capacidad de influir en la movilidad social futura mediante mejor educación sufrió un duro revés y la brecha social se amplió. La virtualidad demostró el desigual acceso a las redes de información y el elevado costo del acceso a internet para las familias de bajos ingresos. Esa pérdida no se recuperará rápidamente, y muestra el rotundo fracaso de la política de “igualdad” de oportunidades.

Referencias

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012). Resultados recientes: pobreza monetaria en Colombia 2002-2010. *Seminario Técnico Metodología para la medición de la pobreza*

monetaria en Colombia. Presentación en ppt. Bogotá: DANE, marzo.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021a, abril). **Pobreza monetaria en Colombia: resultados 2020**. Presentación en ppt y anexo, Bogotá: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021b, 21 de mayo). **Evolución de la línea de pobreza monetaria para los centros poblados y rural disperso**. Comunicación de grupo de expertos. Bogotá: DANE.

Londoño, J. (1997). Brechas sociales en Colombia. *Revista de la CEPAL*, 61 (abril), 19-38.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/12043-brechas-sociales-colombia>

Nina, E. y Baldián, E. (2001). Coyuntura económica e indicadores sociales. **Boletín SISD**, 30. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Boletin30.pdf>

Núñez, J. y Ramírez, J. (2002). Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes. **Serie estudios y perspectivas**. Proyecto “Apoyo a la implementación de un sistema de indicadores de desarrollo sostenible”, CEPAL/PNUD COL/01/008, Bogotá. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4789/1/S029701_es.pdf

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE COLOMBIA A LA PANDEMIA: DEL RELATO OFICIAL A LA TORMENTA SOCIAL

Gustavo Bolívar Moreno

“Las grandes tormentas crean grandes capitanes y destruyen a los pequeños”.

Mehmet Murat İldan

El 1° de febrero de 2021 el presidente Iván Duque presentó la cifra del covid-19 en el país, justo antes de aprovechar el espacio televisivo de media hora diaria, transmitido por los canales nacionales, para publicitar los avances de su gobierno en diferentes temas, como lo había hecho desde marzo de 2020. Ese día el Presidente dio la cifra de 54.272 fallecidos totales por causa del virus, ubicando a Colombia entre los países más golpeados por la pandemia en el mundo.

Sin embargo, el Presidente omitió que el viernes anterior su propio Ministerio de Salud había publicado una revisión donde reclasificó a 7.432 fallecimientos de “muertes sospechosas de covid-19” a “muertes confirmadas por covid-19” (Ministerio de Salud, 2021a, p. 19). El informe del Ministerio confirmaba lo percibido por la población: que la magnitud de la pandemia en Colombia era peor que lo reconocido oficialmente. Ese día, el Presidente debió haber reconocido que los fallecidos por covid-19, a la fecha, no eran 54.272 sino 61.704. No obstante, ni el Presidente ni los informes diarios del Ministerio actualizaron la cifra ese día ni después. Otros países, en cambio, sí hicieron sus propias reclasificaciones (Vistazo-Redacción y EFE, 2021). Esto es una muestra de cómo el gobierno Duque ha manejado la pandemia de manera oscura, lo cual ha sido su principal error.

En el ámbito internacional, Colombia es uno de los países que peor ha manejado la pandemia. Si bien cada país vive un momento epidemiológico distinto, al cabo de año y medio de acumular millones de datos es posible esbozar una comparación transversal usando dos variables: la seroprevalencia y la información per cápita.

La seroprevalencia es la memoria inmunológica que revela la exposición al virus, se mide por medio de pruebas de anticuerpos en muestras del suero sanguíneo. Una cualidad de los estudios de seroprevalencia es que demuestran el contagio de sintomáticos y asintomáticos, revelando qué tanto contagió el virus a una población determinada. Colombia presentó una seroprevalencia global del 33 % (entre septiembre y diciembre de 2020) y del 76,2 % proyectada al 21 de mayo de 2021 (INS, 2021). Ver tabla 1.

La seroprevalencia observada en Colombia en 2020 es la más alta en comparación con otros 24 países (0,5 % - 12,1 %). De igual forma, la seroprevalencia proyectada al 21 de mayo de 2021 es de lejos la mayor registrada en cualquier lugar del planeta (Niklas et al., 2021). Dado que en junio de 2021 Colombia presentó el mayor pico de contagios de lo que va corrido de la pandemia, se espera que la seroprevalencia actual sea aún mayor.

Tabla 1. Seroprevalencia en Colombia, observada entre septiembre y diciembre de 2020 y proyectada al 21 de mayo de 2021

Municipio	Población urbana	Casos	Sero-prevalencia(%)	Casos proyectados 26/05/21	Prevalencia proyectada(%)
Leticia	35.191	2.585	59	44.463	126,3
Barranquilla	1.517.000	40.345	55	2.393.587	157,8
Medellín	2.490.164	108.278	27	2.091.669	84,0
Bucaramanga	597.316	21.746	32	408.307	68,4
Villavicencio	502.047	20.766	34	311.355	62,0
Cúcuta	748.948	19.952	40	535.155	71,5
Bogotá	7.715.778	364.725	30	4.920.475	63,8
Cali	2.205.680	85.753	30	1.288.809	58,4
Guapi	13.975	87	68	9.503	68,0
Ipiales	77.042	2.756	35	60.615	78,7
Montería	395.184	13.444	59	361.869	91,6
Global sin ajustar	16.298.325	680.437	33	12.425.808	76,2

Fuente: elaboración propia con información de INS (2021).

Esto lleva a concluir que en Colombia se hizo lo políticamente impensable en cualquier otro lugar del mundo: la población llegó a la inmunidad de rebaño (el 70 % de inmunidad) a base del contagio, no de vacunación.

De acuerdo con las cifras oficiales, al 30 de julio de 2021 en Colombia había fallecido un total de 120.432 personas por covid-19, cifra que podría tener un subregistro del 10 %. El Gobierno afirma que en el país ha habido 4.776.291 casos positivos para covid-19, lo cual sería un subregistro de cerca del 74,3 %, según estudio de seroprevalencia (3.192.050 positivos observados sobre 12.425.808 positivos estimados al 21 de mayo de 2021).

El Plan Nacional de Vacunación reportó, al 29 de julio de 2021, 26.515.327 dosis aplicadas, con 11.892.153 personas con el esquema completo, el 34,2 % de la población objetivo para alcanzar la meta del 70 % de la población inmunizada, es decir, la inmunidad de rebaño (Ministerio de Salud, 2021b). Sin embargo, esta meta del 70 % seguramente tendrá que aumentarse con la llegada de nuevas variantes que tienen mayor capacidad de contagio

(Presidencia de la República de Colombia, 2021).

Una manera de comparar el manejo de la pandemia entre países puede ser contrastar la magnitud de la mortalidad causada por el virus versus el nivel de vacunación. Para comparar entre países es necesario que estos valores sean corregidos por tamaño, usando valores per cápita.

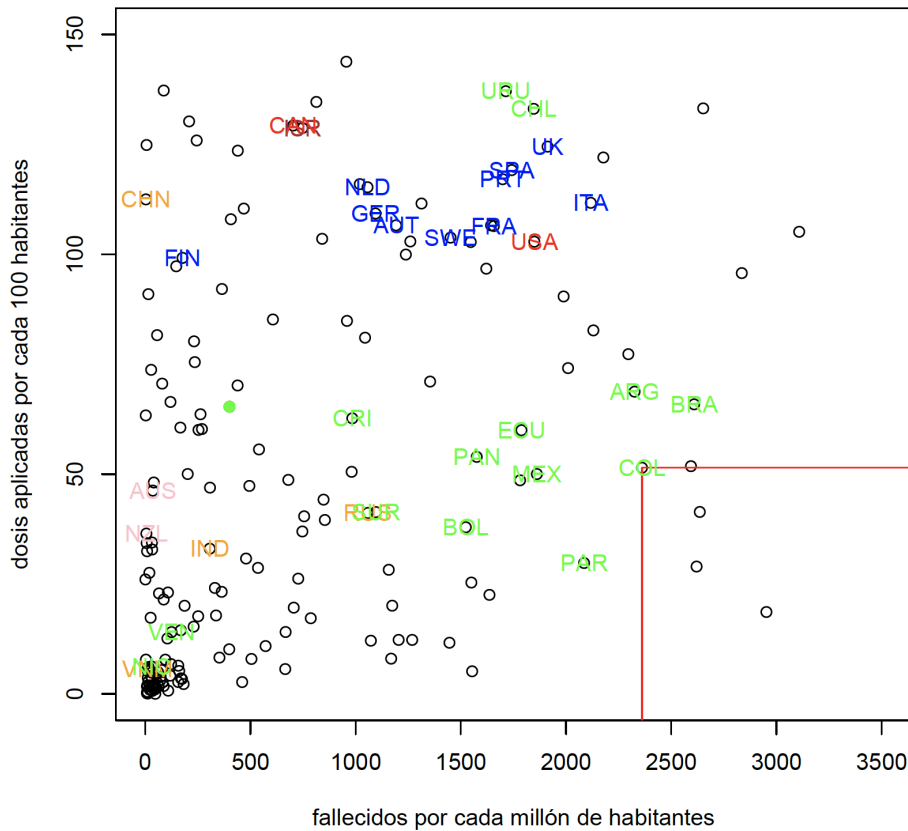
En un escenario ideal, un país tendría pocos fallecidos y un alto porcentaje de vacunados. En el peor es-

cenario un país tendría muchos fallecidos y un bajo nivel de vacunación. Usando la base de datos global de World in Data (ourworldindata.org) encontramos que Colombia se podría considerar uno de los cinco países del mundo que peor ha manejado la pandemia (figura 1). Aún con valores subestimados, la mortalidad de Colombia es una de las diez mayores del mundo; su nivel de vacunación es intermedio, por debajo de Europa, Norteamérica, China y los latinoamericanos Chile, Uruguay, Brasil, Ecuador, Argentina y Panamá.

El gobierno nacional, comenzando por el presidente Duque, basó su estrategia en el acaparamiento, la manipulación y la politización de la información, generando desconfianzas y situaciones que impidieron la implementación y adherencia a protocolos de prevención del contagio. La población se infectó por millones y se llegó a niveles de inmunidad de rebaño natural con la lógica del “sálvese quien pueda”, un resultado que no se observó en ningún otro país del mundo.

El acaparamiento de información por parte del gobierno le sirvió para el control social.

Figura 1. Mortalidad por covid-19 vs. vacunación para países del mundo, en valores proporcionales al tamaño poblacional



Fuente: elaboración propia a partir de datos de worldindata.org, con fecha de corte 30/07/2021. Cada círculo corresponde a un país. Los nombres son códigos ISO para algunos países seleccionados. Las líneas rojas son los valores de Colombia (COL) encerrando a los países que están en condiciones más difíciles.

Por una parte, impulsó las medidas usadas globalmente: el distanciamiento físico, el uso de mascarillas y el lavado obligatorio de manos. Por otra, implementó la restricción de la movilidad con cuarentenas, toques de queda, limitaciones al desplazamiento intermunicipal y la prohibición de aglomeraciones, recurriendo además a las fuerzas armadas porque el gobierno manejó la pandemia más como un asunto de orden público que de salud pública.

La represión por los abusos policiales y las consecuencias del mal gobierno desembocaron en protestas masivas donde las restricciones se aplicaron a conveniencia del

gobierno. Mientras se restringían la protesta y las marchas, aduciendo razones de salud pública, se atacaron con gases lacrimógenos a personas que portaban mascarilla de uso obligatorio, a los detenidos se les confinó en espacios sin distanciamiento físico y se mantuvo el hacinamiento carcelario generalizado. La fuerza pública nunca estuvo en pandemia, mantuvieron altas densidades en estaciones y batallones, propagando el virus a niveles que nunca se hicieron públicos.

Pero, ¿por qué protestaban los miles de ciudadanos que salieron masivamente a las calles? Por las consecuencias

del pésimo manejo económico y social, además del sanitario de la pandemia.

Pobreza y desigualdad: una imagen constante

En el análisis económico es válido hacer una comparación entre los efectos que causa el SARS-CoV-2 en el cuerpo de los individuos con los efectos que genera en el conjunto de la organización económica de un país. Entonces, así como las condiciones preexistentes en la salud de una persona (obesidad, problemas cardíacos, diabetes, etc.) predisponen al sujeto a un mayor riesgo de muerte

por el virus; de igual manera, las condiciones económicas del país antes de la pandemia generaron “preexistencias” que profundizaron los problemas económicos y sociales.

Algunos “románticos” –particularmente funcionarios del gobierno y sus aliados políticos– anhelan el retorno a la Colombia de 2019, señalan que todos los problemas del país de hoy son causados o bien por la pandemia, o bien por el paro, y pretenden crear una versión según la cual la Colombia pre-pandemia era una especie de paraíso terrenal: la realización perfecta del mundo del uribismo y sus socios.

Esta versión es un juego de la retórica (calcada del Trumpismo norteamericano) que no se sustenta en la evidencia o los hechos, la Colombia de antes de la pandemia ya ofrecía un panorama económico sombrío. Entre 2017 y 2019, la pobreza monetaria (ingresos mensuales inferiores a USD 70 mensuales por persona) aumentó del 30,1 % al 33,5 % de la población del país, una tendencia que solamente empeoró durante 2020, cuando llegó al 42,5 % de la población. Básicamente, esto implica que a diciembre de 2020, 22 millones de ciudadanos(as) tenían un ingreso mensual paupérrimo (DANE, 2020).

Esta situación de pobreza es la expresión de un mercado laboral profundamente precarizado, que ya desde mucho antes de 2019 generaba tres de cada cuatro empleos en el sector informal de la economía. Justamente, fueron las economías informales las más duramente afectadas por los cierres y cuarentenas que se implementaron entre marzo y septiembre de 2020 como medida de contención del contagio (Morales et al., 2020).

Vendedores ambulantes y pequeños negocios que dependían de las economías de movilidad y aglomeración de un momento para otro quedaron sin clientes y sin ingresos, y como estas economías viven del ingreso diario, rápidamente fueron afectadas por la privación, la imposibilidad de conseguir alimentos, pagar el arriendo en sus casas

y garantizar un mínimo vital (Morales et al., 2020). Tan solo tres semanas después del inicio de las cuarentenas, los “trapos rojos” aparecieron en los frentes de las casas, en los barrios donde habitan los más pobres como llamado desesperado por el hambre que sufrían y la ayuda que necesitaban (Pardo, 2020).

En la “idílica” Colombia pre-pandemia, el desempleo ya marcaba una tendencia preocupante: entre finales de 2017 y finales de 2019 el desempleo había pasado del 9,7 % al 10,8 %, y durante la pandemia (mayo de 2020) llegó al 24,5 % un registro sin antecedentes históricos en el país, que aún hoy (julio de 2021) no se ha recuperado pues sigue en un 15,4 %, con más de 3,7 millones de personas desempleadas, de ellas, principalmente mujeres y jóvenes. En estos sectores el desempleo ha marcado tendencias francamente aberrantes: en 2021 una de cada tres mujeres en edad de trabajar se encuentran sin empleo, igual que sucede con uno de cada cuatro jóvenes.

Esto explica por qué en abril de 2021 la población joven (sin oportunidades laborales ni acceso a educación) fue la protagonista del estallido social que marcó el proceso del paro nacional, inédito en un país poco acostumbrado a protestas sociales de largo aliento. Son estos jóvenes los que, a la postre, se convirtieron en las principales víctimas de la violencia estatal y paraestatal durante el paro.

El desempleo afectó de manera más fuerte a los más pobres, fenómeno ligado a que las posiciones laborales que estos ocupan no podían ser fácilmente transformadas en teletrabajo, el quédate en casa, representaba para los más pobres quedarse sin empleo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2020a) mientras el 70 % de los hogares de los quintiles de ingreso más bajo perdieron su empleo y el 30 % logró trabajar, en el quintil más alto del ingreso solo el 21 % de los hogares perdieron el empleo, mientras que 59 % de los mismos pudo estar en teletrabajo.

Sin empleo ni ingresos, los hogares más pobres vieron crecer sus desventajas frente a los más ricos. El índice de Gini (que mide la desigualdad) ya marcaba en 2019 en Colombia una cifra muy alta: 0,524, siendo la tercera desigualdad más alta en América Latina (por debajo de Haití y Brasil). Los análisis del BID (2020b) que señalan como estas desigualdades no son solamente entre diferentes clases sociales, sino también en términos de edad, género y etnia, y tendrá profundas consecuencias en el aumento de la violencia¹, la ruptura del tejido social y peores condiciones de vida (si ello es posible) para la población más pobre.

La desigualdad ya tiene consecuencias evidentes en el impacto del virus: los estratos socioeconómicos² 1, 2 y 3 –que representan el 63,3 % de la población– explican el 87,8 % de las defunciones atribuibles al covid-19 en el país, es decir, que hay una correlación entre el nivel socioeconómico y la probabilidad de morir por el virus, la desigualdad entonces no es un fenómeno abstracto, sino que tiene profundas consecuencias en el entorno social en el que se desarrolla la pandemia.

¡Hambre!

Uno de los aspectos más críticos de la situación que atraviesa el país es el espantoso panorama de hambre y desnutrición que

.....

1 La inseguridad ha empeorado: en las zonas rurales que son cada vez más precarias fueron asesinados más 803 líderes sociales en lo corrido del gobierno Duque. Y en 2020 (especialmente luego de la culminación de las cuarentenas) incrementaron los delitos como robo de bicicletas en 32 %, 10 % en hurto simple y 15 % en hurto a mano armada.

2 En Colombia para efectos de gestión administrativa y catastral, la población se divide en estratos que atienden fundamentalmente a las características de las viviendas y en entorno habitacional de las mismas, así los estratos 1, 2 y 3 son los de peores condiciones de habitabilidad relativa y los 4, 5 y 6 los de mejores condiciones. usualmente estas condiciones también reflejan las diferencias en los ingresos de los hogares.

viene como consecuencia de la pandemia y sus consecuencias económicas y humanas. Al cortar el circuito de ingresos de los hogares, se corta también la capacidad de las personas para adquirir incluso los alimentos esenciales.

El hambre es una situación inmoral de la condición humana que, sin embargo, es aceptable en el marco jurídico de las democracias modernas, al no estar definido como un derecho explícito: el derecho a no tener hambre es una de las joyas más escasas de la legislación constitucional alrededor del mundo (Sen, 2002). En Colombia, la sentencia 644C/2012 alcanzó una definición sobre una garantía o derecho a la seguridad alimentaria en el que indicaba que esta es

el grado que debe tener toda la población para poder disponer y acceder de manera oportuna y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y el equilibrio del ecosistema para el beneficio de las generaciones futuras. (Sentencia 644C de 2012)

A partir de esta definición, podemos analizar algunas cifras y comprender las fuentes y las dimensiones que deberían llevarnos en Colombia a garantizar el derecho a no tener hambre: el acceso a alimentos de manera oportuna, en cantidad y calidad adecuada, la reducción de la dependencia externa en la provisión de alimentos y la sostenibilidad en los mecanismos de producción de alimentos.

Un problema de acceso, un problema de ingresos

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2021) alrededor 687 millones de personas en el mundo se encuentran subalimentada tras la pandemia (un 8,9 % de la población mundial), de ellos 148 millones en América Latina y se estima que en Colombia sean de ocho a diez millones de personas en dicha con-

dición (dos a tres millones de hogares). La FAO estima que América Latina es la región del mundo donde la subalimentación de su población crece de manera más dinámica, pues pasó de 22,4 % en 2015 a 31,7 % en 2019, y con la pandemia esta cifra debió aumentar dramáticamente.

Es claro que estos niveles de subalimentación han sido causados en primer lugar –tal como ya se indicó– por una caída dramática de los ingresos, especialmente de los hogares más pobres: según la encuesta Pulso Social de junio de 2021 apenas el 66,5 % de los hogares colombianos lograron consumir tres comidas al día, el 28 % dos comidas y 1,77 % apenas una (DANE, 2021). Estas cifras antes de la pandemia eran mucho mayores, pues en febrero de 2020 el 90,9 % de los hogares lograban consumir las tres comidas diarias.

La inseguridad alimentaria no es aleatoria, además de la pobreza, hay que señalar que afecta en mayor medida a hogares con mujer cabeza de familia (el 57,6 % de los hogares con inseguridad alimentaria tienen por jefe de hogar una mujer), afectan mayormente las zonas rurales (el 64,1 % de los hogares con inseguridad alimentaria se encuentran en el campo) y afectan a los hogares con mayor número de personas (un hogar de siete o más personas tiene 15 veces más probabilidades de estar subalimentado que uno de tres personas).

Estas caídas en el número de comidas diarias están explicadas en un 97 % por la reducción de los ingresos y se concentran fuertemente en hogares cuyo principal ingreso eran las actividades de comercio informal. De esta manera el hambre, el desempleo y la informalidad completan un círculo vicioso que se retroalimenta, una gran cantidad de colombianos y colombianas quedaron rápidamente expuestos al hambre por la fragilidad y precariedad de sus trabajos y formas de ingreso.

Pero no solamente se trata de una caída en los ingresos lo que explica las dificultades para acceder al alimento: el Banco Mundial es-

tima que para 2021 la inflación mundial de alimentos estará por el orden del 14 % causada por un impacto directo de la evolución de los mercados de *commodities* altamente influenciados por la abundancia de liquidez y por las perturbaciones climáticas que pueden alterar el desarrollo del ciclo de muchos alimentos esenciales como el maíz, el trigo y la soya.

En este caso, lo global se volverá local a medida que los precios de las materias primas se trasladen a los costos reales de los insumos elementales y de allí al pan, las arepas y los cereales. En mayo de 2021 la inflación de alimentos fue del 5,3 % mientras que la inflación promedio de toda la economía fue de apenas el 1 %, siendo la inflación de alimentos más alta desde enero de 2009. Ya en las calles de las principales ciudades del país se sienten alzas de precios de los alimentos que rayan en lo absurdo: el precio de un huevo ha aumentado hasta en 350 %, una libra de pollo en 42 % y una de carne en 24 %.

Y como siempre, la inflación afectará a los más pobres, no sólo porque sus ingresos sean bajos, sino porque la mayor parte de su consumo se encuentra en el rubro de alimentos, por ello la inflación para ingresos bajos y personas vulnerables es un 50 % más alta que para hogares de ingresos medios y un 100 % más alta que para hogares de ingreso alto.

Un problema de calidad

A pesar que Colombia ocupa el puesto 43 entre 115 países en la muestra del índice de seguridad alimentaria para 2019, hay un detalle que llama poderosamente la atención en términos de la calidad del consumo de alimentos: el 45 % de los hogares según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ICBF, 2015) tienen una estructura de consumo de alimentos inadecuada, con alto consumo de carbohidratos (componen el 75 % de la dieta media de los hogares colombianos) y con bajas tasas de consumo de frutas, verduras y proteína de origen vegetal.

Según esta misma encuesta, hasta el 69 % de la ingesta esencial de proteínas proviene del huevo en los hogares de ingreso más bajo, ese mismo huevo del que Carrasquilla, ex ministro de Hacienda, desconocía su valor, pero proponía gravar con IVA encareciendo su precio y dificultando su acceso y que hoy en medio de la acelerada subida de precios alcanza hasta los mil pesos (unos 3,1 dólares) por unidad.

Las consecuencias de esta dieta son altas tasas de prevalencia de enfermedades como obesidad y diabetes entre la población, y particularmente entre la más pobre. De hecho, según un estudio publicado en la revista *Salutem* de la Universidad Javeriana (Ortega et al., 2018) Colombia se encuentra dentro de los países con mayores niveles de prevalencia de diabetes (50 % de la población no ha sido diagnosticada), y el Ministerio de Salud estima que tres de cada 100 colombianos tienen diabetes, pero dos de ellos son de ingreso bajo.

Y como se indicaba al final de la sección anterior: la diabetes es una comorbilidad que empeora las condiciones de desarrollo de covid-19, enfermedad por la que hasta finales de julio han muerto cerca de 130 mil colombianos y colombianas.

Las respuestas estatales: tardías, sin profundidad ni liderazgo

Ninguna sociedad quedó incólume ante el impacto de la pandemia. Sin embargo, los efectos económicos y sociales fueron diferentes según las respuestas de los gobiernos ante la necesidad de incrementar la capacidad para la atención sanitaria, la protección social que requerían las poblaciones más vulnerables y las acciones para preservar el funcionamiento de la economía.

El gobierno tardó casi dos meses en establecer un sistema para preservar los empleos y auxiliar mediante un programa de subsidios monetarios a aquellos hogares de menores ingresos que requerían una ayuda para en-

frentar la drástica caída de sus ingresos. Aunque ambos programas se emprendieron con relativa eficiencia y rapidez, estos no estuvieron en la capacidad de evitar que la mayor parte de la población sufriera privaciones; el número de hogares en pobreza se había multiplicado de manera rápida y la profundidad de la crisis era inexplicable para el gobierno nacional y para varios gobiernos locales.

Colombia fue uno de los países de la región que menos recursos destinó a la atención de la crisis (cerca de 4 % del PIB, mientras el promedio regional fue del 6,1 %) y donde las consecuencias fiscales de la crisis son a hoy día imprevisibles, de esta manera a pesar de no haber gastado mucho en términos relativos, Colombia fue el país de la región que aumentó más su deuda pública (a junio de 2021 equivalía al 66,5 % del PIB) y para el presupuesto de 2022 esta se llevará una cuarta parte del gasto.

En medio de este panorama complicado, el gobierno nacional propuso una Reforma Tributaria que afectaba gravemente el ya menguado ingreso de los hogares de ingreso medio bajo, esta fue la “gota que derramó el vaso” y llevó al inicio de un levantamiento social que se mantuvo activo durante más de mes y medio. Esa primavera colombiana fue la expresión del cansancio de una parte importante de la sociedad, hastiada de repetir las mismas fórmulas del ajuste fiscal que recae sobre los bolsillos de todos pero beneficia a los más afines al gobierno de turno. La pandemia evidenció que Colombia requiere un cambio profundo para asegurar que la vida de cada persona valga por igual.

Referencias

Álvarez-Antonio, C., Meza-Sánchez, G., Calampa, C., Casanova, W., Carey, C., Alava, F., Rodríguez-Ferrucci, H., y Quispe, A. M. (2021).

- Seroprevalence of anti-SARS-CoV-2 antibodies in Iquitos, Peru in July and August, 2020: A population-based study. *The Lancet Global Health*, 9(7):e925-e931. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00173-X](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00173-X)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020a). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. ¿Cómo puede la tecnología facilitar la recuperación del empleo tras el Covid-19?* Washington DC: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-futuro-del-trabajo-en-America-Latina-y-el-Caribe-Como-puede-la-tecnologia-facilitar-la-recuperacion-del-empleo-tras-el-COVID-19-Version-para-imprimir.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020b). *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington DC: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). *Indicadores del Mercado Laboral, Colombia, 2020*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021, 26 de julio). *Encuesta Pulso Social*. Bogotá: DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional*. Bogotá: ICBF. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>
- Instituto Nacional de Salud (INS) (2021). *Estudio Nacional de Seroprevalencia de SARS-CoV-2. Reporte Preliminar*. Bogotá: INS. <https://www.ins.gov.co/estudio-nacional-de-seroprevalencia/reporte.html#curso>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2021a). *Vigilancia demográfica de la mortalidad por COVID-19 en Colombia 2020*. Bogotá: Ministerio de Salud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/VSP/vigilancia-demografica-mortalidad-covid-19-colombia2020.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2021b). *Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19*. <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>
- Morales, L. F., Bonilla, L., Pulido, J., y Florez, L. (2020, 3 de septiembre). *Efectos de la pandemia por Covid-19 en el mercado laboral colombiano: identificando el impacto de las restricciones sectoriales a la movilidad*. Bogotá: Banco de la República. <https://www.banrep.gov.co/es/borrador-1129>
- Niklas, B., Arora, R., Cao, C., Boucher, E., Liu, M., Donnici, C., Yanes-Lane, M., et al. (2021). Global seroprevalence of SARS-CoV-2 antibodies: A systematic review and meta-analysis. *PLOS ONE*, 16(6), e0252617. <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0252617>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2021). *La situación de hambre y desnutrición en el mundo*. <http://www.fao.org/hunger/es/>
- Ortegate, M., Sangiovanni, S., Díaz, M., Aguilar, J., García, J., y Asencio, H. (20108). Epidemiología de diabetes mellitus tipo 2 en la población colombiana y factores de riesgo que predisponen a la amputación de miembros inferiores. Revisión de la literatura. *Saluten Scientia Spiritus*, 4(1), 49-56. <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/salutemscientiaspiritus/article/view/1937/pdf>

Pardo, D. (2020, 20 de abril). Por qué tantos colombianos han colgado trapos rojos en sus casas en medio de la cuarentena por la pandemia. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52349231>

Presidencia de la República de Colombia (2021, 24 de julio). *Declaración del Presidente Iván Duque Márquez sobre primer caso de variante Delta en el país*. <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Declaracion-del-Presidente-Ivan-Duque-Marquez-sobre-primer-caso-de-variante-210724.aspx>.

Sen, A. (2002). *El derecho a no tener hambre*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sentencia 644C de 2012. *Autorizaciones en plan nacional de desarrollo a persona natural o jurídica para adquisición, aporte, uso o aprovechamiento de tierras baldías adjudicadas inicialmente como baldíos o adquiridas por subsidio integral*. Corte Constitucional, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>

Vistazo-Redacción y EFE. (2021, 21 de julio). Ecuador suma más de 5.000 muertos por covid-19 en un día; Ministerio de Salud explica cambios en reporte. *Vistazo*. <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/ecuador-suma-mas-de-5-000-muertos-por-covid-19-en-un-dia-CA543613>

EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS EN EL GOBIERNO DE DUQUE

Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos

Una revisión de las políticas del gobierno de Duque respecto del deber de proteger a las comunidades de abusos y violaciones de derechos humanos en el ámbito de los negocios, y del de garantizar que las empresas respeten tales derechos, de acuerdo con los Principios Rectores de Naciones Unidas (ONU, 2011), evidencia una clara desatención en la materia. En el período se registra la disminución de responsabilidades para las empresas, la flexibilización en los procedimientos de regulación ambiental, el fomento de incentivos al sector privado y a la inversión extranjera. Contrario a la obligación estatal de protección se constatan obstáculos cada vez mayores para la participación ciudadana, la ausencia de garantías para la investigación y sanción de violaciones de derechos humanos cometidas por actores económicos así como la profundización de la militarización de los territorios en zonas de interés empresarial.

En el tercer año de gobierno, atravesado por la pandemia del covid-19, se han exacerbado las condiciones de desigualdad socioeconómica. Su consecuencia ha sido el aumento en el descontento social que se tradujo en protestas sin precedentes cercanos en la historia del país. Lejos de responder a las demandas sociales conforme a sus obligaciones constitucionales y a los

compromisos internacionales, la respuesta del gobierno ha sido el incremento de la represión y la estigmatización de la protesta social, en la que se han visto involucrados y alineados actores empresariales.

Este artículo analiza tres aspectos fundamentales de las políticas del gobierno en el penúltimo año de mandato respecto de las empresas y los derechos humanos: el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA), las políticas de reactivación económica en el marco de la pandemia y la postura empresarial y gubernamental de protección de intereses económicos en el marco de la protesta social.

Actualización del Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos

Según las orientaciones del Grupo de Trabajo de la ONU sobre empresas y derechos humanos, el Plan Nacional de Acción sobre Empresas y Derechos Humanos (PNA) debe actualizarse cada tres años. Al inicio del gobierno de Duque, en 2018, se debía hacer la actualización que –esperábamos– corrigiera los errores evidenciados en el plan de 2015: falta de inclusión y reconocimiento de la responsabilidad de las empresas en violaciones/abusos de derechos humanos, re-

paración a las víctimas, entre otros. Pero eso no sucedió. Solo hasta diciembre de 2020 el gobierno produjo un nuevo plan que entró en vigencia en 2021. A continuación exponemos los principales vacíos del documento vigente.

- El proceso y el documento carecen de un diagnóstico acorde con la problemática de violación de derechos humanos por parte de las empresas.
- La formulación adolece de falta de participación real y efectiva de las personas, grupos y comunidades víctimas de actividades empresariales, además de la falta de procesos de consulta y consentimiento previo, libre e informado con pueblos étnicos.
- La redacción y la formulación no corresponden a la obligación del Estado de proteger los derechos humanos, sino que buscan generar el clima para garantizar la inversión, con miras a la recuperación tras la pandemia, a la que equivocadamente atribuyen el malestar social y la recesión económica.
- El contenido no constituye una política de Estado, no plantea herramientas idóneas para la reparación integral de violaciones a los derechos humanos, ni contempla un enfoque preventivo frente a ellas.

La actualización del PNA revela un desconocimiento de hechos que constituyen vulneraciones sistemáticas de derechos humanos por parte de empresas nacionales y transnacionales en el país. En el planteamiento del objetivo enmarca la protección de los derechos en la coyuntura de la pandemia, desconociendo todos los otros escenarios relacionados directa e indirectamente con la dinámica empresarial y de negocios. El diagnóstico establecido en el documento del PNA omite, por ejemplo, realidades alusivas a la participación de empresas en relaciones con actores armados, en especial la Fuerza Pública.

Igualmente, como lo ha denunciado la Mesa desde hace un año, el nuevo PNA no evidencia las problemáticas de orden territorial (despojo, desplazamiento forzado, daños socioambientales, entre otros), ni el reconocimiento por parte de las empresas de los derechos colectivos y diferenciales de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, de las mujeres, y de los derechos de la naturaleza, del territorio y de las comunidades que lo habitan.

A pesar de que el PNA menciona que se basa en el marco normativo internacional de derechos humanos, en su desarrollo y conceptualización se aleja de este pues, entre otros, carece de un enfoque de derechos humanos, sensible al género y al conflicto. Adicionalmente, los justifica en términos de una ventaja competitiva empresarial y no como una obligación de los Estados para la protección y garantía de los derechos humanos, así como un deber de las empresas de respetarlos, conforme a las recomendaciones de múltiples órganos internacionales en la materia.

El derecho a la participación pública y efectiva así como el acceso a la información (completa, oportuna y veraz) en el otorgamiento de concesiones, licencias y toma de decisiones para emprendimientos, planes y proyectos empresariales cobran principal relevancia en el ejercicio de la garantía y el respeto de los derechos humanos en el contexto de los negocios. No obstante, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha advertido, estos son dos de los derechos que más se vulneran en Colombia.

Si bien el PNA menciona que se elaboró con la participación de empresas, comunidades y sociedad civil y que la concertación se llevó a cabo entre agosto de 2019 y agosto de 2020, no se evidencian los mecanismos utilizados para la convocatoria de la ciudadanía ni los acuerdos a los que llegó el gobierno Duque con distintos actores de la sociedad civil y, en especial, con quienes han sido afectados por conductas empresariales o son críticos del modelo de desarrollo económico.

Contrario a la norma, no se surtieron procesos de consulta previa, libre e informada con pueblos étnicos. Además, hubo una falta de socialización y publicación oportuna de los borradores del proyecto en los sitios oficiales del Gobierno de acceso público. Tampoco se menciona la participación de víctimas de violaciones de derechos humanos en el marco del desarrollo de megaproyectos, cuyos impactos son más notorios.

Al igual que su versión anterior, la actualización del PNA 2020-2022 no contiene mecanismos efectivos de prevención ni de reparación integral de violaciones de derechos humanos relacionadas directa e indirectamente con daños atribuibles a las empresas. Pese al marco de recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos sobre el uso de mecanismos de reparación judicial y extrajudicial, tanto estatales como privados, el PNA diseñado por el gobierno de Duque no brinda garantías para implementar procesos de reconocimiento de abusos, violaciones y daños cometidos por las empresas, para la protección de personas, lugares y comunidades afectados.

Reactivación económica en la pandemia y garantía de los derechos humanos

La pandemia del covid-19 trajo consigo una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 6,8 % en 2020, la más profunda de la historia del país. Como consecuencia de esta contracción de la economía muchas personas perdieron sus empleos y los medios de ganarse la vida. Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) advirtió:

Latinoamérica, una de las zonas con más dependencia en la economía informal, muy vulnerable a impactos como el causado por la pandemia, fue la que sufrió una mayor pérdida relativa de horas de trabajo, del 16,2 %, equivalente a 39 millones de empleos. (López, 2021)

Con este escenario macroeconómico, el Gobierno nacional propuso varias medidas para la reactivación económica del país. En abril de 2020, luego de estrictas cuarentenas, el Gobierno ordenó abrir aquellos sectores considerados estratégicos como la construcción y algunos manufactureros. Otra apuesta del Gobierno es la promoción de la inversión extranjera, su objetivo es atraer 11,5 mil millones de dólares de inversión extranjera directa en 2021, lo que equivale a un aumento del 22,5 % con respecto a la cifra de 2020, así como el fomento del sector minero-energético, que equivale al 41,4 % del total de la inversión extranjera en el país (La República-Diario Financiero, 2021).

En abril de 2021 el Gobierno colombiano decidió presentar una reforma tributaria con mayores obligaciones fiscales a la clase media, así como un incremento en impuestos de artículos básicos como los alimentos. Esta propuesta de reforma tributaria que no apuntaba a resolver cuestiones estructurales del país, sino a favorecer intereses empresariales, desató el paro nacional desde el 28 de abril de 2021.

La salud financiera de las empresas, una prioridad en la pandemia

Si bien el Gobierno expidió algunas medidas para proteger los derechos laborales en el marco de la pandemia como incluir el covid-19 en las enfermedades laborales e impulsar el teletrabajo, lo cierto es que también expidió normas que representan un detrimento de los derechos laborales y sociales. Entre ellas, la Circular 033 de 2020 que establece medidas como la licencia remunerada compensable, la modificación de la jornada laboral y la concertación del monto del salario y la modificación, concertación o suspensión de beneficios extralegales (Centro de información sobre empresas y derechos humanos - CIEDH, 2021b).

El Decreto 637 de 2020 que declaró el estado de emergencia económica, social y

ecológica hizo alusión a la necesidad de distribuir las cargas del impacto negativo del covid-19 entre empleados y empleadores e insinuó la posibilidad de renegociaciones salariales, rotación de puestos y licencias, así como permitir el pago por horas trabajadas afectando convenios colectivos y derechos ya pactados con organizaciones sindicales. Este mismo decreto contempló la adopción de medidas para condonar o aliviar obligaciones tributarias y financieras, pero muchas de ellas dirigidas al sector empresarial que, pese a reconocer que en el país predominan las micro y pequeñas empresas, se enfocó en alivios para grandes empresarios con el argumento de que así ofrecerían mejores condiciones para el personal contratado. Al respecto, el CIEDH advirtió:

El gobierno decretó, entonces, que se debían buscar mecanismos legales adicionales orientados, de una parte, a facilitar y agilizar la reorganización empresarial, de manera que se recuperaran las capacidades laborales, sociales, productivas y financieras de las empresas; de otra, a la liquidación judicial de las sociedades, con el fin de retornar rápidamente los activos a la economía de manera ordenada, eficiente y baja en costos. [Y para el sector minero energético ordenó que] adoptará medidas para garantizar la prestación efectiva del servicio de combustibles, en cumplimiento del principio de solidaridad, con el fin de generar equilibrios ante las cargas y efectos derivados de la pandemia del covid-19 y establecer mecanismos de priorización, reducción, reestructuración y racionalización en trámites, procedimientos y procesos que permitieran mitigar los impactos de la emergencia en relación con los servicios y proyectos asociados a ese sector. (CIEDH, 2021)

Entre los ejemplos de impactos negativos de conductas empresariales se destacan la

comunicación interna de la aerolínea Avianca en la que sugiere a sus empleados tomar una licencia no remunerada para evitar los despidos (El Espectador-Economía, 2020) y la solicitud de despido masivo de 523 empleados, que la aerolínea chilena Latam hizo al Ministerio de Trabajo (González, 2020).

Los beneficios ofrecidos por el Gobierno a actores empresariales se dieron principalmente en el sector minero-energético, mientras que las micro, pequeña y mediana empresas (Mipymes) no han recibido un apoyo contundente de parte del Gobierno. Al respecto, la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2020) indica que el 77,5 % de las Mipymes no han solicitado ayudas al Gobierno, en su mayoría, debido a los formalismos y al temor a contraer deudas en medio de la incertidumbre por la recuperación económica. De otra parte, sectores como

el de hotelería y turismo que sufrieron un fuerte revés tuvieron una exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA), mediante la expedición del Decreto 789 de 2020.

Según la Cámara de Comercio de Bogotá, “entre enero y octubre de 2020 (...) el número de empresas en Bogotá disminuyó en 27 % con respecto al mismo periodo de 2019” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020). Los sectores que sí crecieron durante la emergencia sanitaria fueron el financiero y el del servicio de internet y de telecomunicaciones; a mitad de 2020 reportaron un crecimiento alto. Para el tercer trimestre de 2020, si bien el PIB decreció en un 9,0 % con respecto al mismo período de 2019, con relación al trimestre inmediatamente anterior, este creció en 8,7 % (CIEDH, 2021b).

La industria alimentaria fue de las más afectadas por la pandemia en todos los es-

labores del sistema por los cierres masivos de restaurantes, las restricciones para el comercio informal, la pérdida de alimentos de estación en el campo y las dificultades para la distribución de productos en cortas escalas. No obstante, el sector empresarial se ha visto fortalecido con las compras por medios virtuales que favorecen la “desmaterialización” de los alimentos y a las grandes cadenas de mercado. Se presentó también un aumento del suministro de alimentos por vía domiciliaria, y con esto una creciente ingesta de productos comestibles ultraprocesados con sus impactos en la salud de la población y un aumento en las cifras del hambre y obesidad. Esta situación evidencia violaciones sistemáticas y a largo plazo del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas. Asimismo, el Gobierno no reconoce al sujeto campesino, ni incentiva las formas de producción y comercialización de alimentos propios, mucho menos sus derechos.

Flexibilización de regulación ambiental

El afán por retomar el ritmo productivo de 2019, tras las cuarentenas de la pandemia, ha llevado a que distintos procesos y regulaciones, especialmente en materia ambiental y social, sean objeto de fuertes críticas, y que ahora el Gobierno busque flexibilizarlos. Por ejemplo, en abril de 2020, distintos gremios empresariales presentaron esta propuesta al gobierno:

Aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías, de consulta previa y licencias ambientales en los que, sin vulnerar el ordenamiento jurídico, se simplifique su aplicación, para aumentar y acelerar la productividad en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país. (La República, 2020).

Estas posturas de los empresarios en una coyuntura en la que el Estado busca atraer inversión, llevaron a decisiones que evidencian la falta de salvaguardas a la regulación ambiental y social en el país. Desde comien-

zos de 2020 el Gobierno ha intentado pasar un proyecto de ley para reglamentar el derecho a la consulta previa, aumentó las ofertas de concesiones de bloques petroleros y de áreas mineras, a la par que –con sus aliados en el Congreso– hundió proyectos de ley para la protección del ambiente, como el que prohibía la explotación petrolera de yacimientos no convencionales –*fracking*– y el archivo de la propuesta para la ratificación del Acuerdo de Escazú. Asimismo, la captura corporativa del Estado dificultó iniciativas para promover el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, con la dilatación de la aprobación de leyes como es el caso de la Ley 2120 de 2021 más conocida como la ley de comida chatarra.

Esta tendencia desreguladora en la que se encuentra Colombia corresponde a la prioridad actual del Gobierno nacional: aumentar la inversión privada con la menor cantidad de trámites posibles para facilitar la actividad empresarial.

El extractivismo como sector esencial para el Gobierno

En 2020 el decrecimiento de la economía mundial y la baja en los precios de las materias primas en el mercado internacional, en particular del petróleo, indicaban una crisis al consumo y la dependencia de los combustibles fósiles, al tiempo que aumentaban diversas críticas por su contribución al cambio climático y la crisis alimentaria mundial.

Una de las principales apuestas del gobierno Duque para mitigar los efectos de la pandemia es la inversión extranjera. Para ello, ofreció incentivos a las empresas petroleras y mineras para que tuvieran el flujo de caja necesario y no suspendieran las inversiones que estaban proyectadas en el país. A la minería y los hidrocarburos, específicamente, se les otorgaron incentivos para mantener o incrementar la producción de los proyectos actuales, incluida la extracción de carbón (Decreto 978 de 2020)..

Buena parte de la respuesta de las empresas de estos sectores a los incentivos y apoyos otorgados por el Gobierno han sido acciones humanitarias, que aparte de suplir las obligaciones del Estado en el marco de la emergencia sanitaria, han sido utilizadas para legitimar su actuación en territorios con conflictos ambientales, sociales o relacionados con el conflicto armado –que le suma al punto del Acuerdo de Paz de obras por impuestos– y lavar su marca, tratando de disminuir así los impactos negativos que causa el desconocimiento de derechos en materias laboral, ambiental y social. Por ejemplo, en Arauca empresas del sector petrolero (Ecopetrol, Occidental de Colombia LLC y la Fundación El Alcaraván) hicieron adecuaciones a centros de salud y entregaron más de dos mil mercados. La empresa de carbón Drummond apoyó el suministro de agua potable y de insumos médicos, la seguridad alimentaria y el control de incendios. No obstante, muchas de estas actividades estaban ligadas a obtener “licencia social” en las zonas donde realizan operaciones, que siguen siendo criticadas o resistidas por sectores importantes de pueblos indígenas, sindicatos y comunidades locales.

Las medidas que tomaron las empresas para afrontar la situación, tanto de contagios como de los impactos económicos, se interrelacionan con los derechos y garantías laborales. El Cerrejón, por ejemplo, dispuso vacaciones forzadas para el 80% de sus operarios y así reducir las posibilidades de contagio entre trabajadores, sus familiares y la población en general. De igual forma, esa empresa distribuyó agua a comunidades alrededor de su área de influencia directa en La Guajira, entregó insumos a hospitales locales, dio mercados a comunidades aledañas e implementó acciones de apoyo en la prevención del covid-19 con las autoridades locales, generando relaciones de dependencia con el sector extractivista y en detrimento de iniciativas locales que promueven la soberanía alimentaria y la gestión público-comunitaria de las aguas.

No obstante, en agosto de 2020, el sindicato mayoritario de la empresa, Sintracarbón, se declaró en huelga. Cerrejón utilizó el inicio de la parálisis de labores para anunciar que esta implicaría

la no aplicación de más de 174.000 millones de pesos en beneficios por año (...) que supone alrededor de 35 millones de pesos anuales por trabajador, [cantidad que] equivale al 40% del presupuesto general con el que cuenta el departamento de La Guajira para la vigencia 2020.

La huelga se votó como consecuencia de la propuesta de cambios en los turnos de trabajo que Cerrejón ordenó durante la pandemia, en aras de “ponerse en línea con la operación de otras mineras como Drummond y Prodeco, así como de varios de sus proveedores y otras empresas de hidrocarburos”. Según Cerrejón, se trataba de un asunto operativo en tiempos de la crisis sanitaria para garantizar su continuidad en un contexto de decrecimiento de la economía mundial. Los trabajadores, en cambio, consideraron que se trataba de un detrimento en los derechos adquiridos, pues los turnos “de la muerte” (como los llamó el sindicato) eran un retroceso grave en seguridad industrial, por el riesgo de contagios. Considerada la huelga más larga de la historia, luego de 91 días, Sintracarbón y el Cerrejón firmaron el 30 de noviembre de 2020 una nueva Convención Colectiva de Trabajo, con vigencia del 1º de julio de 2020 al 31 de diciembre de 2023. En un comunicado público, el sindicato destaca que se mantienen los aspectos normativos y los derechos de la organización sindical.

El mercado del carbón está en crisis producto de los impactos que ha generado a nivel planetario y las iniciativas de transición que se han dado a nivel mundial para frenar la crisis climática. Esto y la pandemia explican el cierre de operaciones de Prodeco (perteneciente a la multinacional suiza Glencore) y la suspensión de actividades de la empresa Colombia Natural Resources (CNR, parte de Murray Energy) en el departamento

del Cesar. La principal preocupación en materia de derechos humanos es que ambas empresas han causado un daño ambiental considerable –los pasivos socioambientales– y su posible salida genera un alto grado de incertidumbre para que las víctimas puedan exigir el cumplimiento de las obligaciones de esas empresas y ser compensadas por los cierres irresponsables.

La situación más preocupante es la del Grupo Prodeco, que pretende cerrar sus operaciones en el país devolviendo a la nación los títulos mineros que explota en las minas Calenturitas y La Jagua. La Agencia Nacional de Minería no aceptó esa propuesta argumentando que el desistimiento no se puede dar sin que el Estado haya verificado previamente el cumplimiento de las obligaciones del concesionario. Sin embargo, no se cuenta con poder coercitivo para garantizar que la minera remedie los pasivos socioambientales, indemnice, reubique y atienda las peticiones de las poblaciones forzosamente desplazadas por la expansión de su actividad extractiva. A lo anterior se suman denuncias del sindicato desde principios de 2021 sobre posibles despidos masivos que la empresa ha llamado “retiros voluntarios”. Según las personas trabajadoras, es una terminación forzada del contrato a través del ofrecimiento de dinero a cambio de la renuncia a derechos laborales y a adelantar reclamaciones futuras, situación que afectaría a más de 1.500 empleados.

Por su parte, la norteamericana CNR decidió declararse en una forma de quiebra al acogerse a la Ley 1116 de 2006 de Régimen de insolvencia empresarial, solicitando a la Superintendencia de Sociedades recomponer su estructura financiera, organizativa y opera-

tiva, petición que ya fue admitida. Igualmente se encuentra en proceso de negociación para vender a accionistas internacionales su operación en el departamento del Cesar. Como su casa matriz, Murray Energy, se declaró también en bancarota en Estados Unidos, hay alto riesgo de que esta minera tampoco salde sus obligaciones pendientes.

La crisis de la pandemia en comunidades que padecían de antemano impactos socioambientales y económicos por las operaciones de grandes empresas también se vivió en las zonas petroleras. La Occidental Petroleum Corporation (OXY) decidió salir del departamento de Arauca después de 37 años de operaciones. Tras la declaratoria del estado

La crisis de la pandemia en comunidades que padecían de antemano impactos socio-ambientales y económicos por las operaciones de grandes empresas también se vivió en las zonas petroleras.

de emergencia en marzo de 2020, la OXY adoptó medidas de prevención del covid-19 en sus operaciones e implementó otras de carácter voluntario, humanitario y de fortalecimiento del sector público. Sin embargo, pocos meses después vendió sus operaciones en Colombia. Así, los 14 bloques en tierra de Occidental y su producción de 33.000 barriles de petróleo al día pasaron a ser propiedad del inver-

sionista Carlyle Group, empresa que, según medios de comunicación, “será liderada por Tony Hayward, quien fue CEO de British Petroleum y es el actual presidente de Glencore” (González, 2020). No obstante, según el testimonio de sindicatos de Arauca, Carlyle Group trasladó la inversión a Sierracol Energy.

Las comunidades afectadas por daños ambientales y sociales en el área de influencia de Caño Limón y las organizaciones sociales y sindicales locales advierten que la OXY deja una gran deuda social, ambiental y ecológica en la región, por su falta de diligencia ante los despidos masivos en empresas subcontratistas, su responsabilidad

por violaciones de derechos laborales, la destrucción de fuentes de agua y, fundamentalmente, porque no implementó planes de cierre de operación o compensación a las comunidades locales por sus impactos de más de 40 años. No obstante, la OXY afirma que continuará siendo socio en el desarrollo de Colombia en el mercado energético mediante las operaciones que desarrollará con el método del *fracking* en Estados Unidos con Ecopetrol y en los bloques otorgados para hacer extracción petrolera en el mar Caribe colombiano.

Este último año deja un sinsabor por la falta de garantías para el cumplimiento en la remediación de pasivos socioambientales que tienen las empresas, así como la prevención ante el inminente riesgo para la población en asuntos laborales y de regalías, de las que hicieron dependientes a muchos entes territoriales. Empresas que se lucraron durante años de los recursos primarios del país sin cumplir oportunamente con sus responsabilidades han tomado una salida fácil ante las dificultades del mercado: cancelar sus operaciones y dejar en la incertidumbre a las regiones afectadas y a sus habitantes.

La pandemia y el derecho a la alimentación

La pandemia dejó en evidencia la debilidad de la seguridad alimentaria del país. Por un lado, muchos niños y niñas y población vulnerable recibían alimentos en escuelas y comedores comunitarios, los cuales fueron cerrados para evitar contagios, afectando gravemente a quienes accedían a estos servicios. En algunos casos les entregaron bonos que solo podían ser redimidos en almacenes de grandes superficies cuyos productos comestibles suelen ser ultraprocesados. De otro lado, a raíz de las cuarentenas cerraron tanto los mercados campesinos como los informales además de la prohibición de las ventas ambulantes, situación que evidenció la dependencia de la economía informal de

millones de familias en Colombia, pero en cambio, se posicionaron las grandes cadenas de supermercados.

De igual forma, el modelo agroindustrial evidenció la dependencia del país en la importación de alimentos, aun cuando Colombia es un país de vocación agrícola. Es inconcebible que en medio de la crisis la agricultura campesina, familiar y comunitaria que tiene la capacidad de producir el 70 % de los alimentos que requiere Colombia, no recibiera ningún tipo de apoyo (Red académica colombiana por el derecho a la alimentación y nutrición adecuada, 2020). Sin embargo, la agroindustria y las grandes cadenas de producción y comercialización de comestibles han tenido amplias facilidades para contratar con el gobierno nacional y local. Preocupa que este tipo de ayudas incluyen productos comestibles ultraprocesados que se caracterizan por contener excesos de nutrientes críticos y sustancias que hacen daño a la salud.

Protesta social y empresas

El tercer elemento de contexto en el periodo de análisis se refiere al paro nacional y la actuación empresarial en el marco de las protestas, así como el ávido interés del Gobierno de proteger los intereses económicos, por encima de las reclamaciones sociales. En esa línea, subrayamos tres situaciones preocupantes: los pronunciamientos de diferentes sectores empresariales respecto del paro, la posible participación de empresas en violaciones de derechos humanos y la militarización de territorios, precisamente donde priman intereses empresariales y de negocios.

Actuaciones empresariales en el marco del paro

Un comunicado del 27 de mayo de 2021 de la fundación privada Probogotá (a la que pertenecen Alkosto, Alquería, Aviatur, Brigard&Urrutia, Amarilo, Bancolombia, Colsubsidio, Homecenter, Cusezar, Colpatria Enel, Sema-

na, entre otras), expresaba al Gobierno su disposición de apoyar la reforma tributaria para que las grandes empresas pagaran más impuestos. En el mismo comunicado daban un espaldarazo al uso excesivo de la fuerza pública y rechazaban tajantemente los bloqueos de vías por manifestantes en la capital del país, sin cuestionar siquiera las violaciones de derechos humanos que tenían lugar contra quienes se tomaban las calles (Probo-gotá, 2021).

Por otra parte, organismos de derechos humanos recibieron denuncias sobre la posible participación de empresas en acciones contrarias a los derechos humanos. Entre ellas, se resaltan las formuladas contra empresas privadas, como por ejemplo, los hechos sucedidos en “Supermercados Éxito (desmentidas por la empresa), en la ciudad de Cali, en donde habrían ocurrido presuntas torturas, retenciones ilegales y arbitrarias y el asesinato de al menos una joven mujer” (Mesa nacional de OSC sobre empresas y derechos humanos, 2021; Alianza Canal 2 y Cuestión Pública, 2021). Asimismo, se han presentado denuncias sobre la posible complicidad de empresas de seguridad privada en el suministro y uso de armamento usado contra manifestantes en diversas ciudades del país, sin que se conozcan investigaciones oficiales al respecto.

Otras de las actuaciones de algunas empresas en el marco del paro van en contravía de los derechos laborales de sus trabajadores; por ejemplo, GoodYear y Levapan, en el Valle del Cauca, optaron por suspender contratos laborales de sus empleados. Asimismo, se tuvo conocimiento de represalias tomadas por la empresa Cerrejón en La Guajira contra empleados que participaron de las

protestas en la vía férrea y el puerto, quienes fueron intimidados por la empresa y en algunos casos vieron terminados sus contratos laborales. Hasta la fecha, no se conocen pronunciamientos del gobierno sobre la ilegalidad de esos actos y en defensa los derechos laborales de las personas trabajadoras.

Una última preocupación está relacionada con las afectaciones a las comunicaciones durante las protestas sociales, principalmente del servicio de Internet y de las plataformas digitales, que se han convertido en una herramienta fundamental para convocar a las actividades y dar visibilidad a las violaciones de derechos humanos a través de las redes sociales. Al respecto, la Fundación Ka-

risma (2021) advirtió que las empresas intermediarias del servicio juegan un papel clave en la garantía del servicio y deben explicar las fallas presentadas como medio de control social. Igualmente, los diarios privados de distintas ciudades se centraron en estigmatizar los bloqueos y dar más importancia a actos de violencia por grupos de manifestantes, que a visibilizar la brutalidad

policial empeorada por el decreto de “asistencia militar”. Por ello, es importante hacer seguimiento y analizar la conducta de este sector de las tecnologías de la información y la comunicación, recordando, además, que las empresas son responsables de respetar los derechos humanos en medio del difícil momento que atraviesa el país.

La actuación del Gobierno en el marco del paro con respecto a las empresas se ha centrado una vez más en favorecer la reactivación económica, mientras se niega a negociar con los diversos actores sociales que adelantan las manifestaciones. Al respecto, la más reciente decisión gubernamental sobre el

Como respuesta a las protestas sociales y los bloqueos de vías en diferentes lugares del país, el gobierno nacional decidió implementar la “asistencia militar” en siete departamentos.

sector de combustibles fósiles, mediante el Acuerdo N° 5 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, adopta medidas de alivio a las empresas titulares de contratos y convenios de exploración y producción de hidrocarburos, tendientes a promover la reactivación económica de dicho sector.

Militarización de los territorios y su relación con intereses empresariales

Como respuesta a las protestas sociales y los bloqueos de vías en diferentes lugares del país, el gobierno nacional decidió implementar la “asistencia militar” en siete departamentos, haciendo eco de un supuesto desabastecimiento, señalado por diferentes sectores empresariales, aunque lo cierto es que “el Paro afectó [a] los grandes capitales que mueven, por el puerto de Buenaventura, el 85 % de los productos importados y exportados de Colombia”. (Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, 2021). Alrededor de la situación se evidenciaron otras como especulación de precios y acaparamiento de mercancías que agravaron la conflictividad asociada a la protesta social.

En este contexto, el ejército nacional se puso de nuevo al servicio de intereses económicos de grandes empresas, en virtud de los convenios entre el Ministerio de Defensa y el sector minero-energético. Por ejemplo, ante las manifestaciones en los puertos y línea férrea del Cerrejón en el departamento de la Guajira hubo un despliegue de cientos de miembros de la Fuerza Pública, principalmente del Ejército y de la Armada Nacional. Asimismo,

en el municipio de Villagarzón, Putumayo, agentes de la policía antinarcóticos y del Ejército Nacional dispararon contra manifestantes, cuando estos protestaban en las inmediaciones del Pozo Costayaco 10 de la empresa canadiense Gran Tierra Energy, principal empresa de explotación de petróleo en el departamento. Esta situación de abuso de la fuerza dejó como saldo varios campesinos e indígenas heridos y

el asesinato de Jhordany Estrella Rosero, joven campesino de 22 años. (Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos, 2021)

El desequilibrio y la asimetría con la que el gobierno atiende al sector empresarial, al tiempo que descuida la protección de los derechos humanos en contextos en que las empresas continuaron con sus actividades, obteniendo ganancias y avanzando en la implementación de megaproyectos, indican que la cuestión de los derechos humanos sigue planteando muchos desafíos en Colombia, no sólo porque la población no cuenta con un Plan Nacional de Acción que permita reconocer las responsabilidades por acción y omisión de las empresas en vulneraciones de derechos humanos y, por ende, adelantar mecanismos de verdad, justicia y reparación para responder a las víctimas, incluyendo el daño ambiental. El contexto de la pandemia por covid-19 expone la exacerbación de las desigualdades e inequidades existentes en el país, y que el descontento social recibe como única respuesta la criminalización y la estigmatización, planteando la necesidad de conectar, dar visibilidad y denunciar la responsabilidad empresarial en la crisis de derechos humanos del país.

Referencias

- Alianza Canal 2 y Cuestión Pública (2021, 19 de agosto). Apocalipso Now: la Policía no contó todo lo que hizo dentro del Éxito. *Cuestión Pública*. <https://cuestionpublica.com/apocalipso-now-la-policia-no-conto-todo-lo-que-hizo-dentro-del-exito/?s=09>
- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH) (2021). *Insumo técnico para la mesa de organizaciones sociales de la sociedad civil sobre em-*

presas y derechos humanos: primer año de la pandemia Covid-19, impactos de la conducta empresarial en los derechos humanos.

El Espectador-Economía (2020). Avianca sugiere a sus empleados tomar licencias no remuneradas. *El Espectador*. <https://www.elspectador.com/economia/avianca-sugiere-a-sus-empleados-tomar-licencias-no-remuneradas-article-909986/>

Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2020). *Mipymes: supervivencia y reactivación en tiempos del Covid-19*. <https://www.ideas-paz.org/especiales/empresas-covid/mipymes.html>

Fundación Karisma (2021, 3 de junio). *Comunicación enviada a la CIDH: Pedimos incorporar y analizar las violencias digitales en la protesta durante su visita*. <https://web.karisma.org.co/una-peticion-para-incorporar-y-analizar-las-violencias-digitales-en-la-protesta>

Fundación para el Progreso de la Región Bogotá (Probogotá) (2021). *Declaración Pública: las empresas vinculadas a Probogotá expresan su solidaridad al pueblo colombiano, y para financiar el gasto social que se requiere, los que más tenemos paguemos más*

González, J. (2020, 15 de julio). Latam Colombia solicitó al MinTrabajo despido masivo de 523 trabajadores. *La República*. <https://www.larepublica.co/empresas/latam-colombia-solicito-al-mintransporte-despido-masivo-de-523-trabajadores-3031882>

La República-Diario Financiero (2020, 11 de abril). Empresarios solicitan licencia ambiental exprés para evitar crisis económica por covid-19. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/empresarios-solicitan-licencia-ambien->

[tal-expres-para-evitar-tesis-economica-por-covid-19-2990635](https://www.larepublica.co/economia/empresarios-solicitan-licencia-ambien-tal-expres-para-evitar-tesis-economica-por-covid-19-2990635)

La República-Diario Financiero (2021, 22 de abril). Colombia se enfoca en atraer inversión para la reactivación económica durante este año. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-se-enfoca-en-atraer-inversion-para-la-reactivacion-economica-durante-este-ano-3157557>

López, A. (2021, 13 de mayo). Nación no aceptó a Prodeco la devolución de títulos mineros. *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/nacion-no-acepto-a-prodeco-la-devolucion-de-titulos-mineros-551934>

Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos (2021). Pronunciamiento público de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales y de derechos humanos sobre la visita de trabajo de la CIDH en el marco del paro nacional y las operaciones empresariales en Colombia. *Mesa Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Empresas y Derechos Humanos*. https://media.business-humanrights.org/media/documents/Mesa_EDH_-_Paro_nacional.pdf

Organización de Naciones Unidas (ONU) (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. Nueva York y Ginebra: Organización de Naciones Unidas – Derechos Humanos. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_sp.pdf

Red Académica Colombiana *por el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas* (2020). *Vulneración del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en la actual crisis del covid-19*. <https://es.calameo.com/read/00587355202524ff2cefd?page=1>

Balance en el tercer año de Iván Duque

DERECHOS DE LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

Corporación Sisma Mujer*

Para las mujeres y las niñas, el tercer año de mandato de Duque se caracterizó por un aumento en los riesgos de sufrir violencia intrafamiliar y feminicidio. Así mismo, las mujeres se vieron expuestas a un aumento en los trabajos de cuidado y reproductivo no remunerados, al tiempo que descendió notablemente su participación en el mercado laboral. Ninguna de las políticas para enfrentar la pandemia tuvo en cuenta la participación o una visión desde los derechos de las mujeres, actitud que se extendió a otros aspectos de la gobernanza, en los que las mujeres y las niñas quedaron por fuera de la lista de prioridades. Entre la respuesta a la pandemia y la represión de la protesta social, en este último año se profundizaron las relaciones asimétricas de poder que ponen en desventaja a las mujeres y niñas del país.

Para nadie es desconocido que en 2020 y lo que va de 2021 se ha podido ver de manera clara, producto de la emergencia sanitaria

por covid-19, la vulnerabilidad humana y la falta de eficiencia de los Estados y sus gobernantes. Las desigualdades estructurales se hicieron más profundas y más notorias. La emergencia sanitaria también fue excusa, apareció, lejos de lo que muchos piensan, a favor de quienes gobiernan, como una estrategia de ocultamiento, de aplazamiento, bajo la cual se pusieron todas las situaciones pendientes, empeorándolas. Un viejo truco que, de entrada, sabemos que no funciona, y que quienes trabajamos por los derechos de las mujeres conocemos bien, pues hemos dedicado nuestros esfuerzos a desenmascarar instituciones y gobernantes mediocres en su capacidad de respuesta que, cuando se trata de los derechos de las mujeres y las niñas, se valen de excusas para no actuar de conformidad a sus competencias y obligaciones.

Por eso no nos fue difícil anticiparnos a que el 2020-2021, coincidente con el tercer año de mandato de Iván Duque como presidente, sería difícil para las mujeres y las niñas; un año en el que, de la mano de la peor crisis económica, social y sanitaria, las alertas anunciadas a gritos por el movimiento de mujeres se materializarían, lamentablemente, para dar lugar a una crisis feminizada.

El feminismo ha sido una herramienta para entender cómo funciona la cultura patriarcal en donde se establecen jerarquías y se da por sentado que es más valioso ser hombre que mujer. Como consecuencia de

.....

* Elaborado por la Corporación Sisma Mujer, a partir de las publicaciones realizadas en seguimiento a los derechos de las mujeres en el último año. Durante 2020 y 2021 Sisma Mujer produjo siete boletines informativos, que a partir de cifras analizan las dimensiones de la crisis feminizada que enfrenta el país. Ver Sisma Mujer, Boletines 20 al 26, disponibles en <https://www.sismamujer.org/impacto-del-covid-en-mujeres-y-ninas-publicaciones/>

ello hemos podido explicar el funcionamiento de la división sexual del trabajo, en el que los trabajos feminizados, remunerados y no remunerados, muchos de ellos asociados al cuidado, han sido considerados de menor importancia. Sin embargo, durante este año, la pandemia mostró cómo, de cara a la fragilidad de la existencia humana y el aislamiento como mejor alternativa, la productividad se solapó y dependió en su totalidad del trabajo de cuidado y reproductivo. Las mujeres, todas, fuimos la primera línea de atención en la pandemia por covid-19, no solo nos encargamos de garantizar las posibilidades de seguir produciendo, con la vida confinada, sino que el cuidado se volvió casi que la única herramienta efectiva para garantizar, en el aislamiento, la posibilidad de sobrevivir al virus.

Aunque el trabajo, lejos de disminuir, aumentó para las mujeres, fuimos las primeras en descender de manera notable en la participación laboral. Sisma Mujer, en su boletín número 25, hizo un balance en el que pudo evidenciar la tendencia a la masculinización del mercado laboral. De los 22.287 millones de personas ocupadas que había en Colombia en 2019, el 41,4% correspondía a mujeres y el 58,6% a hombres (DANE, 2021, citado por Sisma Mujer, 2021a, p. 41). Sin embargo, para enero de 2021, de 19.968 millones de personas ocupadas solo el 38,9% correspondió a mujeres, mientras que el 61,1% fueron hombres (DANE, 2021, citado por Sisma Mujer, 2021a, p. 41). El impacto económico sufrido por las mujeres en la pandemia, durante los años 2020 y 2021, aumentó las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, ubicándolas en situaciones de dependencia frente a sus agresores, limitando su autonomía y profundizando las causas estructurales de desigualdad.

Sumado a lo anterior, los índices de violencia contra las mujeres aumentaron. Sisma Mujer, en el seguimiento realizado en el periodo de aislamiento preventivo, identificó un aumento del 141,91% en las denuncias de violencia intrafamiliar por canales telefónicos, al pasar de 692 llamadas en 2019 a 1.674

en 2020 (Sisma Mujer, 2020a, p. 6). A partir de un análisis de las cifras de la Fiscalía General de la Nación, vemos que durante 2020 al menos una mujer fue víctima de violencia intrafamiliar cada seis minutos (Sisma Mujer, 2021a, p. 9). A marzo de 2021, cada once minutos una mujer fue víctima de violencia intrafamiliar (p. 11). En el marco de la pandemia, los obstáculos para la denuncia de estos hechos se incrementaron, sumándose a los ya existentes. Las mujeres, al permanecer en el aislamiento con sus agresores, se vieron ante una suspensión de servicios de atención y protección presenciales, sin claridad de su funcionamiento en la virtualidad. La atención a la violencia intrafamiliar no fue considerada como un servicio esencial, lo que impidió que las mujeres y las niñas pudieran ver satisfecho su derecho de acceso a la justicia de una manera plena, promoviendo el subregistro y condenando a las mujeres a vivir el *continuum* de violencias adaptado, sin incomodidad, al contexto de la pandemia (p. 7).

Igualmente, es importante resaltar que 2020 y 2021 fueron especialmente graves para las niñas. La visión patriarcal y adultocéntrica de la respuesta del Estado a las violencias basadas en género dio lugar a un riesgo diferenciado y desproporcional para estas de ser víctimas de violencia. Además de los casos de feminicidio de niñas, que para marzo de 2021 ya eran aproximadamente seis (Sisma Mujer, 2021a), Sisma Mujer analizó que las niñas y adolescentes fueron la población de mujeres que más sufrieron violencia sexual. De los 15.462 casos registrados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) en 2020, 13.011 correspondieron a niñas y adolescentes, es decir, el 84,15% del total de mujeres agredidas, lo que indica que por lo menos una niña o adolescente fue agredida sexualmente cada 41 minutos durante 2020. Dentro de este grupo, las niñas que tienen entre 10 y 14 años son las más afectadas, seguidas por las que tienen entre 5 y 9 años (Sisma Mujer, 2021b, p. 4).

La crisis feminizada requería, por parte del Gobierno nacional, de medidas claras y estratégicas que nombraran y tuvieran en cuenta los escenarios de riesgo para las mujeres y las niñas y propusieran mecanismos efectivos para mitigarlos. Esa respuesta nunca llegó. Junto con la deficiente respuesta a la pandemia, el gobierno sumó una serie de acciones que también pusieron en riesgo los derechos de las mujeres, a saber:

En primer lugar, frente al Acuerdo de Paz se continuó con la desaceleración de las medidas de género contenidas en este. El Grupo de Género en la Paz (GPaz), del cual Sisma Mujer es secretaria técnica, en su reciente informe, que analiza el ritmo de la implementación durante 2020, identificó que tan solo el 20 % de las 109 medidas a las que le hace seguimiento estaban siendo implementadas de manera adecuada (GPaz, 2021). Frente al 50% de estas, GPaz calificó el avance como parcial (GPaz, 2021). La falta de voluntad del gobierno frente a la paz, concretamente frente a los derechos de las mujeres, impide materializar las intenciones pretendidas con el Acuerdo. El lento ritmo de implementación, alertado desde 2018 (GPaz, 2021) por las organizaciones que hacemos parte de esta plataforma, pone en riesgo la posibilidad real de transformar la vida de las mujeres en el corto y mediano plazo (GPaz, 2021).

En segundo lugar, el tercer año de gobierno de Duque coincidió con el alto riesgo que enfrentaron las mujeres defensoras de sufrir violencias y, por ende, de ver mitigadas las posibilidades de ejercer de manera libre y segura su labor durante 2020 (Sisma Mujer, 2021c). Sisma Mujer, en su Boletín sobre Líderesas y defensoras de derechos humanos durante el segundo año de la pandemia en Colombia (Sisma Mujer, 2021c), identificó que, con corte al 13 de mayo de 2021, al menos 11 lideresas y defensoras de derechos humanos y lideresas sociales habrían sido asesinadas en lo corrido del año. En igual sentido, se pudo establecer la persistencia de amenazas, agresiones físicas, desplazamientos, aten-

tados y abuso policial (Sisma Mujer, 2021c), así como el incremento del control territorial por parte de actores armados (Sisma Mujer, 2020b, p. 9).

Para Sisma Mujer es preocupante el hecho de que el Programa Integral de Garantías no esté siendo implementado de manera adecuada. Hemos encontrado que la respuesta del Estado se ha centrado en las ofertas educativas, principalmente, sin que se avance de manera más decidida en la prevención de las violencias, en la protección integral y en investigación y judicialización con debida diligencia. Nos preocupa la práctica del Estado de no acatar, ni siquiera, la implementación efectiva de las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Concretamente y a manera de ejemplo, en el caso de Yirley Velasco, defensora de derechos humanos de los Montes de María, hemos evidenciado una actitud evasiva que no se corresponde con el alto riesgo y las marcas de género de la violencia cometida contra esta (CIDH, 2020).

De igual modo, este gobierno ha adelantado acciones estigmatizantes contra las defensoras a través de pronunciamientos, persecución judicial y capturas contra sus familiares basados en pruebas insuficientes. Por otro lado, también hemos podido evidenciar acciones regresivas en su seguridad, con el desmonte injustificado de sus esquemas de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección (UNP). En conclusión, garantizar las condiciones de seguridad para que las defensoras y lideresas puedan ejercer su labor en el país es aún una deuda pendiente por parte del Gobierno nacional, que requiere de su máxima atención.

Finalmente, es necesario hacer referencia a las medidas adoptadas por el gobierno de cara a enfrentar la protesta social en medio de un estallido como consecuencia de las desigualdades históricas exacerbadas en el contexto de la pandemia. Sisma Mujer, en su análisis sobre el particular, concluyó que la pandemia trajo como consecuencia la mayor

presencia de fuerza pública en las ciudades y territorios, por razones sanitarias (Sisma Mujer, 2021b, pp. 12-19). Sin embargo, durante las manifestaciones sociales, este mayor poder, producto de su lugar en la contención de la pandemia, fue empleado y aprovechado como mecanismo para reforzar el control militar y policial sobre la ciudadanía, en perjuicio especial de las mujeres (Sisma Mujer, 2021b). Muestra de ello fue el uso de violencia patriarcal, arbitraria y desproporcionada, con claras marcas de género, en donde la violencia sexual fue una forma de castigo contra las manifestantes, en su mayoría mujeres jóvenes (Sisma Mujer, 2021b). De la misma magnitud del estallido social fue la resistencia del gobierno a reconocer las violencias y abrir caminos de diálogo. A la fecha, y pese a las recomendaciones hechas por la CIDH, aún no se garantiza la participación efectiva de las mujeres (CIDH, 2021).

Así pues, podemos decir que este tercer año de gobierno de Iván Duque marcó para las mujeres y las niñas un camino hacia la pobreza, la violencia y la estigmatización. Insistimos en que el primer paso es reconocer el carácter feminizado de la crisis que vivimos, producto de hechos externos como la pandemia, pero agudizada por la falta de escucha y de empatía del Gobierno nacional frente a la ciudadanía en general y las mujeres en particular. Como hemos venido insistiendo a lo largo de este año desde la Corporación Sisma Mujer, una crisis feminizada requiere de una respuesta feminista. De otro modo, se avanzará en la aplicación de fórmulas insuficientes y con tendencia a fracasar para una problemática con afectaciones diferenciales (Sisma Mujer, 2021a, p. 46).

Si bien este último año fue particularmente difícil debido a la pandemia, lo que implicó dificultades inesperadas y acciones no previstas, no es admisible, ni puede ser una justificación para que se hayan incrementado los riesgos de violencia y estigmatización para las mujeres y las niñas. El gobierno de Iván Duque debe estar en capa-

cidad de adaptarse y reaccionar ante estas circunstancias, sin que ello implique desconocer sus obligaciones de garantizar para las mujeres una vida libre de violencias.

Referencias

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021). *Observaciones y Recomendaciones, Visita de trabajo a Colombia*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Grupo de Género en la Paz (GPAZ) (2021). *III informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz*. GPAZ.
- Sisma Mujer (2020a). *Boletín número 20*. Sisma Mujer.
- Sisma Mujer (2020b). *Boletín número 24*. Sisma Mujer.
- Sisma Mujer (2021a). *Boletín número 25*. Sisma Mujer.
- Sisma Mujer (2021b). *Boletín número 26*. Sisma Mujer.
- Sisma Mujer (2021c). *Boletín sobre lideresas y defensoras de derechos humanos durante el segundo año de la pandemia en Colombia*. Sisma Mujer.

Norma

- Resolución 40/2020. *Medida cautelar* 154-20. Yirley Judith Velasco Garrido y núcleo familiar respecto de Colombia, 17 de julio de 2020. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

JÓVENES, AFECTACIONES E IMPACTOS

Plataforma por el protagonismo de niños, niñas y jóvenes

Introducción

La elaboración de este artículo coincide con el contexto del paro nacional que comenzó el 28 de abril de 2021¹ y que protagonizaron millares de manifestantes alrededor del país a pesar de las medidas de confinamiento adoptadas por el Gobierno nacional para prevenir la proliferación del covid-19. Esta jornada de protesta social fue multicausal y contó con la participación mayoritaria de jóvenes, lo que demuestra un clamor masivo de inconformidad por parte de este sector de la población, entre otras razones, por la desfinanciación de la educación pública, el incumplimiento del Acuerdo de paz², los bombardeos indiscriminados que dejaron como víctimas fatales 6 niños, las re-

formas que atentaban contra los derechos sociales y económicos, contra la brutalidad y el abuso policial, y las medidas represivas adoptadas para atender la pandemia.

Infelizmente, se ha intentado acallar las protestas con excesos de autoridad por parte de la fuerza pública. Los resultados de esas medidas han sido asesinatos de decenas de manifestantes, violaciones y agresiones sexuales, lesiones personales –incluida la mutilación ocular–, privaciones arbitrarias de la libertad, criminalización, estigmatización, entre otros, lo que evidencia el uso de la represión como única respuesta del gobierno a las peticiones de las personas manifestantes.

En el país, la población joven comprendida entre los 14 y los 26 años de edad representó en 2020 el 21,8 % de la población total colombiana (10 millones 990 mil 268 jóvenes) (DANE, 2020b). Y casi el 9 % del total de habitantes corresponde a personas cuyas edades oscilan entre los 20 y los 24 años (p. 5). Estas cifras evidencian que la Población Económicamente Activa supera a las personas económicamente dependientes, lo que se ha denominado “bono demográfico”³.

Teniendo en cuenta la prevalencia de población joven en Colombia, se debe considerar lo señalado por la Comisión Econó-

-
- 1 Este paro tuvo antecedentes de movilización en noviembre de 2019 y en las protestas de sindicatos y de estudiantes en septiembre de 2020, en medio de una marcada violencia policial.
 - 2 Se refiere al *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (Farc-EP).
 - 3 “El bono demográfico es el periodo durante la transición demográfica en [el] que la proporción de personas en edad de trabajar crece en relación con la población de personas en edades potencialmente dependientes.” ((DANE, 2021c).

mica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2000): la importancia de la juventud para el crecimiento económico de los países y la necesidad de adoptar políticas públicas que la reconozcan, tanto como receptora de servicios públicos, como en su potencial contributivo, de manera que colabora con el desarrollo económico, social y político en todos los niveles (pp. 23 y 24).

Este artículo hace, primero, un acercamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en relación con la generación de empleo para las personas jóvenes en Colombia; en segundo lugar, una presentación de la efectividad de dichas medidas a partir de dos elementos: las estadísticas oficiales con respecto a la ocupación juvenil y el resultado de la encuesta nacional adelantada a personas con edades entre los 15 y los 28 años de edad por la Plataforma Colombiana de Organizaciones Sociales y Populares por el protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes.

Medidas adoptadas por el Gobierno nacional

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (PND), formalizado en la Ley 1955 de 2019, solamente hace referencia a la población joven en uno de los acápite consagrado en el artículo 196, denominado “Generación de empleo para la población joven”. En esta disposición, el PND se limita a enunciar que las entidades del sector público deberán garantizar que, al menos el 10% de los nuevos empleos no requieran de formación profesional o experiencia, con el fin de que sean ocupados por jóvenes con estudios técnicos, tecnológicos y de pregrado. Esta misma disposición señala que, para el caso de organizaciones y entidades que creen empleos temporales, estas deberán otorgar el 10% de estos empleos a jóvenes entre 18 y 28 años.

Esta consagración limita las medidas gubernamentales de generación de empleo pa-

ra la población joven a entidades públicas y las reduce a la creación de nuevos cargos y, a su vez, a la creación de empleos temporales. La disposición normativa no establece mecanismos o estrategias para la participación de la población joven en entidades del sector privado ni medidas expresas para la participación de jóvenes en empleos permanentes dentro de instituciones estatales, ni planes para la incorporación juvenil en cargos ya creados.

Así, varias de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional han estado encaminadas a la vinculación de población joven en el sector público, expidiendo, por ejemplo, el Decreto 2365 de 2019 y, posteriormente, la Directiva Presidencial 01 de 2020, en las cuales se desarrollan las estrategias de vinculación de jóvenes a cargos de las entidades públicas. En ambos documentos se reitera la información señalada en el PND respecto a las iniciativas mencionadas anteriormente.

Así mismo, el Gobierno nacional expidió las circulares presidenciales 03 de 2019 y 100-002 de 2020 que estipulan la inclusión en las políticas públicas de la garantía de los derechos para la participación de jóvenes en planes de desarrollo territorial y reporte de vacantes y nuevos empleos creados en la plataforma de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, respectivamente. Estas medidas hacen parte del programa “+ Jóvenes en el Estado”.

Por otra parte, el Gobierno nacional emitió una serie de decretos, directivas, circulares, entre otros, como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por la proliferación del covid-19. Dentro de estas medidas, no existe una sola encaminada a la promoción o protección del empleo de la población juvenil, solamente, disposiciones que señalan alternativas generales a la presencialidad. De esta forma fue estipulado en la Circular 0021 de 2021, en la cual, sin hacer mención de las personas jóvenes, el Ministerio del Trabajo recuerda la implementación del trabajo en casa, teletrabajo, jornada la-

boral flexible, permisos, vacaciones anticipadas, entre otras, sin disponer de nuevas medidas para proteger a las personas trabajadoras o promover el empleo.

Es importante aclarar que de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la pandemia, incluidas las expedidas por el Ministerio de Trabajo, no existe ninguna encaminada a proteger o promocionar el empleo juvenil. Sin perjuicio de lo anterior, en junio de 2021, en medio de las jornadas de paro con claro protagonismo de jóvenes en sus calles, el Gobierno nacional expidió el Decreto 688 de 2021, en el que se reconocen los preocupantes índices de desempleo en la población joven en el país y se adopta la medida del financiamiento del 25 % de un salario mínimo legal mensual vigente,

por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años de edad, y hasta por doce (12) veces dentro de la temporalidad del apoyo, con el objeto de generar empleo joven y formal en el país (art. 1).

En ese programa pueden participar entidades privadas (art. 2.2.6.1.10.2).

La iniciativa anterior puede ser un punto de partida, pero no resuelve las causas estructurales en materia de empleo formal y en condiciones dignas para población joven, ni implementa una perspectiva diferencial de género; la misma no ha sido puesta en marcha a pesar de su anuncio en mayo de 2021 y, como consecuencia, no es posible medir su impacto en el presente documento.

Por otra parte, entre las medidas adoptadas no existe una que transversalice la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales para hacer efectiva la participación de las personas jóvenes en la economía colombiana, más allá de labores

técnicas o de mano de obra directa. Es decir, no se evidencia un reconocimiento de la necesidad del derecho a la educación, a servicios básicos, acceso a la tecnología y medio ambiente.

Índices de desempleo en la población joven colombiana

Teniendo en cuenta las cifras oficiales emitidas por el gobierno, especialmente por el DANE, se analizará el impacto de las medidas mencionadas en los resultados de tasas de empleo y desempleo, tanto a nivel general como en población joven. Lo anterior, sin desconocer lo que ha señalado la Organización Internacional del trabajo (OIT) (2021) relacionado con la pérdida de empleo e ingresos en perjuicio de la población global, como consecuencia de las medidas de confinamiento relacionadas con el covid-19 (p. 11), por lo cual, se presentará un estudio comparado en específico del desempleo de la población juvenil en América Latina en el contexto de la pandemia.

**En el país,
la población joven
comprendida entre los 14
y los 26 años representó
en 2020 el 21,8 %
de la población total
colombiana.**

Al respecto, de acuerdo con cifras expedidas por el DANE, el país llegó en 2018 a un 11,8 % de desempleo, cifra que no se alcanzaba desde 2016, mientras que en 2019 el índice alcanzó el 12,8 %, la tasa más alta de desempleo hasta entonces desde el primer semestre de 2008; esta cifra se repitió en febrero de 2020, lo que evidenció un aumento considerable en el desempleo general en el país desde comienzos del gobierno de Iván Duque antes del inicio de las medidas para prevenir los contagios por covid-19.

Como era de esperarse, tal como sucedió alrededor del mundo, una vez iniciado el confinamiento en el país, los índices de des-

empleo aumentaron de forma alarmante y sin precedentes, alcanzando cifras del 21,4%, que vienen disminuyendo desde julio de 2020 hasta ahora, ubicándose en un 15,1% en abril de 2021, último registro reportado por el DANE (2021b).

Es importante resaltar el informe publicado por el DANE (2020a) sobre cifras de empleo y brechas de género, en el que se demuestra que el número de mujeres ocupadas es mucho menor que el de hombres, variable que se ha mantenido durante el último gobierno (p. 5). Así mismo, este informe evidenció que, durante la época de pandemia, en casi todas las actividades económicas u ocupaciones las mujeres fueron quienes más perdieron empleo frente a los hombres, especialmente en actividades como artes, entretenimiento, recreación y servicio; administración pública, defensa, educación y atención a salud humana; comercio y reparación de vehículos; alojamiento y servicios de comida; actividades científicas y profesionales; entre otras (p. 3). Por ejemplo, actualmente, el índice de desempleo en mujeres de este grupo poblacional corresponde a 30,1 % mientras que el de los hombres es de 17,9 %; es decir, el índice de mujeres jóvenes desempleadas casi se duplica en relación con el de los hombres (p. 4), esta variable se ha mantenido históricamente (p. 4).

Con respecto a la población juvenil, el DANE (2021a) publicó en junio de 2021 un informe trimestral en el que se evidencia que, desde 2018, el desempleo en personas jóvenes ha ido en ascenso, aumentando de manera considerable si se compara con los tres años anteriores. Así pues, si bien desde 2015 se venía presentando un aumento en el porcentaje de desempleo juvenil, este aumentaba no más de 5 puntos en décimas, sin embargo, de 2018 a 2019, las cifras pasaron de 17,0 a 18,5 puntos, con un aumento de una unidad y 5 décimas (p. 1).

En el inicio de la pandemia, naturalmente, los índices aumentaron de manera exponencial, pasando a 22,8 puntos en 2020 e

incrementando en 2021 a 23,1. Es importante destacar que, como se mencionó, a nivel general el índice de desempleo disminuyó de 2020 al 2021, situación que no se ve reflejada en la población joven.

Haciendo un análisis comparado, específicamente con población joven, la OIT (2021) encontró que la crisis sanitaria afectó particularmente a las mujeres y jóvenes (entre 15 y 24 años) de América Latina y el Caribe (p. 13). En su informe, la OIT demostró que, en términos generales, Colombia es el tercer país con mayores índices de desempleo tanto femenino como masculino, solo por debajo de Santa Lucía y Costa Rica (p. 40). Con respecto a la población joven, esta organización encontró que Colombia es el cuarto país con mayor porcentaje de desempleados tanto antes como luego de la crisis sanitaria.

Así, los datos presentados en este acápite reflejan que las medidas adoptadas por el actual gobierno resultan insuficientes para disminuir el desempleo en las personas jóvenes en el país, a pesar de fijarse como estrategia en el PND, pues desde 2018, independientemente de las medidas para evitar el aumento de contagios de covid-19, los índices de desempleados han aumentado de manera alarmante y no han sido ejecutadas medidas específicas a corto, mediano o largo plazo para contribuir no solo al bienestar de esta población, sino también al desarrollo del país, como ha sugerido la Cepal (2020, p. 23).

La Encuesta Nacional a jóvenes

Con el fin de identificar aspectos puntuales que no miden las encuestas oficiales, la Plataforma Colombiana de Organizaciones Sociales y Populares por el protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes (en adelante la Plataforma), mediante convocatorias abiertas virtuales en diferentes zonas del país, dispuso una encuesta pública mediante formatos de formularios virtuales, puestos a disposición

de 100 jóvenes entre los 14 y 27 años, a través de organizaciones integrantes de la Plataforma. De esta forma, en la entrevista se analizó la situación laboral y de ingresos de la población joven seleccionada en Colombia (véase recuadro).

Uno de los resultados relevantes para este trabajo indica que el 71,6 % de las personas encuestadas se encontraba desempleada en el momento de completar la encuesta. Esta cifra varía en contextos previos a la pandemia, pues al preguntarse si contaban con trabajo antes de esta, el 48,9 % de los encuestados aseguró que no. Estos datos reflejan que más del 20 % de los encuestados perdieron sus empleos en la pandemia.

De igual forma, el 67 % de las personas jóvenes participantes identificaron que los ingresos económicos dentro de su núcleo familiar disminuyeron desde la pandemia, cuyas principales causas fueron la imposibilidad de trabajar como consecuencia de las medidas de confinamiento (36 %), despido del trabajo formal o informal de sus familiares (27 %) o despido de las personas encuestadas (10 %). En esta línea, el 66 % de las personas encuestadas concluyó que los ingresos recibidos no son suficientes para atender todas las necesidades básicas de su núcleo familiar.

Por otra parte, el 55 % de personas encuestadas afirmó que estaban buscando trabajo y, de este porcentaje, el 66 % ha tenido dificultades en el proceso para acceder a un empleo, siendo la exigencia de experiencia laboral o formación (54 %) y la falta de ofertas laborales (35 %), las principales causas reconocidas por las encuestadas para poder formalizarse en un trabajo.

En los anteriores resultados se refleja la ausencia de efectividad de las medidas presentadas por el Gobierno nacional para garantizar empleo en la población joven, pues, la exigencia de experiencia y formación sigue siendo el principal factor que imposibilita que la juventud acceda a empleos formales.

Sobre la encuesta de la Plataforma Colombiana de Organizaciones Sociales y Populares por el protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes.

Fecha de aplicación:
entre el 15 y el 28 de junio de 2021.

Se aplicó a 100 jóvenes.

El 57 % de las personas encuestadas se identificó como mujeres y el restante, como hombres. Ninguna indicó otra identidad. Así mismo, el 36 % de las personas encuestadas tenía entre 18 y 20 años de edad, el 32 %, entre 15 y 17 años; el 16 %, entre 21 y 23 años; el 9 %, entre 27 y 28 años y el 6 %, entre 24 y 26 años. De igual manera, las personas que respondieron la encuesta pertenecían a Bogotá D. C. y a los departamentos de Antioquia, Huila, Valle del Cauca, Chocó, Cundinamarca, Casanare, Córdoba, Norte de Santander, Risaralda, Arauca, Bolívar, Cesar y Guainía. Por otra parte, de las personas encuestadas, el 77 % reconoció haber alcanzado como mayor grado de educación el bachillerato, el 20 %, la educación universitaria y el 2 %, un posgrado.

(Próximamente, la encuesta se encontrará en <https://humanidadvigente.net/encuesta-nacional-jovenes-educacion-y-trabajo-en-colombia/>)

Así mismo, la ausencia de medidas para la protección de jóvenes que se vieron afectados por el confinamiento es evidente, lo que demuestra el aumento considerable de personas desempleadas y la disminución de ingresos tanto personales como en el núcleo familiar.

Conclusiones

De lo expuesto anteriormente se evidencia que, a pesar de que el Gobierno nacional decidió incluir la empleabilidad de población joven como una de las estrategias sus políticas públicas, en unos casos, y, en otros,

como producto de la presión social, no se han adoptado medidas efectivas, por el contrario, desde el inicio del gobierno de Iván Duque el desempleo ha aumentado considerablemente respecto a los periodos anteriores, alcanzando cifras sin precedentes en más de 10 años. Esta situación se ve reflejada en cifras oficiales publicadas por el DANE y comparativos realizados por la OIT que ponen en evidencia que la estrategia de vincular al mercado laboral a las personas jóvenes no ha ido más allá de una consagración formal.

En las medidas mencionadas no se evidencia alguna que esté dirigida a resolver el problema del desempleo en jóvenes, de hecho, las circulares emitidas por el Ministerio de Trabajo o los decretos expedidos por el gobierno, que fueron mencionados, no contaron con participación significativa de esta población.

Otro aspecto preocupante es que ninguna de las medidas enunciadas o adoptadas por el gobierno tienen una perspectiva de género que incluya el acceso a puestos de trabajo; por ejemplo, los ofertados en entidades públicas o la medida del subsidio del 25 % del salario mínimo no incluyen aspectos destinados a atacar la amplia brecha de género en estos aspectos, garantizando la participación de mujeres en los diferentes cargos.

Adicionalmente, a pesar de la importancia para el desarrollo del país y de que la población joven se vio especialmente afectada por la crisis sanitaria y las medidas gubernamentales para enfrentarla, este tema no fue objeto de atención por parte del Gobierno nacional, evidenciándose un aumento en el desempleo de los jóvenes que viene aumentando a pesar de la flexibilización de las medidas para contrarrestar los efectos del virus.

Es claro que el acceso a un trabajo decente⁴ para las y los jóvenes colombianos debe estar acompañado por otras medidas estructurales como el acceso a educación (pregrados, técnica y posgrados) y unas políticas públicas que se desliguen de un modelo de desarrollo basado en la financiarización, que retome la integralidad de derechos para las y los jóvenes (seguridad social, estabilidad laboral, régimen pensional) rompiendo con la flexibilización y tercerización que han marcado el desastre de las políticas públicas hacia las y los jóvenes colombianos.

En conclusión, el balance es negativo y requiere de medidas urgentes que cuenten con la participación de jóvenes, para garantizar de manera transversal y permanente el acceso al trabajo de esta población, considerando las dificultades de aplicación y oferta, así como enfoques diferenciales para disminuir las diferentes brechas, garantizar ingresos dignos y promover el desarrollo del país.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2000). *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Cepal.

-
- 4 Concepto desarrollado por la OIT para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2020a). *Informe sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del covid-19*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020b). *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. ¿Quiénes son, qué hacen y cómo se sienten en el contexto actual?* DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021a). Mercado Laboral de la Juventud. Trimestre móvil febrero-abril 2021. *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 11 de junio de 2021*. DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021b). *Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) Mercado laboral - Empleo y desempleo*. Recuperado el 14 de junio de 2021. <https://www.dane.gov.co/index.php/178-english/so-ciales/cultura/2921-gran-encuesta-integrada-de-hogares>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021c). *Dinámicas de la educación en Colombia*. Recuperado el 4 de agosto de 2021. <https://www.dane.gov.co/files/webinar/presentacion-webinar-14-abril-2021-conversatorio-com-portamiento-poblacional-educacion-superior.pdf>

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020). *Panorama Laboral 2020 América Latina y el Caribe. Edición covid-19*. OIT.

Plataforma Colombiana de Organizaciones Sociales y Populares por el protagonismo de Niñas, Niños y Jóvenes. (2021, junio). *Encuesta nacional Jóvenes, trabajo y educación*. <https://humanidadvigente.net/encuesta-nacional-jovenes-educacion-y-trabajo-en-colombia/>

cion-y-trabajo-en-colombia/(Próximamente, la encuesta estará en esta dirección).

Normas

Decreto 2651 de 2019 de 26 de diciembre. Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título 1 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, reglamentario único del sector de función pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público, de 2019. Presidencia de la República. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=104534>

Decreto 688 del 24 de junio de 2021 . Por el cual se adiciona la Sección 10 al Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo y se crea el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia Sacúdete. Ministerio de Trabajo. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

Directiva Presidencial 01 del 03 de febrero de 2020. Vinculación y contratación de jóvenes entre 18 y 28 años. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?ruta=DirectivasP/30038780>

Resolución 0452 del 19 de marzo de 2021. Por la cual se establecen medidas para implementar el Programa Estado Joven - Prácticas Laborales en el Sector Público. Ministerio del Trabajo. https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/38324348/38427173/2021-03-01_Resolucion_programa_estado_joven.pdf/d1fc74ee-a27a-ae05-b6ab-3130620ee-3f5?t=1614707602526

SITUACIÓN DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN COLOMBIA

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)

Introducción

Según la Plataforma Regional Interagencial (R4V) liderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para julio de 2021, en América Latina y el Caribe había 4 millones 603 mil 441 personas migrantes forzadas y refugiadas de nacionalidad venezolana (R4V, s. f.); de esta cifra, cerca de la mitad se encuentra en Colombia (1,8 millones, según el gobierno colombiano) (Cancillería, 2021), aunque es muy posible que este número sea más alto, si se tiene en cuenta que aún existe un cierto nivel de subregistro, llegando a ser un poco más de 2 millones de personas venezolanas las que se encuentran en territorio colombiano hasta la fecha.

Junto con la llegada de población venezolana, también hay que tener en cuenta el retorno de un estimado de 500 mil personas de nacionalidad colombiana o colombo-venezolana. Muchas de ellas radicadas en el país vecino por décadas, entre las que se encuentran víctimas del conflicto en Colombia y refugiados que retornan sin contar con las suficientes redes de apoyo y garantías para integrarse adecuadamente al país.

Lo anterior representa un hito en materia migratoria para Colombia, un país que históricamente se ha caracterizado por ser expul-

sor y generador de población con necesidad de protección internacional, debido a las dinámicas de violencia que se han reproducido por décadas tras el conflicto armado interno y que en la actualidad persisten.

Colombia, en cinco años, se convirtió en el principal país receptor y de tránsito de población venezolana en condición de movilidad humana forzada, esto debido en gran parte a la proximidad histórica, cultural y geográfica, pero también por ser un punto de paso casi obligatorio para llegar a otros países de la región ubicados en Centroamérica y Suramérica

La pandemia y sus efectos en la población migrante y refugiada venezolana

La declaración de la pandemia en 2020 fue, sin duda, un hito en lo relacionado con la movilidad humana, por su inmediato efecto tras el cierre de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de todos los países del continente. En ese contexto, el 18 de marzo de 2020, el presidente Iván Duque anunció el cierre de las fronteras, una medida que en principio se veía como transitoria, pero que al final se prorrogó a lo largo del año.

El cierre de fronteras se caracterizó por su enfoque de Seguridad Nacional, en donde se

evidenció el uso frecuente del mecanismo de las expulsiones excepcionales que permiten expulsar de manera sumaria y sin garantizar el debido proceso a las personas migrantes. Al menos 109 medidas sancionatorias de deportación y 322 expulsiones fueron evidenciadas por diferentes organizaciones que acompañan el tema, hecho que se expuso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el 179° periodo de sesiones realizado a principios de 2021 (Codhes, 2021).

A pesar de las restricciones de movilidad y el cierre de fronteras, según Migración Colombia, para agosto de ese año, al menos 95 mil migrantes de nacionalidad venezolana decidieron retornar desde distintos lugares de Colombia. Un número pequeño en proporción al total de la población venezolana en el país. A lo anterior se sumó la suspensión de los servicios y trámites migratorios a nivel nacional y, de la contabilización de la vigencia del Permiso Especial de Permanencia (PEP) y otros salvoconductos otorgados a la población venezolana (Resolución 0918 de 2020).

Ni los más de 3.400 Permisos Especiales de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) emitidos por Migración Colombia a población venezolana hasta septiembre de 2020 (documento pensado para brindar la posibilidad de la regularizaciones a partir de una oferta de trabajo hecha directamente por un empleador), ni la posibilidad de renovación de los PEP de quienes tenían vencido dicho documento logró reducir el impacto socioeconómico por las restricciones a lo largo del año, ya que la mayoría de estas personas sobreviven de la economía informal, y la imposibilidad de ejercer dichas actividades económicas, como la venta de víveres en la calle, el moto y bicitaxismo, entre otros, imposibilitó a la población venezolana obtener los recursos necesarios para el alimento y el pago de vivienda (gran parte de la población venezolana vive en sitios llamados paga diario, lugares de condiciones

precarias en donde se puede pasar la noche por un costo que no supera los 10 mil pesos (2 dólares).

Desalojos a la fuerza, personas durmiendo en la calle por falta de recursos y limitada posibilidad de acceso al sistema de salud fueron algunas de las situaciones que se hicieron presentes en diferentes lugares de Colombia a lo largo de la pandemia.

Respuesta ante la crisis migratoria

El Estado colombiano ha ratificado múltiples instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos que tocan de manera directa o indirecta a las personas que se encuentran en condición de migrantes o con necesidad de protección internacional, dentro de los cuales se destacan: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la declaración de Cartagena de 1984, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990, entre otros.

En dichos instrumentos se consagra la obligatoriedad para el Estado colombiano de adoptar, según los estándares internacionales, medidas enfocadas a la protección y garantía de los derechos de la población migrante y refugiada.

Tras un difícil contexto de pandemia, el tercer año de gobierno del presidente Iván Duque inicia con el anuncio del director de Migración Colombia, Francisco Espinosa, el 6 agosto de 2020, de la implementación de un sistema de biometría a la población venezolana en el país (Proyecto Migración Venezuela, 2020). Por medio del registro en internet se pretende recolectar información de identificación de la población venezolana, sin importar su estatus migratorio, para,

posteriormente, proceder a la expedición de un documento que les permita el acceso a servicios y le permita al Estado colombiano monitorear su situación migratoria. Con esta medida se pretende disminuir los índices de irregularidad migratoria entre la población venezolana.

Para el 1 de marzo de 2021, por medio del Decreto 216 de 2021, el Gobierno de Iván Duque dio paso a la creación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), bajo régimen de protección temporal, el cual iniciaría su implementación por medio de la Resolución 0971 de 2021, todo lo anterior con el fin de regularizar la situación de aproximadamente un millón de personas de esta nacionalidad.

La medida del ETPV es un paso que se da luego de la implementación del PEP, creado mediante la Resolución 5797 de 2017, y que fue puesto en marcha inicialmente por el saliente gobierno del entonces presidente Juan Manuel Santos, con el cual se buscó brindar una alternativa temporal de regularización a la población venezolana, tras la llegada masiva en condiciones de vulnerabilidad e irregularidad desde finales de 2016.

De acuerdo con las cifras consolidadas por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, al 31 de enero de 2021 se otorgaron 720.113 PEP en todas sus fases. Sin embargo, dicha medida no llegó a la totalidad de la población venezolana, puesto que muchas de estas personas no lograban cumplir con los requisitos establecidos, por lo que una gran parte de esta población aún se encuentra en situación de irregularidad y desprotección; se considera, así mismo, que el temor y la persistente desinforma-

ción y desconocimiento de sobre el acceso al PEP fueron algunos de los factores que no permitieron que se lograra llegar a la mayoría de la población venezolana en Colombia.

La medida del ETPV, según lo establecido en su decreto, tendrá una duración de diez años y permitirá ejercer durante dicho periodo cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de un contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio

de las actividades reguladas. También, permitirá acreditar permanencia en Colombia para los efectos de la acumulación del tiempo requerido para aplicar a una visa de residente (visa tipo R).

El ETPV inició su implementación el 29 de mayo de 2021 y en este momento se encuentra en su primera fase (Registro Único de Migrantes Venezolanos). Surtida esta

fase, se pasará a la fase de expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT) que se espera sea otorgado en su totalidad a todas las personas que en este momento están de manera irregular.

Si bien la medida del ETPV es un paso importante respecto de la respuesta que se debe brindar a la población venezolana que ha llegado en los últimos años a Colombia, más si se tiene en cuenta que la tendencia de ingreso de migrantes venezolanos al territorio nacional con intención de permanencia continúa en ascenso, aún hay varios aspectos que preocupan a las organizaciones de sociedad civil, la academia y, principalmente, a la población migrante y refugiada venezolana.

Hay un hito de inmigración en Colombia, país caracterizado, paradójicamente, por ser expulsor de población con necesidad de protección internacional, por las dinámicas de violencia.

Los vacíos y límites de la respuesta

Previo a la puesta en marcha oficial del decreto y, posteriormente, de la resolución que daría vida al ETPV, el Ministerio de Relaciones Exteriores, tras dar a conocer los borradores de dichas medias, abrió la recepción de comentarios y sugerencias, proceso en el que muchas organizaciones de sociedad civil participaron dando insumos que pudieran perfeccionar la propuesta según las necesidades del contexto. Sin embargo, luego de surtido este proceso de consulta, en su gran mayoría los comentarios no fueron incorporados en los textos finales, dejando así algunos elementos que son críticos en cuanto a la implementación y los efectos de la medida.

A continuación, se mencionan algunos de los puntos que se consideran críticos sobre el ETPV:

- “ Pese a que el ETPV Bajo Régimen de Protección Temporal tendrá una vigencia de diez años, el Gobierno nacional podrá dar por terminados los efectos del Estatuto en cualquier momento, en virtud de la facultad discrecional que le asiste en materia de relaciones exteriores. Esto supone falta de seguridad jurídica, ante la posibilidad de que, por razones de tipo discrecional, cese la medida, lo que tendría un impacto negativo en la población venezolana en Colombia que está amparada bajo dicha norma, y significaría a su vez un retroceso en lo alcanzado hasta el momento.
- “ La inclusión del migrante venezolano en el registro contemplado en la fase inicial de implementación de ETPV no modifica su estatus migratorio, no le otorga beneficios o facultades en el territorio nacional, no equivale al reconocimiento de la condición de refugiado, ni implica el otorgamiento de asilo. El certificado de preregistro (etapa actual de ETPV) que reciben las perso-

nas no les da acceso a derechos. En la práctica, esto prolonga la situación de desprotección de la persona, ya que no puede, por ejemplo, acceder al derecho a la salud, a menos que sea solo para situaciones de extrema urgencia. Se han identificado casos de personas con necesidad de tratamiento de enfermedades y otras situaciones de salud que no pueden acceder más allá de una atención inmediata y temporal de emergencia; tampoco pueden aspirar a un empleo formal.

- “ En cuanto al acceso a las diferentes vacunas que han llegado al país para inmunizar a la población contra el covid-19, solo las personas que están de manera regular pueden acceder a ellas, incluyendo a la población migrante que ya ha iniciado su proceso de pre registro al ETPV. Las personas migrantes que están en condición irregular y no han iniciado el proceso de acceso ETPV, así como las personas migrantes pendulares y en tránsito, no pueden ser vacunadas, lo que las deja expuestas a la enfermedad.
- “ El cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para la obtención del PPT no es garantía de su otorgamiento, decisión amparada en la facultad discrecional del Estado colombiano en materia de control migratorio y de extranjería. Si bien el Gobierno colombiano ha expresado su deseo de que esta medida cobije a la totalidad de la población venezolana, surge la preocupación de que, en la práctica, bajo este precepto, muchas personas no puedan acceder a permiso temporal, lo cual las dejaría sin ninguna posibilidad de regularizar su situación en el país, obligándolas a abandonar el territorio colombiano sin tener en cuenta sus condiciones de vulnerabilidad y el riesgo que implicaría regresar a Venezuela.

- “ Bogotá, Medellín, Cali, Cúcuta y Barranquilla son las ciudades en las que se ha registrado el mayor número de venezolanos para acogerse al ETPV. No obstante, se han presentado reiteradas quejas de la población venezolana ante la falta de acceso y orientación adecuada para llevar a cabo este proceso y que afecta principalmente a quienes no se encuentran en las ciudades capital o grandes centros poblados, en donde el acceso a herramientas tecnológicas y de personal adecuado es muy limitado o inexistente, lo que constituye una barrera para poder llevar a cabo su solicitud de ETPV.
- “ La falta de información y orientación clara en los puntos visibles establecidos por Migración Colombia ha generado serios problemas a las personas para hacer adecuadamente su preregistro, lo que a futuro podría influir como causal de la negación del otorgamiento del ETPV.
- “ Limitaciones para el acceso a la nacionalidad de hijos e hijas de colombianos nacidos en Venezuela: pese a las limitaciones conocidas en relación con la obtención de documentación en Venezuela, para la obtención de la nacionalidad se exige la partida de nacimiento apostillada. Eso ha generado dificultades para quienes legítimamente pueden tener la nacionalidad colombiana. Se han identificado casos de personas de diferentes edades que, pese a contar con la partida de nacimiento e incluso encontrarse en Colombia con sus padres colombianos no han podido acceder a la nacionalidad. Esta situación tiene como principal dificultad la ausencia de relaciones diplomáticas y consulares entre los dos países.

Para mediados de junio más de 813 mil migrantes venezolanos habían terminado con éxito la primera fase de implementación

del ETPV, según el director de Migración Colombia. La fecha límite de registro en el ETPV, para quienes ingresaron antes del 31 de enero de 2021, es hasta el próximo 28 de mayo de 2022.

La situación de los solicitantes de refugio de nacionalidad venezolana

Pese a la llegada masiva de población venezolana en necesidad de protección internacional durante los últimos años, y con ello el aumento exponencial de solicitudes de refugio de personas de esta nacionalidad, muy poco o nada se ha hecho desde el Gobierno nacional para fortalecer y mejorar el actual sistema de refugio/asilo en Colombia. Según el Acnur, a 31 de diciembre de 2020, en Colombia 19.600 personas de nacionalidad venezolana habían solicitado el reconocimiento como refugiados, de las cuales, solo 771 han sido reconocidas.

Es muy preocupante la falta de respuesta y acumulación de casos de solicitudes de refugio. Son frecuentes las situaciones de solicitantes de refugio que por más de dos años han permanecido en espera e incertidumbre sin saber cuándo se les llamará a entrevista y se resolverá su situación. Esta falla del sistema de refugio se da en gran parte ante la ausencia en la normatividad colombiana de un tiempo definido que establezca un límite razonable para dar respuesta a las solicitudes.

A lo anterior hay que sumarle que el salvoconducto que reciben las personas solicitantes de refugio no les brinda un debido acceso a derechos en el país. Dicho documento les permite permanecer de manera regular en Colombia y les da acceso al servicio de urgencias en salud, pero no les permite, por ejemplo, aspirar y ejercer ningún trabajo formal, lo que ha obligado a estas personas, en su mayoría en condición de vulnerabilidad, a estar por años sometidas a vivir de la

caridad o de actividades informales, lo que las expone a diversos riesgos y profundiza su precaria situación socioeconómica.

Teniendo en cuenta el contexto de país de origen, en múltiples ocasiones organizaciones de la sociedad civil y la academia han solicitado al Gobierno nacional dar aplicación al instrumento regional de Cartagena de 1984, el cual contiene una definición ampliada del concepto de refugiado, y que se encuentra incorporado en la normatividad colombiana junto a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Sin embargo, y pese ser una buena práctica implementada en la región, por ejemplo, en el caso de Brasil, el Gobierno colombiano ha hecho caso omiso de estas solicitudes, aun cuando también en las notas orientativas de 2018 y 2019 de ACNUR se pide a los estados aplicar dicha definición.

Según el Acnur, Colombia es actualmente el cuarto país en el mundo con más solicitudes de refugio de esta nacionalidad y el segundo en América Latina y el Caribe.

Población venezolana víctima de dinámicas propias de violencia derivadas de actores armados y criminalidad organizada

Homicidios, amenazas, desplazamientos, reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes, xenofobia, desaparición forzada, delitos sexuales y trata de personas son algunas de las vulneraciones de los derechos humanos que revelan estudios realizados por Codhes (s. f.) desde el año 2019, tras el análisis comparado de cifras oficiales de la

Policía Nacional, Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación y los datos del Sistema de Información de Codhes, (Sisdhes).

Entre enero de 2015 y diciembre de 2020 se han registrado 1.933 casos de homicidio en los que las víctimas son de nacionalidad venezolana, siendo los hombres jóvenes y menores de 29 años los mayormente victimizados; el arma de fuego es el mecanismo de muerte más utilizado. Las más recientes cifras consolidadas desde Codhes muestran que, entre enero y agosto de 2021, han sido asesinadas 362 personas de nacionalidad venezolana, 88,1% hombres y 11,9% mujeres, siendo Cundinamarca, Norte de Santander, Valle del Cauca, Atlántico y Antioquia los departamentos donde se registró el mayor número de casos.

Estructuras armadas ilegales en las ciudades han generado desplazamiento forzado intraurbano bajo amenaza a la población de origen venezolano cuando han incumplido con los pagos de arriendo en hospedajes, paga diarios o inquilinatos de algunas capitales del país.

Los riesgos de reclutamiento de menores de edad provenientes de Venezuela por parte de estructuras delincuenciales para su vinculación a actividades asociadas al microtráfico, tráfico de armas y drogas, campaneros y mendicidad ajena, ha incentivado que familias se desplacen de los territorios para proteger a los niñas, niñas y adolescentes.

Los desplazamientos forzados de población refugiada y migrante venezolana en Colombia muestran una doble expulsión: en primer lugar, la migración forzada por la situación de múltiples crisis en Venezuela; en segundo lugar, como resultado del des-

Pese a la llegada masiva de población venezolana en necesidad de protección internacional, muy poco ha hecho el Gobierno para mejorar el sistema de refugio/asilo.

plazamiento forzado asociado a experiencias de amenaza, violencia, discriminación o riesgos contra la vida y la integridad. Según el Sisdhes, en 2020 se tiene registro de un total de 1.650 personas desplazadas de origen venezolano, con Norte de Santander como el departamento que presenta el mayor número de víctimas, con 1.097, seguido de Cauca con 440 y Valle del Cauca con 50 (Codhes, s. f.).

Es muy posible que exista un alto nivel de subregistro de cifras debido a factores tales como: temor de denunciar ante la posibilidad de sufrir deportación por estar en condición migratoria irregular, desconocimiento de las rutas de atención y oferta institucional, temor a sufrir represalias por parte de los actores armados e incluso la xenofobia.

En los territorios se ve con preocupación la falta de orientación desde el Gobierno nacional y, en especial, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) sobre cómo proceder y atender casos de población migrante víctima del conflicto armado, así como de personas retornadas para evitar su revictimización.

La crisis migratoria vivida por otras nacionalidades

Además de lo que se ha presentado con la población de origen venezolano en Colombia, cabe mencionar otro aspecto que ha sido igualmente preocupante, pero menos visible y atendido por el gobierno. Tiene que ver con el flujo y tránsito de personas por la región del Pacífico colombiano y que llegan a la frontera de Colombia con Panamá, con el objetivo de cruzar el Tapón del Darién para seguir su ruta en dirección a Estados Unidos.

Diferentes medios de comunicación han expuesto recientemente la grave situación humanitaria de la población migrante que se ha visto atrapada en la frontera, por la

continuidad del cierre de esta desde el inicio de la pandemia. Sin embargo, desde hace más de una década cientos de personas llegan a diario hasta municipios fronterizos como Necoclí y Turbo, lugares olvidados históricamente por el Estado colombiano y que prácticamente subsisten de la economía producto del tránsito de migrantes de diferentes partes del mundo (Cuba, Haití, Venezuela, República Democrática del Congo, Ghana, Senegal, Pakistán, Mali, Guinea, Gambia, Somalia, Bangladesh, Yemen, Angola, Afganistán, Camerún, Sierra Leona, Togo).

Pese a las restricciones por la emergencia sanitaria, ya desde el 14 de septiembre de 2020 el director de Migración Colombia, Juan Francisco Espinosa, había expresado su preocupación por el gran número de migrantes africanos y haitianos (El Meridiano, 2020) que venían desde Brasil, Ecuador y Argentina, haciendo la ruta del Pacífico colombiano para conectar con Panamá, y que se encontraban represados.

Situaciones como el naufragio y muerte de migrantes (Europa Press, 2021) se presentan de manera constante, pero pese a esos hechos de evidente vulnerabilidad y riesgo, lo cierto es que, durante lo corrido del gobierno de Iván Duque, no se ha evidenciado la implementación de acciones concretas y efectivas para solucionar las graves problemáticas sociales y humanitarias que hay en ese territorio, producto del abandono estatal y la presencia de redes criminales y grupos armados que se lucran del tráfico de narcóticos y de migrantes.

Se evidencia la falta de una real comunicación y articulación de las autoridades y los gobiernos, lo cual se expresa en la persistente situación de esa frontera o en hechos como su inicial apertura sin contar con un diálogo y coordinación con el Gobierno panameño (Infobae, 2021).

Tras la reciente crisis migratoria y humanitaria diferentes funcionarios del Gobierno nacional, como el ministro de Defensa, Die-

go Molano, y el defensor del pueblo, Carlos Camargo, visitaron esa frontera prometiendo acciones para atender la situación y exigiendo lo propio al Estado panameño. Sin embargo, a la fecha persiste la crítica situación, en la cual siguen llegando a diario migrantes de diferentes nacionalidades.

El gobierno de Panamá se comprometió con Colombia a permitir el paso de la frontera a 500 personas por día, pero la realidad es que eso no es suficiente, cuando a diario siguen llegando cientos en condiciones de vulnerabilidad, muchas de ellas víctimas de redes de trata y tráfico de migrantes (se estima que son 15 mil migrantes los que se encuentran represados en esa frontera), y la infraestructura y los recursos financieros y humanos de las administraciones locales son insuficientes para atender una situación de esta magnitud.

Referencias

- Cancillería (2021). Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/presidente-duque-anuncia-decision-historica-crear-estatuto-proteccion-temporal>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (2021). CIDH: es inadmisibile que los Estados aprovechen la pandemia para militarizar sus fronteras. <https://codhes.wordpress.com/2021/04/09/cidh-es-inadmisibile-que-los-estados-aprovechen-la-pandemia-para-militarizar-sus-fronteras/>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (s. f.). Graves violaciones de derechos humanos a población migrante venezolana

en Colombia revelan informes. <https://codhes.wordpress.com/2021/06/25/graves-violaciones-a-derechos-humanos-a-poblacion-migrante-venezolana-en-colombia-revelan-informes/>

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) (s. f.). En 2021, más de 360 personas de nacionalidad venezolana han sido asesinadas en Colombia. <https://codhes.wordpress.com/2021/08/24/en-2021-mas-de-360-personas-de-nacionalidad-venezolana-han-sido-asesinadas-en-colombia/>

El Meridiano (2020, 14 de septiembre). Migración reporta 6 mil venezolanos en Montería. *El Meridiano*. <https://elmeridiano.co/noticia/migracion-reporta-6-mil-venezolanos-en-monteria>

Europa Press (2021, 4 de enero). Cinco muertos tras el naufragio de una embarcación con migrantes en la frontera entre Colombia y Panamá. *Europa Press*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-cinco-muertos-naufragio-embarcacion-migrantes-frontera-colombia-panama-20210104234610.html>

Infobae (2021, 20 de mayo). Ecuador y Panamá rechazan la apertura de fronteras: conozca la resolución expedida por Colombia. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/20/ecuador-y-panama-rechazan-la-apertura-de-fronteras-conozca-la-resolucion-expedida-por-colombia/>

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) (s. f.). Refugiados y migrantes de Venezuela. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

Proyecto Migración Venezuela (2020). Migrantes serán identificados con un sistema biométrico. <https://migravenezuela.com/web/articulo/migrantes-seran-identificados-con-un-sistema-biometrico/2079>

Normas

Resolución 0918 de 2020. Por la cual se adoptan medidas extraordinarias temporales para la prestación de los trámites y servicios migratorios a nivel nacional y se dictan otras disposiciones. Migración Colombia.

Resolución 0971 de 2021. Por medio de la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes venezolanos. Migración Colombia.

Resolución 5797 de 2017. Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. Migración Colombia

LA PROFUNDIZACIÓN DEL HAMBRE EN COLOMBIA: OTRO REGALO DEL GOBIERNO DUQUE

FIAN Colombia

Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI*

La población colombiana, lejos de avanzar en que se garanticen su derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (Dhana) y su soberanía alimentaria, continúa sufriendo graves y profundas violaciones y vulneraciones en ambos aspectos.

Si bien la situación no es nueva, esa problemática se ha hecho más notoria durante el gobierno del presidente Duque, debido, en buena medida, a la conjunción de cuatro elementos importantes:

1. La persistencia de diversas formas de violación del Dhana que se evidencian, por ejemplo, en preocupantes cifras de hambre (tanto en subnutrición como malnutrición) y de pérdida de acceso a bienes comunes y recursos que son necesarios para que las personas preserven sus capacidades de alimentarse a sí mismas y al país.
2. La falta de voluntad política del Estado para avanzar en el desarrollo de políticas públicas y normas que, basa-

das en derechos humanos, permitan superar esas problemáticas y lograr la paz del país.

3. La inobservancia del Estado frente a sus obligaciones con respecto al Dhana y de recomendaciones hechas a nivel internacional por los órganos de derechos humanos.
4. La apuesta corporativista y en función del sector privado que hace el gobierno en materia alimentaria.

En las páginas siguientes trataremos de compartir algunos elementos y constataciones relacionadas con esos cuatro elementos.

La persistencia del hambre¹

Según las cifras oficiales más recientes (2015), más de la mitad de la población colombiana (54,2%) sufre de inseguridad alimentaria; es decir, tienen incertidumbre de si podrán o no acceder a los alimentos o, de hecho, ya no acceden a ellos (gráfica 1).

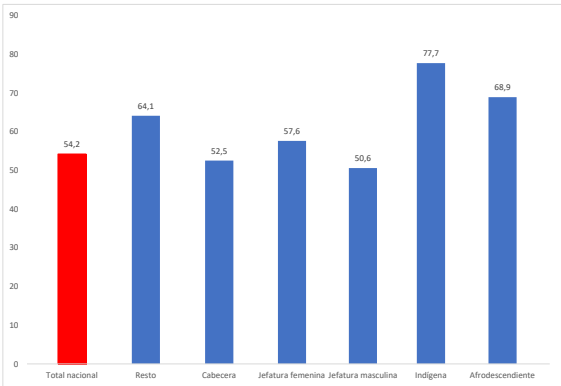
La inseguridad alimentaria afecta principalmente a los hogares rurales y con jefatura femenina, indígena o afrodescendiente. Visto de otro modo, la amenaza y certeza del hambre afecta especialmente a las mujeres y a las personas que habitan los territorios donde se producen los alimentos en Colombia. En

.....

* Autores individuales: Juan Carlos Morales González, Paola Romero Niño, Yubisa Arredondo, Liliana Vargas, Juliana Millán.

1 Las cifras aquí mencionadas son adaptadas de FIAN Colombia (2021).

Gráfica 1. Inseguridad alimentaria en hogares colombianos (porcentaje)

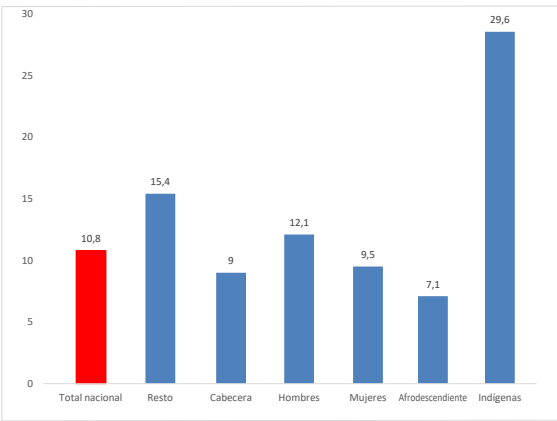


Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019).

cuanto a la población migrante, para febrero de 2021 el 70 % de los hogares migrantes vivía en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa (Doughman, 2021)².

En cuanto a indicadores de tipo nutricional, las cifras también son preocupantes. En lo que respecta al retraso en talla de niñas y niños entre 0 y 4 años de edad (gráfica 2), entre los 5 y 12 años (gráfica 3) y entre 13 y

Gráfica 2. Retraso en talla de niñas y niños entre 0 y 4 años (porcentaje)

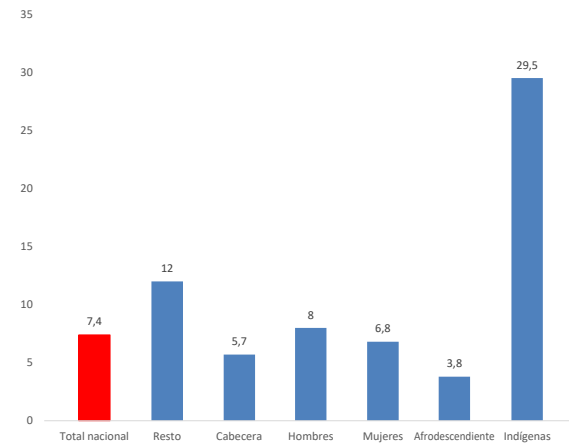


Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019, pp. 369-370).

.....

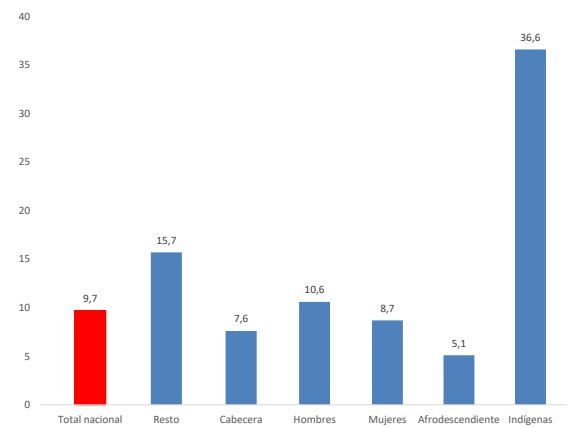
2 Los datos del autor se basan en Stompanato (2021).

Gráfica 3. Retraso en talla de niñas y niños entre los 5 y 12 años (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019, p. 401).

Gráfica 4. Retraso en talla de niñas y niños entre los 13 y 17 años (porcentaje)



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019, p. 428).

17 años (gráfica 4), las cifras indican que, respectivamente, el 10,8, 7,4 y 9,7 % de niñas, niños y adolescentes la padecen.

Al seleccionar el retraso en la talla (desnutrición crónica) queremos mostrar que es tal la persistencia del hambre y las violaciones del Dhana en Colombia, que el proceso de crecimiento y desarrollo de niñas, niños y adolescentes ha sido perturbado radicalmente. Muchas de estas personas tendrán

serias restricciones vitales y sociales, lo cual afectará no solo sus posibilidades de desarrollo a todo nivel, sino que incidirá negativamente también en la sociedad entera.

En todos esos grupos etarios, las niñas y los niños de procedencia rural o indígena tienen cifras mayores a sus respectivos promedios nacionales. Es decir, el campo colombiano, donde se producen los alimentos, está afectado aún más por el hambre. Esta afirmación no minimiza la gravedad del problema en las ciudades, máxime si se entiende que es inaceptable que en el país exista siquiera una sola persona que sufra de hambre.

Las violaciones del Dhana en su componente nutricional también se expresan de otras formas. En lo que respecta al hambre oculta (deficiencia de micronutrientes), casi una cuarta parte (24,7 %) de las niñas y los niños entre 6 y 9 meses de vida sufren de anemia (Ministerio de Salud y Protección Social *et al.*, 2019, p. 383), situación que habla de carencias alimentarias graves en la dupla madre-bebé y en sus hogares y comunidades. Además, el 15,5 % de las mujeres en edad fértil (13-49 años) y el 26,2 % de las mujeres gestantes (13-49 años) tienen anemia (pp. 469 y 483). En los tres casos, la anemia se presenta más en personas que habitan zonas rurales o son indígenas o afrodescendientes³.

.....

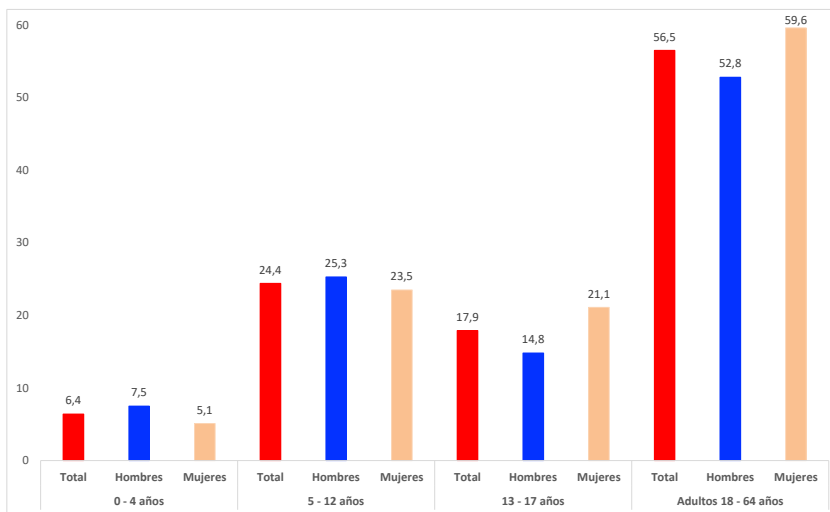
- 3 Cabe resaltar que la anemia no es la única expresión de hambre oculta. Las deficiencias de yodo, zinc, vitaminas y otros oligoelementos también es preocupante en el país y tienen graves consecuencias para la vida y vitalidad de las personas. No daremos cifras de estas deficiencias debido a las restricciones de este artículo.
- 4 Este sistema, regido e impulsado por las corporaciones, tiene como consecuencias, entre otras, la destrucción de la capacidad productiva de los productores primarios de alimentos, la imposición de la lógica del mercado en el proceso de intercambio alimentario, la consolidación de una dieta corporativista o dieta corporativa, la violación amplia de los derechos humanos (incluyendo la alimentación) y la destrucción planetaria. Todo facilitado por un violento proceso de captura corporativa de todas las instancias de decisión (véase Morales, 2018, pp. 25-26).

Respecto a otro indicador importante, solo el 36,1 % de las y los lactantes recibieron lactancia materna exclusiva (Ministerio de Salud y Protección Social *et al.*, 2019, p. 280), lo que constituye un serio problema de salud pública ineficientemente abordado por el Estado. De hecho, la duración de la lactancia exclusiva y la total tuvo unas medianas de apenas 1 y 14 meses (p. 279), respectivamente, cuando las recomendaciones internacionales son de 6 y 24 meses.

En el marco de los grandes problemas de salud pública y de violaciones del Dhana en Colombia, se destaca también uno muy importante frente al cual, si el Estado sigue sin tomar medidas radicales al respecto, tendrá serias consecuencias para el futuro de la población: el exceso de peso y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas (ECNT).

El exceso de peso (sobrepeso y obesidad) afecta de manera creciente a todos los grupos poblacionales. Este se observa en casi una cuarta parte de la población escolar, y en el 17,9 de la adolescente, así como en más de la mitad de la población adulta (56,5 %) (gráfica 5), lo que aumenta potencialmente el riesgo de padecer ECNT como diabetes, enfermedades cardiovasculares y varios tipos de cáncer. Debe resaltarse que el exceso de peso afecta más a las mujeres que a los hombres en los rangos etarios superiores a los 13 años.

El exceso de peso y las ECNT son cuestiones graves en materia alimentaria, del Dhana y del derecho a la salud, porque constituyen un problema de salud pública y explican muy bien la forma como el proceso alimentario se ha venido afectando por el modelo económico y el sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista correspondiente⁴. Estas formas de violación del Dhana se explican por la instauración de una dieta corporativa que promueve el consumo de productos comestibles ultraprocesados (denominación técnica de la comida chatarra), que se posibilita gracias a la destrucción de la variedad

Gráfica 5. Exceso de peso en la población colombiana (porcentaje)

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019, pp. 380, 405, 431, 452).

alimentaria, las formas productivas y las dietas tradicionales basadas en la producción y el consumo de alimentos verdaderos. Cabe recordar, además, que ese sistema agroalimentario y nutricional es uno de los principales responsables del colapso ecológico, así como del surgimiento disfuncional de la pandemia del covid-19 y otras que vendrán después (Salcedo, 2020, pp. 18-21).

Las evidencias contundentes del hambre en Colombia arriba presentadas dejan ver, sin asomo de duda, que se trata de un problema extendido en el tiempo y la geografía nacional. Por tanto, un problema estructural resultado del modelo económico y la forma como el Estado colombiano desatiende sus obligaciones respecto al Dhana.

La anterior aclaración es relevante pues desmiente la narrativa del gobierno según la cual han sido las movilizaciones las causantes de las privaciones alimentarias y el hambre. Que el actual gobierno la use no es más que parte de una estrategia goebelsiana, que busca convertir una persistente mentira en “verdad”, con el fin último de ocultar que fueron el hambre crónica y otras violaciones del Dhana, la incapacidad del Estado de dar soluciones a la crisis

humanitaria en medio de la pandemia, y la indignación por una reforma tributaria que iba a empobrecer y despojar más a la mayoría de la población, parte de las razones movilizadoras de una protesta social activa que aún se mantienen en el país y que ha sido cruelmente reprimida.

La pandemia empeoró la situación alimentaria en Colombia. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante

esta crisis que sigue vigente, 1,6 millones de familias redujeron su alimentación a solo dos comidas diarias (DANE, 2021b), y la severidad de la pobreza se acrecentó con 3,5 y 2,8 millones de nuevas personas en situación de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, respectivamente (DANE, 2021a). Es decir, el hambre estructural se agravó por efectos de algo que no se esperaba y, ante lo cual, el gobierno tampoco quiso responder adecuadamente.

En efecto, mientras los trapos rojos, emblemas del hambre, se convirtieron prácticamente en la bandera nacional, no hubo voluntad política para generar alternativas viables que posibilitaran la llegada de/acceso a alimentos verdaderos a las poblaciones afectadas. Esto hubiera ayudado mucho a quienes en el campo vieron represar los alimentos producidos y a quienes en las ciudades, principalmente, perdieron su trabajo y la capacidad de alimentarse debido al confinamiento. Esta situación reveló también la carencia de mecanismos estatales efectivos y con enfoque de derechos humanos para afrontar crisis alimentarias de gran envergadura. De hecho, el país fue testigo de que este gobierno incumplió con su obligación de proteger el Dhana, al propiciar la dona-

ción industrial y el lavado de marca de las empresas al entregar productos comestibles ultraprocesados (PCU) a las personas afectadas (Vélez y Chalela, 2021), cuando lo que se requería era el flujo y la entrega permanente de alimentos verdaderos.

Es necesario recordar que esta situación de hambre en Colombia y las graves violaciones/vulneraciones del Dhana son resultado de un modelo económico que, según Suescún y Fuerte (2021), se caracteriza en el campo por lo siguiente:

- La problemática de la concentración de la tierra rural.
- Los conflictos de uso del suelo.
- La destrucción de la producción de alimentos en favor de una creciente importación (casi 13 millones de toneladas de productos agropecuarios en 2017).
- La puesta en marcha de políticas públicas para el campo que discriminan a los y las pequeñas productoras y a la economía campesina.

Falta de voluntad política frente al DHANA y la paz

La ausencia de voluntad política de este gobierno frente al Dhana no se ejemplifica únicamente con lo ocurrido en la pandemia. El Acuerdo de paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP)⁵ obliga al Estado a implementar un sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación, que hasta ahora ni siquiera se ha diseñado. Al respecto, FIAN Co-

.....

5 El nombre completo del acuerdo es *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera*. Se firmó en noviembre de 2016.

lombia, con el apoyo/aportes de varios congresistas y organizaciones sociales, elaboró un proyecto de ley que buscaba implementar ese sistema (Senado de la República, 2019), e incluía transformar la instancia rectora de la política alimentaria, así como garantizar procesos participativos reales y con capacidad decisoria, a los y las titulares de derechos. Dicho proyecto de ley, al que por supuesto se oponía el Gobierno, no logró avanzar lo suficiente para su aprobación y será de nuevo presentado en la legislatura que inicia en julio de 2021.

Lo único públicamente conocido del accionar estatal respecto a ese punto del Acuerdo, es que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cisan), elaboró un Plan Nacional Rural del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación (Sistema Integrado de Información para el Postconflicto, s. f.), el cual no fue construido de manera transparente y participativa.

El no avance en ese sistema, con participación amplia de los y las titulares del Dhana, no solo es una afrenta contra la paz, sino contra los mandatos internacionales que ordenan garantizar dicha participación. Cabe subrayar, además, que si el tema alimentario fue crucial en lo decidido en el Acuerdo de Paz, es porque las violaciones del Dhana y la soberanía alimentaria explican en parte el carácter histórico del conflicto en Colombia.

La inobservancia por parte del Estado de sus obligaciones frente al Dhana

No hay dudas sobre el amplio incumplimiento estatal respecto a sus obligaciones con el Dhana, y es evidente que las obligaciones de tomar medidas, no discriminar, respetar, proteger y hacer efectivo el Dhana, no han guiado las acciones del actual gobierno. Esta inobservancia va en contra de

los tratados internacionales de derechos humanos firmados por Colombia en donde se abordan el Dhana⁶, los desarrollos normativos o aclarativos subsiguientes⁷, y las declaraciones de derechos humanos específicas cuyos contenidos debe respetar el Estado, independientemente del apoyo que les haya dado⁸.

El gobierno tampoco avanzó en lo más mínimo en las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en 2010 y 2017: implementar una política alimentaria que combata el hambre y la malnutrición, especialmente de niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las personas desplazadas y de las zonas rurales; priorizar la producción interna de alimentos apoyando a los pequeños productores (Acnur- Comité DESC, 2010); superar la inseguridad alimentaria en todo el país y fomentar una alimentación más saludable; mejorar la productividad de los pequeños productores y su acceso a mercados locales; intensificar los esfuerzos para combatir los impactos del cambio climático (Oacnudh-Comité DESC, 2017).

Todo, además, pasando por encima de lo estipulado en los artículos 44, 64, 65 y 93 de la Constitución Política de Colombia.

.....

- 6 Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Convención Sobre los Derechos del Niño (art. 27), la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (art. 12) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (párrs. 12 y 17).
- 7 Como la Observación General No. 12. El derecho a una alimentación adecuada.
- 8 Es el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (art. 15, entre otros).

Gobernar para los poderosos y dejar que el Estado sea (más) capturado

El actual gobierno se ha caracterizado por gobernar para los poderosos también en materia alimentaria, anteponiendo sus intereses por sobre los de la población. Uno de los ejemplos es la firma del “Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados”, en 2019, cuyo fin es que el campesinado termine absorbido por las industrias encargadas de elaborar productos comestibles ultraprocesados, condicionando así lo que deben producir. Esto contraría la vital urgencia de protegernos del consumo de esos productos, salvaguardar las formas rurales de vida y sus economías y, de suyo, la variedad alimentaria que se requiere para enfrentar el hambre y las violaciones del Dhana y para dar mayores capacidades de sobrevivencia a la población en el contexto del colapso ecológico y la destrucción planetaria.

La captura corporativa del Estado en materia alimentaria, que es tanto una dinámica como un proceso, se puede atestiguar también en la impune injerencia de las empresas de productos comestibles ultraprocesados en los esfuerzos coordinados gobierno-empresariado de impedir que fuera aprobada una ley contra la “comida chatarra” (Cámara de Representantes y Senado de la República, 2020). En efecto, no solo atacaron sin descanso esa iniciativa fundamentada en los derechos humanos (especialmente el Dhana y la salud), sino que durante el proceso final de adopción de la ley (marzo a junio de 2021) lograron que se eliminaran unos artículos que reforzaban la protección de las personas frente al consumo de esos productos.

La aprobación de la ley significó una seria derrota para el gobierno y las industrias. Previendo ese escenario, durante el proceso legislativo el gobierno no cejó en la defensa de los intereses de las empresas, bien me-

diante conceptos ministeriales en contra de la ley o de sus elementos claves, bien impulsando una resolución del Ministerio de Salud que reglamenta el etiquetado y que narrativamente han promovido como suficiente y preeminente sobre la ley, así como producto de un supuesto proceso participativo que incluyó a la sociedad civil (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021). Este último punto denota cuán mendaz e inescrupuloso ha sido el gobierno, ya que las organizaciones de la sociedad civil con experticia en el tema se opusieron tanto al proceso de la resolución, como a la injerencia de la industria en él, y señalaron la carencia de rigor científico de elementos cruciales de su contenido.

Otra muestra de la postura proindustria del gobierno es el proceso del diálogo nacional preparatorio a la Cumbre de Sistemas Alimentarios que se llevará a cabo en 2021. En ese proceso decidieron no participar la mayoría de organizaciones del campo y de derechos humanos, porque es ilegítimo en la medida que busca, desde el Estado y quienes han organizado globalmente la Cumbre, que dichos espacios, capturados por la industria (FIAN Internacional, 2020), sean una plataforma para movilizar las propuestas de las grandes corporaciones. Estas se enfocan principalmente en las llamadas falsas soluciones al hambre (basadas en tecnologías extractivistas dependientes del control digital, el uso de agrotóxicos y la no transformación del modelo productivo), la cesión de la gobernanza alimentaria a las empresas (antítesis irreductible de la soberanía alimentaria), y la destrucción de cualquier atisbo de decisión democrática real en lo que sería un camino hacia sistemas alimentarios no corporativos (Vidal, 2021).

Para finalizar, es preciso resaltar que a pesar de la grave situación del Dhana y la soberanía alimentaria en Colombia, y las claras violaciones de esos derechos por parte del actual gobierno y el Estado, crecen los procesos de resistencia y movilización en favor de un mejor futuro alimentario. Los debates so-

bre el hambre en el país y la perspectiva de la soberanía alimentaria que se han dado en el contexto de las movilizaciones (incluidas las ollas comunitarias), así como las redes solidarias campesinas construidas para garantizar el flujo de alimentos en plena pandemia, son una muestra de cómo durante el último año han surgido nuevos caminos de resistencia en lo alimentario que se suman a otros que siguen en marcha desde hace tiempo.

Referencias

- Agencia de la ONU para los Refugiados (Acnur) - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Colombia. E/C.12/COL/CO/5*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8761.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021a). Comunicado de prensa pobreza monetaria. DANE. <https://bit.ly/3ptEKUH>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021b). *Encuesta Pulso Social. Resultados Séptima Ronda*. DANE. <https://bit.ly/3z5j7OQ>
- Doughman, R. (2021). El estado del Derecho a la Alimentación de la población migrante venezolana en Colombia. En FIAN Colombia, *Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia* (en edición).
- FIAN Colombia (2021). *Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la*

situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia (en edición).

FIAN Internacional (2020). *Las OSC exigen una cumbre democrática. Cientos de ONG manifiestan su preocupación por el rol que el Foro Económico Mundial jugará en la Cumbre Mundial sobre Sistemas de Alimentación de 2021*. <https://www.fian.org/es/noticia/articulo/las-osc-exigen-una-cumbre-democratica-2276>

Ministerio de Salud y Protección Social *et al.* (2019). *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional. ENSIN 2015*. Ministerio de Salud y Protección Social.

Morales, J. (2018). Neoliberalismo, poder corporativo, sistema agroalimentario y nutricional de tipo corporativista y los desafíos para el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas. En *Perspectivas sobre derecho a la alimentación y nutrición adecuadas*. FIAN Colombia. <https://fiancolombia.org/2018/07/15/fian-colombia-lanza-el-proyecto-editorial-perspectivas-sobre-derecho-a-la-alimentacion-y-nutricion-adecuadas/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (2017). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia. E/C.12/COL/CO/6*. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/COL/CO/6&Lang=Sp

Salcedo, H. (2020). *La pandemia del coronavirus: una reflexión crítica sobre los patrones alimentarios corporativos*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición. https://www.fian.org/files/files/2020_RtFN_Watch12-Covid_SPA.pdf

Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (s. f.). Plan Nacional Rural

del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación. <https://sipo.dnp.gov.co/vistaciuddanodetallato/14>

Stompanato, F. (2021). *Presentación de los resultados de la encuesta a migrantes y refugiados venezolanos en Colombia, Perú y Ecuador*. Acnur, World Food Programme. <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/85360>.

Suescún, C. y Fuerte, A. (2021). Sesgos y deudas con el derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia: análisis de algunos factores estructurales a la luz de las políticas públicas recientes. En FIAN Colombia, *Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia* (en edición).

Vélez, A. y Chalela, N. (2021). Garantía del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas de niñas, niños y adolescentes en Colombia durante la emergencia sanitaria originada en la propagación del covid-19. En FIAN Colombia, *Un país que se hunde en el hambre. Cuarto informe sobre la situación del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas en Colombia* (en edición).

Vidal, J. (2021, 4 de marzo). Farmers and rights groups boycott food summit over big business links. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/global-development/2021/mar/04/farmers-and-rights-groups-boycott-food-summit-over-big-business-links>.

Normas

Proyecto de Ley 171 del 31 de julio de 2030. Por la cual se crea el Sistema Especial

para la Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, se modifica la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional y se dictan otras disposiciones. Senado de la República.

Proyecto de Ley 347 de 2020. Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades no Transmisibles y

se adoptan otras disposiciones. Cámara de Representantes y Senado de la República.

Resolución 810 del 16 de junio de 2021. Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano. Ministerio de Salud y Protección Social.

LA SALUD Y LA VIDA EN FUNCIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

Mauricio Torres-Tovar*

Introducción

El tercer de año de gobierno de Iván Duque estuvo matizado por el tema de salud. A pesar de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la pandemia por covid-19 el 11 de marzo de 2020 y en Colombia se decretó cuarentena obligatoria en todo el territorio, no logró mitigar el fenómeno y mucho menos suprimirlo a un año de terminar su mandato.

La pandemia ha tenido implicaciones severas en la vida de la población colombiana, principalmente en los sectores sociales de bajos niveles económicos, que además de ser los que más han sufrido el covid-19 y donde se concentra el mayor número de muertes por esta causa, han empeorado ostensiblemente sus condiciones de vida dada las circunstancias económicas relacionadas con la pandemia. Esta situación se debe también al tipo de respuestas del gobierno nacional tanto en el componente de salud pública como en los componentes social y económico.

Lo anterior explica en gran medida el estallido social y el levantamiento popular que

se dio en el tercer periodo de gobierno, dado que frente a una de las peores crisis sanitarias y sociales de la historia del país, el gobierno se dedicó legislar para proteger a los sectores con mayor poder económico, además de ofrecer unos subsidios económicos insuficientes para la población más pobre. Esto se suma al acumulado de años atrás de precariedad social y económica y de falta de garantía del derecho a la salud. Adicionalmente, el gobierno buscaba imponer una reforma fiscal que recaía esencialmente en la población más afectada por la crisis por el covid-19.

Este artículo hace un análisis del tercer año de gobierno de Duque en relación con la dinámica de la pandemia y el manejo gubernamental. Se centra en el problema general del sistema de salud, la situación frente a otros problemas y demandas de salud dejados de lado, y las reacciones y propuestas desde sectores y organizaciones sociales en este sentido.

El impacto de la pandemia en cifras

Para finales de julio de 2021, la cifra global de personas contagiadas por covid-19 era de aproximadamente 193 millones de personas y la de muertes por su causa 4,2 millones (OMS, 2021). En Colombia estamos cerca de 5

.....

* PhD en Salud Pública. Profesor Asociado, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia. Miembro de ALAMES y del Movimiento de Salud de los Pueblos.

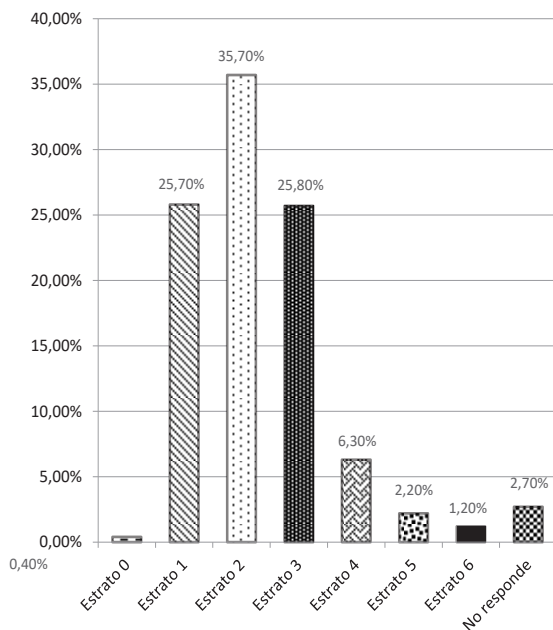
millones de personas contagiadas y 120 mil muertes a causa del covid-19 (INS, 2021).

Según la OMS, la región más impactada ha sido la de Las Américas con más de 75 millones de casos confirmados por covid-19 y cerca de 2 millones de muertes. Mientras que la región menos impactada es el Pacífico Occidental¹ con un poco más de 4 millones de casos y de 60 mil muertes, asunto paradójico, al ser en esta región donde se dio el epicentro de la pandemia.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la distribución de la mortalidad por covid-19 en Colombia entre el 2 de marzo de 2020 y el 9 de

Gráfica 1

Distribución de las muertes por covid-19 según estrato socioeconómico 2 de marzo de 2020 al 9 de mayo de 2021



Fuente: DANE (2021).

1 Australia, Camboya, China, Japón, República Democrática Popular Lao, Malasia, Mongolia, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Singapur, Corea del Sur y Vietnam.

mayo de 2021 se concentró en los estratos socioeconómicos 1 y 2 con el 61,5 %, mientras que en los estratos 6 y 5 fue solo del 3,4 % del total nacional (véase gráfica 1). Esto desvirtúa la idea que la pandemia se ha distribuido democráticamente, pues a un año y medio de su inicio ha sido evidente que quienes más se contagian y mueren son las personas de los sectores subalternos empobrecidos, discriminados y excluidos.

La apuesta inicial emprendida por la intervención del gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Salud era lograr un achatamiento de la curva epidemiológica de los casos por covid-19. Esto nunca ocurrió, por el contrario, se han presentado varios picos en la curva de contagios, siendo cada uno más intenso que el anterior, y a comienzos de 2021 se llegó al escenario no deseado de cifras diarias de más de 15 mil personas contagiadas y más de 200 muertos. Para finales de junio estas cifras se duplicaron, llegando a tener diariamente más de 30 mil personas contagiadas y más de 600 muertes. Esto llevó al colapso del sistema de salud por no tener la capacidad de atención para toda la población con covid-19 y por otras patologías, así como también por la insuficiencia de Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) para atender los casos críticos.

Esta dinámica de morbi-mortalidad por covid-19 en el país llevó a que Colombia ostentara el vergonzoso noveno puesto en el mundo, tanto por mayor número de casos de contagio como por mayor número de muertes por covid-19. Esto revela el desastre epidemiológico que ha significado la pandemia para la población, resultado del manejo inadecuado que le ha dado el gobierno Duque a este fenómeno de salud pública.

Manejo centrado en lo hospitalario

La situación descrita anteriormente obedece a diversos aspectos. La orientación política del gobierno nacional para el manejo de la pandemia, varios meses después de estar

activa en el país, se concentró en el denominado Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (Prass) para el seguimiento de casos y contactos con el coronavirus SARS-CoV-2, establecido por medio del Decreto 1109 del 10 de agosto de 2020. Sin embargo, este tipo de programas tiene un problema para su implementación relacionado con el modelo de atención del sistema de salud que no es territorializado, es decir, la afiliación al sistema se hace sobre la base de un aseguramiento, por lo que a este no le interesa dónde viven las personas que afilia.

El sistema de salud no tiene una presencia en los territorios donde tiene lugar la dinámica de la vida y el trabajo de la población, las cuales establecen las determinaciones del proceso salud-enfermedad. Cuando las personas enferman deben acudir a las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) o a las Empresas Sociales del Estado (ESE). El número de pruebas de detección del SARS-CoV-2 en el país ha sido insuficiente, a lo que se suma el mal desempeño de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en donde su compromiso con la implementación de pruebas, la entrega oportuna y su rastreo ha sido una calamidad.

El aislamiento no ha sido sostenible, de un lado por la situación de un sector amplio de la población que no tienen protecciones económicas y se ve obligado a salir de sus casas para el rebusque económico diario (la gente de estratos 1, 2 y 3 que vive de la informalidad principalmente); y por otro lado, a que algunos sectores de la población, sin duda asumen un comportamiento de riesgo, desestiman el peligro, se exponen y exponen a otros, asunto que se puede leer, en parte, por el individualismo de este modelo de sociedad consumista.

A pesar del esfuerzo en algunos territorios del país por hacer una vigilancia estricta en salud y realizar cercos epidemiológicos para identificar y aislar a las personas positivas y sus contactos, la implementación del PRASS ha sido, en general, muy débil. La atención se concentró en las personas con enfermedad moderada y severa por covid-19 que han requerido tratamiento hospitalario y un porcentaje de ellas manejo en UCI.

Implementar una estrategia de pruebas, rastreos, cercos y aislamientos requiere la constitución de equipos básicos de salud en cada uno de los territorios del país. Este

asunto no fue implementado por las EPS ni por los entes territoriales, debido a la lógica impuesta por el sistema de salud y la orientación dada por el gobierno al manejo de la pandemia. Sin duda, al revisar las experiencias de los países que hicieron un buen manejo y control del covid-19, su acierto radica precisamente en este aspecto. En países asiáticos, por ejemplo, los gobiernos le dieron prioridad a la vida de sus poblaciones a través de los sistemas de salud públicos de base territorial, sin subordinar la salud a la dinámica de la economía de mercado.

En Colombia, a pesar de poner el énfasis en lo hospitalario no se mejoró la atención para los casos moderados y graves por covid-19. No se dotaron las suficientes camas de UCI, tampoco se formó el personal especializado necesario que requieren estos servicios, y no se establecieron las reservas suficientes de insumos, medicamentos, oxígeno y elementos de bioseguridad que demandan estas atenciones de alta complejidad.

Con el Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 el gobierno declaró la reactivación económica.

Con el Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 el gobierno declaró la reactivación económica.

Frente a una de las peores crisis sanitarias y sociales de la historia del país, el gobierno se dedicó a legislar para proteger a los sectores con mayor poder económico.

ca y trasladó la responsabilidad del cuidado a cada individuo a través del denominado aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Esta decisión se tomó en un momento crítico de morbilidad y mortalidad por covid-19: a finales de mayo de 2021 la tasa de mortalidad era de 1.762 muertos por millón de habitantes y dos meses después llegó a 2.339 por millón de habitantes (Expansión. Datosmacro.com, 2021). Colombia llegó a ostentar la vergonzosa novena posición de mortalidad en el mundo. Esto muestra el talante del gobierno de Duque que priorizó la economía de mercado por encima de la salud y la vida de la gente.

La vacunación no es una varita mágica

El gobierno nacional inició el plan nacional de vacunación contra el covid-19 a mediados de febrero de 2021, con lo cual también se apoyó para sostener la medida de reactivación económica plena. Luego de cuatro meses de implementación llegó escasamente a cerca de 11 millones personas vacunadas con esquema completo, es decir más o menos el 25% de la población total, porcentaje muy bajo para alcanzar lo que se denomina inmunidad de rebaño², con lo cual se está lejos de hacer un control de la pandemia con esta medida tecnológica de salud pública.

Aunque el gobierno Duque ha mostrado estos niveles de vacunación como un logro, estamos muy distantes de ello. La situación se agrava por tres situaciones:

1. La disponibilidad de las vacunas ha sido reducida por el control de las industrias

.....

- 2 Es un fenómeno que se observa cuando se ha vacunado entre un 80 % y un 90 % de la población total de un territorio. Eso conduce a que se interrumpa la cadena epidemiológica de transmisión del agente infeccioso entre quienes integran dicha comunidad, lo que previene el contagio de personas no inmunizadas.

multinacionales farmacéuticas que las han producido. Esto permite el acaparamiento por parte de países centrales, alimentado además por el fallo del mecanismo de Covax que creó la OMS para una distribución equitativa.

2. Al parecer algunas vacunas van a requerir la aplicación de una tercera dosis a los seis meses, como ya ocurre en otros países, lo que implica tener que acceder a más unidades de ellas.
3. La aparición de variantes genómicas del virus SARS-CoV-2. No se sabe a ciencia cierta cuáles variantes podrán ser contenidas adecuadamente con las vacunas producidas. En particular, es preocupante la denominada variante Delta, que al parecer tiene una alta capacidad de transmisibilidad, virulencia y de reducción de la eficacia de las vacunas.

Se desconoce la inversión que ha hecho el gobierno nacional en la compra de las vacunas, a pesar de que se le han solicitado que muestre los contratos, lo cierto es que sin duda es una enorme inversión económica la que se debe hacer para la inmunización completa de la población.

No se puede asegurar que con el desarrollo del plan nacional de vacunación contra el covid-19 Colombia superará esta pandemia, pues se desconocen aspectos relevantes en lo que tiene que ver con la efectividad de las vacunas, sus efectos adversos, los costos y la capacidad de vacunar al conjunto de la población. Esto se hace evidente en un escenario en el que este desarrollo tecnológico lucra a las multinacionales farmacéuticas, haciendo de la vacuna más un bien de consumo particular y no un bien común de la humanidad, al que toda la población mundial pudiera acceder.

El manejo que el gobierno Duque le ha dado a la pandemia sigue siendo desacertado en tanto la política de salud se ha enfocado en la sostenibilidad financiera del sistema y

la protección a los agentes de mercado involucrados en él, pero sin priorizar la atención de los problemas de salud de la gente, lo que implicaría el desarrollo de políticas sociales para el mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, base de las determinaciones sociales de la salud, y el impulso de un sistema de atención asentado en los procesos de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad desde una intervención territorializada.

Otra reforma de salud: ¿para qué y para quiénes?

El gobierno nacional, en cabeza del Ministro de Salud Fernando Ruiz, sobre la base de lo vivido por el sistema de salud en el contexto de la pandemia, justificó la presentación de un proyecto de ley con una nueva reforma al sistema de salud. Así, en el segundo semestre de 2020 radicó un proyecto que se constituyó en el 010 de Senado y en el 425 de Cámara, el cual posteriormente fue archivado producto de una de las derrotas políticas que sufrió el gobierno Duque como parte del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021.

Este proyecto no pretendía resolver los problemas estructurales base de la crisis crónica del sector salud que tienen que ver con la intermediación financiera del aseguramiento privado, la organización de los servicios en la lógica mercantil de costos-beneficios y la flexibilización laboral del personal.

Aunque el proyecto de ley contenía aspectos importantes para un sistema garante del derecho a la salud como es la territorialización³ de su intervención, el establecimiento de redes de servicios, la puesta en escena de la atención primaria, la contratación estable del personal, en realidad el proyecto se diri-

.....

3 Aunque luego le hicieron una variación para referirse a regionalización.

gía a consolidar el aseguramiento en salud como un proceso empresarial –incorporaba el concepto de conglomerados empresariales– al que había que reconocerlo, darle garantías y protecciones financieras –con la creación de un fondo de garantías– y avanzar en su depuración a partir de procesos de inspección, vigilancia y control, para dar otro paso central en el proyecto privatizador originario de la Ley 100, depurando el mercado del aseguramiento en salud para dejar solo un oligopolio (Torres-Tovar, 2021a).

Se ahondó la crisis del sistema de salud

La pandemia y el mal manejo gubernamental ahondaron la crisis crónica del sistema de salud colombiano, con lo cual ni se implementaron las mejores medidas de salud pública para contener la pandemia, ni se contó con la adecuada actuación de las instituciones de salud para atender a la población que ha desarrollado el covid-19 en sus niveles leves, moderados y severos, asunto que se ha traducido en una alta morbilidad, secuelas poscovid para un porcentaje alto de la población contagiada y una elevada tasa de mortalidad.

La confluencia de un sistema de salud que no impulsa procesos de promoción, prevención y atención territorializado cuya vigilancia sanitaria es limitada, sumado a la falta de protección social integral y universal, en medio de una economía asentada en la informalidad, con sectores de la economía formal que impusieron la apertura para proteger sus intereses económicos y una falta de cultura del cuidado por parte de sectores de la población que se exponen al virus y lo propagan, trajo la pandemia a una situación que causó el colapso del sistema de salud y donde infortunadamente no hubo condiciones adecuadas y suficientes para atender a toda la población que la ha requerido por el covid-19 y otras patologías y accidentes que no han cesado de ocurrir en este periodo.

Adicionalmente, el gobierno no ha resuelto la muy precaria condición laboral de las y los trabajadores del sector salud. La única medida que tomó fue la decisión de darles una indemnización única para agradecerles su condición de “héroes”, pero sin resolver lo estructural; situación que se puede leer como un trueque de salud por dinero. Ya pasado un año y medio de la atención a la pandemia, el contexto es de agotamiento del personal de salud, con profundos impactos físicos y emocionales, que no han sido tenidos en cuenta, mucho menos atendidos; a lo que se suma el contagio de más de 60.000 trabajadores/as y la muerte de más de 300 (INS, 2021), producto de su exposición laboral al virus.

El gobierno Duque es responsable, en gran medida, de esta situación. Aunque tuvo un par de meses para preparar la contingencia del covid-19 no implementó adecuadamente las medidas de contención y mitigación para evitar la propagación del virus, ni adaptó la infraestructura ni dispuso al personal especializado para la adecuada atención hospitalaria. Igualmente, no resolvió los problemas de precarización laboral del personal sanitario, que les ha demandado por demás una actuación sobrehumana en su trabajo de atención a la pandemia.

Temas de salud dejados al margen

El tercer año de Duque evidencia las deudas de asuntos que el gobierno nacional debió haber impulsado en el terreno de la salud y no lo ha hecho. Por un lado, pareciera que los asuntos de la salud de la población se redujeron al covid-19, dejando de lado un conjunto amplio de problemas de salud pública desatendidos desde hace mucho tiempo. Tal es el caso de brotes epidémicos de dengue, malaria, fiebre amarilla, entre otros; o la limitada atención a diversas patologías como la malnutrición, hipertensión, diabetes, cáncer, entre otras. Esto fue descrito en el informe del segundo año del gobierno de Duque (Torres-Tovar, 2020).

De otro lado, el compromiso establecido en los Acuerdos de La Habana de instaurar un Plan Nacional de Salud Rural ha tenido escasos avances y además la orientación sería la misma del sistema de salud de aseguramiento y costo-beneficio. Para los territorios campesinos apartados se pretende establecer una afiliación con un solo asegurador, bajo la idea de que la máxima gobernabilidad de este cerrará la brecha de acceso a los servicios de salud⁴. Esta iniciativa no considera resolver las condiciones que deterioran la vida en el campo, base de los problemas de salud (Red SaludPaz, 2020); así que por esta vía no se saldará la deuda histórica en salud que se tiene con las poblaciones rurales en el país.

Por último, la elaboración del nuevo Plan Decenal de Salud Pública inició tardíamente. Este documento orientará la política y acciones de salud pública para el próximo decenio. Es preocupante que no se haga una revisión a fondo de sus lineamientos, tomando en cuenta las lecciones y aprendizajes de la pandemia en el campo de la salud pública. Se requiere una amplia deliberación social que reorganice el enfoque de la salud pública con el que viene el país y las acciones que de él se desprenden. Esto permitiría dar prioridad a la situación de salud de las comunidades, por encima de la atención individualizada de la enfermedad.

Movilización y estallido social: no más privatización de la salud

El tercer año del gobierno Duque se caracterizó por la reactivación de la movilización social, que había tenido una pausa obligada por el confinamiento debido a la pandemia.

.....

4 Versión preliminar de la resolución “Por la cual se adopta el Plan Nacional de Salud Rural – PNSR y se establece la ruta metodológica para su implementación”, la cual no ha sido sancionada. (Consultorsalud, 2021).

Se debe reconocer, no obstante, que las expresiones de protesta social no se detuvieron con las cuarentenas porque algunas se llevaron a cabo de forma virtual y otras de manera directa, principalmente en sectores populares que demandaban apoyos económicos para sobrevivir en medio de la pandemia. En suma, las protestas y la movilización social en este periodo reivindicaron demandas sociales y de salud derivadas de la situación de la pandemia, así como problemáticas no resueltas de tiempo atrás. Todo esto en un contexto de represión y violencia socio-política (Torres-Tovar, 2021b).

Iniciando el tercer año del gobierno Duque se configuró un proceso denominado Pacto Nacional por la Salud y la Vida que articula organizaciones y sectores sociales entorno a la defensa de la salud y la vida de los colombianos en el marco de la pandemia y el recrudecimiento del conflicto interno armado. Sus propósitos son denunciar las condiciones del manejo de la pandemia, consolidar de manera participativa una propuesta de sistema de salud, propender por una mayor participación en las decisiones de políticas, entre otros (Pacto Nacional, 2020). Este Pacto fue importante en la agitación de un debate público sobre el proyecto de ley 010 de 2020 y aportó de manera sustancial en el paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021, que llevó a incluir entre las demandas de la movilización social el archivo de dicho proyecto de ley en el Congreso de la República, lo cual se consiguió.

Sin duda, el manejo dado a los asuntos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia por parte del gobierno Duque profundizó los problemas sociales y económicos de la población. Esto sumado a los problemas sanitarios por un sistema ineficiente, desencadenó con intensidad las movilizaciones y protestas sociales más sostenidas en el tiempo que se han dado en las últimas décadas en el país. Las protestas estuvieron acompañadas de un estallido y levantamiento social inédito. Uno de sus grandes logros fue el de

echar para atrás una nueva reforma de salud que no resolvía los problemas estructurales del sistema.

Duque intentó desprestigiar la movilización social al atribuirle responsabilidad exclusiva de la alta dinámica de contagio del covid-19. Antes del inicio del paro nacional ya había un gran pico de la pandemia debido a la actividad social presionada en gran parte por los sectores empresariales y también por la necesidad de la gente de rebuscar en el día a día los medios para subsistir. El argumento presidencial no prosperó porque no se configuró evidencia para culpar al paro nacional de esta situación, mucho menos cuando el curso epidemiológico de una pandemia es multidimensional (Mejía, 2021).

Colofón: la economía debe estar en función de la vida y la salud

La pandemia no se puede controlar solo con medidas de higiene individual, con el aislamiento selectivo o la vacunación. Se necesita mejorar la calidad de vida de toda la población, en especial las condiciones de saneamiento básico y de alimentación; establecer una protección social universal junto con un sistema de salud público de base territorial, que promueva la salud y preste servicios de promoción y prevención, de atención primaria y de vigilancia de la salud; así como promover una cultura del cuidado y superar el individualismo extremo de nuestra sociedad.

Esta perspectiva no encuadra con la visión del gobierno Duque que considera que lo fundamental para superar la situación actual es retornar a la “normalidad” de la dinámica económica de mercado, en tanto esto es lo esencial para la vida y no el cuidado de la salud. Una visión que refuerza la que por varias décadas ha primado en el país y el mundo, en donde hay una perspectiva de la economía, centrada en la acumulación de capital, que subordina la salud y desprecia la vida.

La experiencia inédita de la pandemia debe dejar como gran aprendizaje que lo fundamental es el cuidado y protección de la vida y que es esta la que debe orientar el curso de la dinámica económica, es decir es la economía al servicio de la vida y no la vida al servicio de la economía, como lo ha pretendido Duque en su tercer año de gobierno.

Referencias

- Consultorsalud (2021). Contenido consultado. Recuperado el 27 de julio de 2021 de <https://consultorsalud.com/plan-nacional-de-salud-rural/>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021). Contenido consultado. Recuperado el 27 de julio de 2021 de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/defunciones-covid19/boletin-defunciones-covid-2020-02mar-2021-09may.pdf>
- Expansión. Datosmacro.com. (2021). Contenido consultado. Recuperado el 27 de julio de 2021 de <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/colombia>
- Instituto Nacional de Salud (INS) (2021, 28 de julio). Contenido consultado. Recuperado el 28 de julio de 2021 de <http://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-personal-salud.aspx>
- Mejía, I. (2021). No hay suficiente evidencia para culpar al paro nacional por las muertes del tercer pico. *La silla vacía*. Recuperado el 26 de julio de 2021 de <https://la-sillavacia.com/historias/silla-nacional/no-hay-suficiente-evidencia-para-culpar-al-paro-por-las-muertes-del-tercer-pico/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). Contenido consultado. Recuperado el 26 de julio de 2021 de <https://covid19.who.int/>
- Pacto Nacional (2020). *Presentación del Pacto Nacional por la Salud y la Vida de los colombianos*. Recuperado el 28 de julio de 2021 de https://drive.google.com/file/d/1_5KpZXnfuhY6eSMxy5GsOayrUvEwPi2b/view
- Red SaludPaz (2020). Pronunciamiento de la Red SaludPaz sobre el borrador de Resolución para la implementación del Plan Nacional de Salud Rural. *Red SaludPaz*. Recuperado el 27 de julio de 2021 de http://www.redsaludpaz.org/sp/docs/2020/pronunciamiento_PNSR.pdf
- Torres-Tovar, M. (2020). Limitada respuesta a la pandemia y a los otros problemas sanitarios. En Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), *El desgobierno del aprendizaje. Autoritarismo, guerra y pandemia. Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque* (pp. 81-89). Bogotá: Ediciones Antropos.
- Torres-Tovar, M. (2021a). Otra reforma más en salud ¿al servicio de quién? Momento Médico. ASMEDAS Antioquia. Recuperado el 27 de julio de 2021 de <https://asmedasantioquia.org/2021/03/26/otra-reforma-mas-en-salud-al-servicio-de-quien/>
- Torres-Tovar, M. (2021b). *La movilización social no cesa en tiempos de pandemia*. Bogotá. En prensa.

EL TRABAJO DECENTE Y LA LIBERTAD SINDICAL EN VILO DURANTE EL GOBIERNO DUQUE

Carlos Julio Díaz*

Viviana Colorado López**

En el último año, la crisis mundial desatada por el covid-19 afectó también las agendas laborales y sindicales. En Colombia se profundizaron algunos problemas estructurales, entre ellos, la pobreza, la inequidad, la desigualdad, la precarización laboral, la discriminación, la violencia, la restricción de las libertades y el autoritarismo. Pese a esta difícil situación, no se ofrecen trabajos decentes, ni se garantiza la libertad sindical; persiste, en cambio, la violencia antisindical. La vulneración a los derechos de la población trabajadora es crítica, hasta tal punto que después de 12 años, en mayo de 2021, Colombia volvió a la lista de países llamados ante la Comisión de Normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para rendir cuentas por la violación del Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación (*El Espectador*, 2021).

Según la Confederación Sindical Internacional (CSI), Colombia está entre los diez países con peores condiciones para las trabajadoras y los trabajadores:

.....

* Contador Público egresado de la Universidad de Medellín, especialista en planeación urbano regional de la Universidad Nacional y Director (E) de la Escuela Nacional Sindical.

** Socióloga egresada de la Universidad de Antioquia y Coordinadora de derechos humanos e investigadora de la Escuela Nacional Sindical

Colombia sigue siendo el país más mortífero para trabajadores y sindicalistas, habiéndose registrado 22 asesinatos en 2020-2021. La mayor parte de los crímenes siguen sin resolver, ya que el Gobierno sigue sin asignar los medios necesarios para efectuar una investigación oportuna y el procesamiento de los responsables. Al no otorgarles la protección adecuada, las vidas de los sindicalistas y sus familias continúan permanentemente amenazadas. (CSI, 2021)

A los hechos anteriores se suma el manejo inadecuado e ineficaz de esta crisis sistémica por parte del gobierno, que fue el detonante del estallido social iniciado el 28 de abril con la convocatoria al paro nacional. En las grandes movilizaciones y protestas que ha habido en el país han participado activamente no sólo jóvenes y estudiantes, sino también una gran parte de la población trabajadora y el movimiento sindical. La respuesta de las autoridades ante dichas manifestaciones ha sido predominantemente restrictiva, punitiva, represiva y transgresora de los derechos humanos.

La precariedad laboral se agravó con la pandemia

La pandemia del covid-19 dejó en evidencia la extrema fragilidad de la estructura empresarial colombiana, y la política sanitaria de confinamiento para contener la ex-

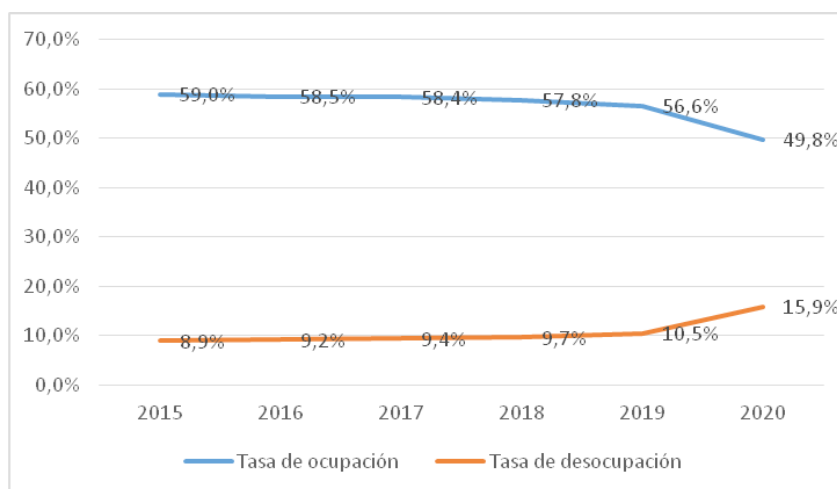
pansión del virus puso de manifiesto la enorme precariedad del empleo en el país.

Los sectores económicos más afectados, muchos de los cuales aún no se recuperan, han sido: comercio, servicios, turismo, hotelería y restaurantes, entretenimiento y transporte. Es decir, los sectores que se caracterizan por una alta informalidad, entre los que se destacan el comercio con casi un 80% de empleo informal y los servicios con un 48%.

Los indicadores laborales venían en deterioro desde el gobierno de Juan Manuel Santos, esa tendencia continuó en el mandato del presidente Duque y llegó a niveles más que preocupantes durante la pandemia. En el agregado nacional, la tasa de desocupación fue del 9,7% en 2018, del 10,5% en 2019, y en 2020 llegó al 15,9%. Por su parte, la tasa de ocupación descendió del 57,8% en 2018 al 49,8% en 2020. Estas cifras se representan en la gráfica 1, que muestra el comportamiento de las tasas de ocupación y desocupación durante los últimos cinco años.

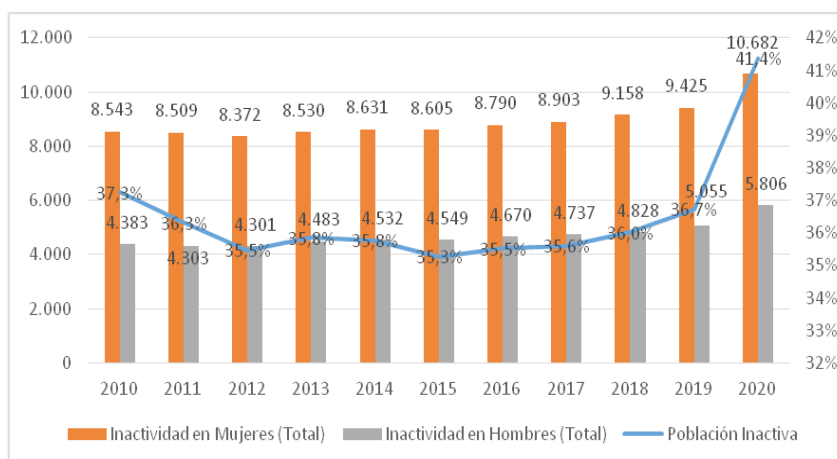
Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa global de participación se redujo del 64% en 2018 al 58,6% en 2020 porque hay menos población económicamente activa. No obstante,

Gráfica 1. Tasa de ocupación y desocupación en Colombia, 2015-2020



Fuente: GEIH del DANE.

Gráfica 2. Tendencia de inactividad por sexo, 2010-2020



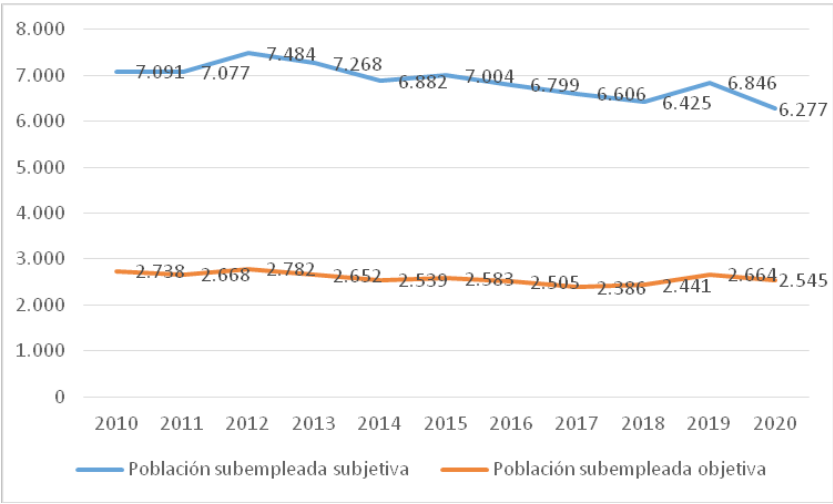
Nota: el eje izquierdo corresponde a la inactividad de mujeres y hombres en miles (leer en millones). El eje derecho corresponde al porcentaje población inactiva total con respecto a la población en edad de trabajar.

Fuente: GEIH del DANE.

te, la tasa de desocupación sigue aumentando. La gráfica 2 muestra la tendencia de la tasa de inactividad, explicada en parte por la creciente participación de la llamada población desalentada, es decir, la que desiste de buscar trabajo por cansancio después de cierto tiempo. La participación de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres: a finales de 2020 la tasa de inactividad de las mujeres ascendió al 64,8% mientras que la de los hombres era del 35,2% (DANE, 2021).

El subempleo, un indicador de precariedad laboral, se ubicó en el 37,4% en 2020. La gráfica 3 indica que las tendencias del subempleo objetivo y subjetivo presentaron una leve mejoría en la primera mitad de la década, pero se deterioraron durante el gobierno del presidente Duque: la tasa de subempleo subjetivo pasó del 25,8% en 2018 al 26,6 % en 2020. Por su parte, la tasa de subempleo objetivo aumentó del 9,8% al 10,8%.

Gráfica 3 Subempleo subjetivo y subempleo objetivo, 2010-2020



Fuente: GEIH del DANE.

Los trabajadores por cuenta propia –casi un 90 % en empleos informales– representaron al rededor del 43 % del total de ocupados entre 2018 y 2020. Mientras que los asalariados, que tuvieron una leve mejora en 2019 con respecto a 2018, vieron caer levemente su participación en 2020, a causa de la crisis ocasionada por la pandemia.

Según las cifras del DANE la pobreza monetaria en el país alcanzaba a 17,5 millones de personas a finales de 2019, que representan el 35,7 % de la población, casi un 5 % superior al promedio de América Latina y el Caribe; en las cabeceras urbanas era del 32,3 % y en las zonas rurales ascendía al 47,5 %. Pero la pobreza de los jóvenes era del 43 %, la de las mujeres del 38,2 % y la de los hombres del 34,4 %. El hecho de ser mujer, ser joven o ser joven y a la vez mujer agrava la precariedad laboral y social, como indican los análisis de las estadísticas socio-laborales.

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) calcula que el crecimiento de la pobreza a causa de la pandemia fue de más de diez puntos, es decir, que llegó a más del 45 % a finales de 2020. Por su parte, Garay y Espitia calculan que la tasa de pobreza y vulnerabilidad prome-

dio del país, era mayor del 60 % a finales de 2020, y superior al 80 % en las zonas rurales. De acuerdo con estos investigadores la pandemia ha dejado en una situación de vulnerabilidad no sólo a quienes habían logrado salir de la pobreza sino a quienes conforman la llamada clase media, que al perder sus empleos o al disminuir sus ingresos quedaron en condiciones difíciles y sin mayores recursos para adquirir la canasta básica de alimentos y otros servicios esenciales (Garay y Espitia, 2021).

Cuadro 1

Nivel de ocupación en Colombia, 2018-2020

Indicadores	2018	2019	2020
Total ocupados por cuenta propia	9.791	9.450	8.630
Participación del trabajo por cuenta propia en el empleo (%)	43,6	42,4	43,5
Total ocupados asalariados	10.838	11.179	9.535
Participación de los asalariados en el empleo (%)	48,3	50,2	48,1

Fuente: GEIH del DANE.

Este deterioro de la calidad de vida de los hogares colombianos es ratificado por la encuesta Pulso Social del DANE, según la cual en enero de 2021 el 65,7% de la población consideraba que la situación económica de su hogar era peor o mucho peor si se compara con la de 12 meses antes. El 69,7% respondió que tuvo menos posibilidades que el año anterior de cubrir el consumo básico. En enero de 2021, el 67,3% de los hogares consumía tres comidas al día, en comparación con el 90,1 % de un año atrás; el 29,7% consumía dos comidas al día, el 2,4% una sola comida y el 0,5 % (42.237 personas) respondió a que consumía menos de una comida al día (DANE, 2021).

De una seguridad social marginal, a un piso de protección antisocial

El modelo económico que ha imperado en Colombia en los últimos 30 años ha configurado un sistema de protección social altamente excluyente. A este respecto, es ilustrativo observar que, en la última década, la afiliación promedio al sistema de pensiones ha sido apenas del 34,1 %, al de riesgos laborales del 42 % y al de salud del 47,6 %, básicamente la misma proporción de personas que no perdieron el empleo durante la pandemia.

Como se observa en el cuadro 2, durante los primeros meses del gobierno del presidente Duque no mejoró la cobertura de los ocupados inscritos en el régimen contributivo de seguridad social, mientras que esta cobertura ha retrocedido durante la pandemia.

Pero el mayor golpe al poco avance de la seguridad social contributiva lo dio el gobierno del presidente Duque cuando el artículo 193 del Plan Nacional de Desarrollo estableció el mal llamado Piso de Protección Social, reglamentado por el Decreto 1174 de 2020.

Los regímenes contributivos de salud, pensiones y riesgos laborales, que garantizan unas prestaciones mínimas por enfermedad o accidentes laborales y una pensión que no puede ser inferior al salario mínimo, van a desaparecer para dar paso a un sistema de salud subsidiada, sin prestaciones sociales, “pensiones” inferiores al salario mínimo llamadas Beneficios Económicos Periódicos y un seguro inclusivo que no cubre pensiones de invalidez como el de riesgos laborales. Además, con el Decreto 1174 de 2020 establece el trabajo por horas, que deja sin sentido las negociaciones del salario mínimo y precariza al extremo la relación laboral.

Estas políticas del gobierno contradicen los principios constitucionales y los tratados

Cuadro 2

Cobertura de los principales componentes del sistema de protección social, 2018-2020

	2018	%	2019	%	2020	%	Variación % 2018-2020
Población ocupada	22.502.245	100,0	22.287.280	100,0	19.843.475	100,0	-11,8
Cotizantes salud	10.902.549	48,5	10.734.955	48,2	9.297.412	46,9	-14,7
Cotizantes pensiones	8.343.847	37,1	9.553.272	42,9	9.426.872	47,5	13
Riesgos laborales	10.488.000	46,6	10.432.000	46,8	10.123.000	51	-3,5
Población adulta mayor	5.649.256	100,0	6.704.073	100,0	7.202.550	100,0	27,5
Pensionados	1.412.314	25	1.619.796	24,2	1.704.554	23,7	20,7

Fuente: DANE, Superfinanciera, Fomag, Cremil, Casur.

internacionales que el Estado ha ratificado, como la progresividad y la no regresividad en materia social y laboral.

Relaciones laborales
sin diálogo social

La tasa de afiliación sindical, que en Colombia no supera el 5 % de las personas ocupadas, es decir, es muy baja, tiene como consecuencia una escasa cobertura de la negociación colectiva, que hoy bordea el 7 %.

En el país existen cuatro modalidades de negociación colectiva: convenciones colectivas, pactos colectivos, contratos sindicales y acuerdos colectivos del sector público. De estas modalidades, solo en dos de ellas hay cierto grado de autonomía: en las convenciones colectivas y en los acuerdos colectivos. Los pactos colectivos y los contratos sindicales son figuras que simulan procesos de

negociación, pero la iniciativa y las decisiones dependen en su totalidad de la parte empleadora.

Como se observa en el cuadro 3, desde 2011 el mayor crecimiento ha sido el de los contratos sindicales, una forma de intermediación laboral que ha reemplazado a las Cooperativas de Trabajo Asociado por un mayor control gubernamental. Lo único rescatable a partir de 2013 es el protagonismo que ha venido adquiriendo la negociación colectiva de los sindicatos de empleados de la administración pública.

No obstante, durante la pandemia se han registrado grandes retrocesos en las negociaciones de convenciones colectivas y en acuerdos colectivos de sindicatos de empleados de la administración pública, mientras que los pactos colectivos y los contratos sindicales conservan su dinámica.

El gobierno debe rendir cuentas
por la violencia antisindical y
la violación de la libertad
sindical

Mientras se agrava la crisis en materia laboral y sindical, el panorama de los derechos humanos no es más alentador: la respuesta y del Estado con respecto a la protección y las garantías ha sido insuficiente y no toca los problemas estructurales y las situaciones de riesgo que hoy enfrentan las personas que ejercen un liderazgo social y la defensa de derechos, entre ellas las y los sindicalistas. La violencia antisindical persiste pese a las recomendaciones internacionales al Estado colombiano y a la implementación parcial de medidas para superar este grave problema. Incluso, después de más de una década, el Gobierno colombiano vuelve a ser llamado ante la Comisión de Normas de la OIT para rendir cuentas por violación de la libertad sindical y violencia antisindical.

Cuadro 3
Número de contratos y acuerdos colectivos
de trabajo 2011-2020

Año	Convención colectiva	Pacto colectivo	Contrato sindical	Acuerdo colectivo
2011	353	170	164	-
2012	329	216	708	-
2013	459	210	964	266
2014	359	255	1908	608
2015	500	225	2040	306
2016	387	224	1933	-
2017	581	258	2011	349
2018	392	203	1780	-
2019	568	222	1567	448
2020	158*	-	567**	31

* A corte de 31 de agosto. ** A 30 de junio.
Fuente: Ministerio de Trabajo y Protección Social.

Según el Sistema de información de derechos humanos de la Escuela Nacional Sindical (Sinderh), durante más de tres décadas el movimiento sindical colombiano ha sido víctima de distintas formas de violencia. Desde el 1 de enero de 1971 hasta el 28 de junio de 2021 se han registrado al menos 15.380 violaciones a la vida, la libertad y la integridad contra sindicalistas. Entre ellas 3.283 homicidios, 429 atentados contra la vida, 253 desapariciones forzadas, 7.571 amenazas de muerte y 1.952 desplazamientos forzados; 11.966 contra hombres y 3.414 contra mujeres. Y se ha asesinado a 959 dirigentes.

Según el Sinderh, en el último periodo, entre el 7 de agosto de 2018 y el 28 de junio de 2021 se han registrado al menos 495 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física de sindicalistas, entre ellas 63 homicidios, 24 atentados contra la vida y 312 ame-

nazas; 435 casos de violencia contra hombres y 60 contra mujeres.

Como se observa en el cuadro 4, durante el último año del gobierno Duque se registra una cifra preliminar de 131 casos de violencia contra sindicalistas, más de la mitad ocurrido en contextos de movilización, principalmente, en el marco del paro nacional iniciado el 28 de abril de 2021. En este periodo, la violencia antisindical se ha caracterizado por un entramado de prácticas de persecución y de exterminio, cuyas víctimas han sido en su mayoría integrantes de juntas directivas de nivel nacional, organizaciones sindicales rurales, educativas y mineras. Aunque prevalecen las amenazas, los hostigamientos y las detenciones arbitrarias, es muy grave que hayan ocurrido diez homicidios, una desaparición forzada y cuatro atentados contra la vida de sindicalistas.

Cuadro 4

Violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia, 07 de agosto de 2018 a 28 de junio de 2021

Tipo de violencia	Periodo de Gobierno Iván Duque			Total general
	Año 1	Año 2	Año 3	
Amenazas	146	96	70	312
Homicidios	30	23	10	63
Hostigamiento	17	17	30	64
Atentado con o sin lesiones	6	14	4	24
Secuestro	1	4	2	7
Desaparición forzada	4	1	1	6
Detención arbitraria	-	2	13	15
Tortura	2	-		2
Desplazamiento forzado	-	1	1	2
Total general	206	158	131	495

Nota metodológica: las cifras correspondientes al intervalo entre enero y junio de 2021 son provisionales ya que están en proceso de recolección, contrastación y validación.

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos (Sinderh), ENS.

En el contexto de persecución y violencia generalizada contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, y de criminalización de la protesta social, la violencia antisindical ha seguido focalizada en la dirigencia y el activismo sindical, como indica el hecho de que durante el último año del gobierno de Duque, el 88,70 % de las víctimas desempeñaban cargos de liderazgo en sus sindicatos. Además, en el último año, el partido de gobierno, el Centro Democrático ha hecho permanentes señalamientos contra la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), lo que genera un ambiente de riesgo contra maestros y maestras sindicalistas. Es también un obstáculo para la democracia y la libertad sindical la persecución contra sindicatos activos en las jornadas de movilización nacional, entre ellos, la Central Unitaria de Trabajadores

(CUT), Fecode, la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro), la Unión Sindical Obrera de la Industria del Petróleo (USO) y el Sindicato Nacional de Trabajadores y Empleados Universitarios de Colombia (Sintraunicol). Asimismo, en el último año de gobierno de Duque se registraron hechos de violencia contra 25 organizaciones sindicales ubicadas en 19 departamentos del país. El 54,9 % de los casos se concentraron en Bogotá (23), Valle (20), Meta (18) y Cauca (11).

Siguiendo la tendencia histórica, predominan los casos en los que no hay información sobre los presuntos responsables (89 casos). En los casos en los que se tiene algún indicio, los presuntos victimarios pertenecen a organismos estatales (20 casos), principalmente a la policía. En nueve casos, los presuntos responsables son grupos paramilitares. Esto muestra que persisten la impunidad frente a crímenes contra sindicalistas y la falta de garantías para la protección integral y colectiva de las y los sindicalistas; además, son muy pocos los avances en el proceso de reparación colectiva al movimiento sindical.

¿Qué hacer ante este colapso económico, laboral y social?

La extensión del hambre y la continuación de la pandemia de covid-19 muestran la urgencia de que el gobierno adopte alguna de las diferentes iniciativas de Renta Básica que se propusieron para romper con la perversa política social asistencialista, de subsidios condicionados, baja cobertura y montos de miseria, e implementar en cambio una política social de transferencias monetarias incondicionales que superen al umbral de pobreza por persona.

El gobierno debe replantear la política macroeconómica para que las políticas monetaria, crediticia y cambiaria a cargo del Banco de la República, y la política fiscal a cargo del gobierno, promuevan la economía productiva, reactiven el sector agropecuario

y apoyen, con crédito de fomento, incentivos fiscales y comerciales, el desarrollo de otros sectores productivos, como las manufacturas, el transporte, la energía y una minería social y ambientalmente responsable.

El presupuesto público debe fortalecer el gasto social y la inversión en infraestructura de transporte para crear condiciones favorables al desarrollo empresarial que agregue valor y mejore la productividad y la rentabilidad. En la discusión pública sobre el presupuesto se han hecho diversas propuestas, desde la solicitud de condonaciones, pasando por la renegociación hasta la moratoria.

Y una prioridad social es adoptar medidas para poner fin a la violencia antisindical y la impunidad. Así como dar garantías reales para el ejercicio de la libertad sindical, sin que implique riesgos y vulneraciones a los derechos humanos.

Referencias

- Confederación Sindical Internacional (CSI). (s.f.). *Índice Global de Derechos de la CSI 2021*. https://files.mutualcdn.com/ituc/files/ITUC_GlobalRightsIndex_2021_ES_2021-06-21-151858.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s.f.). Mercado laboral (empleo y desempleo)- históricos. *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2021, 11 de agosto). *Encuesta Pulso Social*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social>
- El Espectador-Redacción Economía. (2021, 28 de mayo). Colombia es llamada a

rendir informes sobre libertad sindical ante la OIT. *El Espectador*. Recuperado el 24 de junio de 2021 de <https://www.elespectador.com/economia/colombia-es-llamada-a-rendir-informes-sobre-libertad-sindical-ante-la-oit/>

Garay, L. y Espitia, J. (2021). *Exposición de motivos sobre Propuesta de Proyecto de Ley de Renta básica presentado a la Cumbre Social y Política por la Renta Básica Permanente Ya*.

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: UNA PASTILLA DE AZÚCAR, PERO SIN AZÚCAR

Equipo de investigación de Fecode*

Don Sabas (...) inició una adolorida explicación de su régimen alimenticio. Extrajo un frasquito del bolsillo de la camisa y puso sobre el escritorio una pastilla blanca del tamaño de un grano de habichuela. (...) El coronel se acercó al escritorio. Examinó la pastilla en la palma de la mano hasta cuando don Sabas lo invitó a saborearla.

—Es para endulzar el café —le explicó—. Es azúcar, pero sin azúcar.

—Por supuesto —dijo el coronel, la saliva impregnada de una dulzura triste—. Es algo así como repicar pero sin campanas.

El coronel no tiene quien le escriba
Gabriel García Márquez

Este artículo entrega información recogida mediante una encuesta diseñada en la plataforma **Google forms** y aplicada entre febrero y abril de 2021 (Salazar *et al.*, 2021). El propósito de la encuesta fue verificar el estado de las medidas de bioseguridad que el Gobierno nacional ha promovido para implementar la alternancia (clases en casa para unos estudiantes y presencial para otros) y el retorno de estudiantes y docentes a las aulas de clase.

En la encuesta, se destacan los siguientes ítems que dan cuenta del estado de las escuelas públicas que determinan los pasos a seguir en relación con la situación de la pandemia: población escolar, infraestructura, dotación, servicios públicos, verificación de acuerdos institucionales, personal de servicios especializados, necesidades permanentes durante la jornada laboral, testeo, prevención y manejo y acuerdos institucionales para la permanencia en la institución escolar.

El instrumento llegó a 1.029 personas que trabajan en las instituciones escolares: 29 % de ellas, del área urbana y 71 %, del área rural, en su amplia mayoría de la jornada de la mañana.

Pues bien, comencemos diciendo que, de modo parecido a como se acercó el coronel al escritorio en *El coronel no tiene quien le escriba* (García Márquez, 1958, p. 40) para examinar, en la palma de la mano, esa pastilla blanca del tamaño de una habichuela que puso en la superficie don Sabas con la intención de endulzar el café, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) se aproximó a las instituciones escolares oficiales. Su propósito fue hacer una **lista de chequeo** de las condiciones de las 47.279 sedes escolares que hay en el país y para ello indagó en una muestra de escuelas de todo el país.

Partió del hecho de que, según el Sistema de Identificación de Sedes Educativas (SISE), tales lugares se distribuyen así: 64 %, en zonas urbanas y el 34 %, en áreas rurales; hasta 2019, hubo en ellas 309.889 docentes estatales: 270.000, con afiliación a la Federación (Fecode, 2019, p. 17).

.....

* De este equipo hacen parte José Israel González Blanco, Martha Rocío Alfonso Bernal, Óscar Mauricio Patiño Prieto y Johana Jiménez, integrantes de los equipos de trabajo, y el Comité Ejecutivo de Fecode.

El azúcar, pero sin azúcar, de la *lista de chequeo*

Al percatarse de la curiosidad del coronel con la pastilla, don Sabas lo invitó a saborearla advirtiéndole que era para endulzar el café e indicándole que era azúcar, “pero sin azúcar”. Fecode, distante de la actitud asumida por don Sabas, confió en que los ministerios de Educación y Salud y las entidades que hacen sus veces en distritos, departamentos y municipios, sí le habían puesto el dulce de la bioseguridad a las miles de sedes escolares que tiene Colombia, entre otras razones, porque es su obligación facilitar, proveer y adoptar “medidas positivas que le permitan al individuo y a las comunidades disfrutar del Derecho a la Educación” (Defensoría del Pueblo Colombia, 2003, p. 44).

Pero, lo que muestra la *lista de chequeo* resultante de la encuesta es que la pandemia diluyó la gragea en el pocillo de la escuela y dejó en el paladar de la ciudadanía colombiana un sinsabor en materia del derecho a la educación que contiene la Constitución Política del que tanto se vanagloria el Gobierno nacional. No se cata el dulce y si se paladea, no existe, es imperceptible al sentido del gusto de las comunidades educativas.

Con respecto a los protocolos de seguridad, uno de los aspectos sobre los que indagó la encuesta y la herramienta más publicitada por los gobernantes para el retorno a clases, se encontró que en 28 de 30 instituciones escolares, por poner una cifra, los consejos directivos no habían aprobado los protocolos. El consejo directivo es el órgano del gobierno escolar que se encarga, por mandato de la Ley General de la Educación, de tomar las decisiones que afecten el funcionamiento de la institución, de asumir la defensa y garantía de los derechos de la comunidad del plantel y de establecer procedimientos para “el uso de las instalaciones en actividades educativas (...) de la respectiva comunidad educativa” (Ley 115 del 8 de febrero de 1994).

No se habían aprobado esos protocolos porque en marzo de 2021 las comunidades educativas no los conocían: del 100 % de esas comunidades que debían conocer y suscribir los protocolos y las decisiones del retorno de menores a las aulas, únicamente el 6,5 % estaba enterado de lo que allí se estaba definiendo. Tampoco las autoridades regionales y locales, en la misma proporción que los centros escolares, los habían aprobado por la misma razón.

Pues bien, el cumplimiento de los protocolos ha sido, acudiendo al argot popular, “un caballito de batalla” entre el magisterio y los gobiernos, un punto central de controversia. En los párrafos siguientes se mostrará la discusión y se argumentará por qué mientras el magisterio defiende la Ley y la vida, en los gobiernos se pone por encima de ellas la reactivación económica y, por esta vía, la necropolítica.

En seguida, se indicará lo encontrado en la encuesta con respecto a los siguientes aspectos: la ventilación, el distanciamiento físico, señalización de rutas de entrada y salida a los centros escolares, la situación en materia de servicios públicos, las condiciones de conectividad a internet y lo que sucede con el personal de servicios.

Ventilación

Una de las exigencias de los expertos para controlar la propagación del covid-19 es que haya ventilación en los lugares en los que se encuentra la gente, en este caso, en las aulas y los espacios escolares. Al preguntar si las sedes de la escuela cuentan con la conveniente ventilación natural o artificial y si se hacen los mantenimientos de rigor, el 43,3 % de las personas encuestadas respondió de manera afirmativa y el 56,7 %, con un “no”; es decir, más de la mitad de las instituciones educativas carece de ventilación, sea natural o artificial, para garantizar el ambiente saludable del proceso de enseñanza y aprendizaje.

A lo anterior se añade que el 67,7% de las instituciones no cumple con espacios de ventilación cruzada y permanente, que se garantiza con rejillas por las que entre y salga el aire.

Distanciamiento físico

El distanciamiento físico entre las personas es otra de las recomendaciones de las autoridades nacionales e internacionales de salud para aminorar el contagio.

Es importante anotar que hay normas establecidas de antemano. Por ejemplo, según el grado de estudio, es diferenciada la norma Técnica Nacional 4595 del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) sobre el distanciamiento físico en los llamados Ambientes Básicos de Aprendizaje:

- Un ambiente A, para treinta estudiantes en un aula de clase, calculado a partir de 1,65 metros cuadrados (m^2), demanda 1,75 m^2 por estudiante, de acuerdo con edades y también con el mobiliario.
- Para educandos entre cuatro y cinco años, el área definida para cada estudiante es de 2 m^2 , lo mismo que para quienes estudian el grado *transición*.
- En educación básica y media, en la que hay educandos entre seis y 16 años, el área por estudiante oscila entre 1,65 y 1,80 m^2 .
- En educación especial, el área es 1,85 m^2 (González, 2017, pp. 46 y siguientes).
- Un salón de informática demanda, como máximo, 40 alumnos y 2,2 m^2 por estudiante.

Sin embargo, las entidades gubernamentales hacen caso omiso de esta norma: pese a que existe, el rango de distanciamiento físico impuesto por ellas para el retorno a clases es de 1 m^2 en todos los espacios del entorno escolar, decisión que desconoce, sin argumento, lo estatuido por el Mineducación y el Icontec.

Para la Norma Técnica Colombiana 4595, las áreas comunes y de recreación corresponden a **los Ambientes Básicos de Aprendizaje** tipo D. Quienes respondieron la encuesta sobre estas áreas admiten que solamente tres, de 30 instituciones, amparan el

distanciamiento físico de 1,5 metros a la redonda entre las personas. Solo este número de entidades cumple lo exigido. La unidad de referencia, en este caso, es la cancha multiusos (incluye baloncesto, microfútbol, juegos, filas y otras actividades), que en miles de sedes no existe o, si la hay, es muy precaria; es decir, no tiene pavimento, ni demarcación y carece de las medidas

técnicas exigidas por las entidades encargadas del deporte.

Señalización para la entrada y la salida

En lo atinente a la señalización de las rutas de entrada y salida a los centros escolares para evitar el cruce entre transeúntes, el 93,5% de las personas encuestadas manifestó que no existe esa señalización. En la Norma Técnica Nacional 4595 se trata este aspecto: habla del tipo E de los Ambientes Básicos de Aprendizaje cuyas dimensiones equivalen hasta 30 o 40 % del área total construida del plantel, cubierta o descubierta y hace énfasis en vías de evacuación y en áreas tanto de almacenamiento y exhibición de elementos y enseres, como de desarrollo de actividades de extensión.

Más de la mitad de las instituciones educativas carece de ventilación, sea natural o artificial, para garantizar el ambiente saludable del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Sin embargo, en estos sitios no hay garantías, lo que implica que se entorpecen varias condiciones relacionadas con la protección: por una parte, el aislamiento de personas con fiebre, tos y malestar estomacal, que pueden contagiar a otras con SARS CoV-2 o covid-19. Por otra, faltan los espacios de enfermería, dotaciones de atención primaria en salud y hay obstáculos para acceder a la red pública de salud, realidades que ratifican su poca factibilidad en el 93,5 %, según la encuesta.

A la problemática mencionada se suma el hecho de que solamente una, de 30 instituciones escolares, posee condiciones para la movilidad de personas discapacitadas o con capacidades múltiples. Como quien dice, el derecho a la educación sigue esfumándose, porque lo que indica este guarismo es que, pese a que han transcurrido tres decenios desde su implementación, el derrumbe de barreras arquitectónicas para garantizar la accesibilidad de las personas a las instituciones escolares y espacios públicos sigue en deuda.

Agua y alcantarillado

Ligado a lo expuesto están los servicios públicos, condición *sine qua non* para la implementación de la alternancia y la bioseguridad si en verdad se honra la prevalencia y superioridad de los derechos de niñas y niños consignados en la Constitución. Las cifras señalan que el 67,7 % de las sedes no gozan de acceso a agua potable durante el año escolar, más de las dos terceras partes de las instituciones no mantienen un tanque de almacenamiento de agua para suplir interrupciones en el servicio de acueducto o atender emergencias.

A secas, el 41,9% tiene conexión a una red de alcantarillado o a un sistema de tratamiento y evacuación y más del 85% de las sedes no tiene plan de manejo, recolección y aprovechamiento de residuos. Escuetamente, solo el 38,7 % garantiza el lavado de manos con agua y jabón, mínimo cada tres

horas, antes y después de la ingesta de alimentos, luego de ir al baño, del receso y de tener contacto con superficies.

Conectividad a internet

La conectividad es otro componente primordial en el sentido de garantizar el seguimiento y la interacción del centro escolar con las organizaciones internas y externas responsables del retorno del alumnado a las aulas. Los dígitos en 2020 revelaron que solo el 4 % de los 1.100 municipios del país tenía buena conectividad, que el 63% de las personas bachilleres de 2018 no tenía acceso a Internet desde sus hogares y que en las zonas campesinas, apenas el 9 % de quienes estaban educándose en escuelas disponía de computador (Colectivo Caja de Pandora, 2021, p. 249). La *lista de chequeo* rubrica que solo el 12,9 % de las sedes posee conectividad a Internet para el desarrollo de actividades escolares y que la conexión a energía eléctrica supera el 80 %.

Sobre el personal de servicios

Otro factor crucial en el retorno seguro es el de las condiciones del denominado *personal de servicios*. El 22,6% de ese grupo de personas tiene disponibilidad permanente como personal exclusivo para las tareas de aseo, limpieza y desinfección de las instalaciones, y menos del 5 % del mismo está certificado. Alrededor del 80% de las sedes cuenta con personas que manipulan y suministran alimentos, garantizan condiciones sanitarias, almacenamiento, limpieza y desinfección. Entre el 40 % y el 45 % de las personas encuestadas aduce que el transporte escolar no cumple con los protocolos de bioseguridad y que apenas el 3,2 % del personal encargado de ese servicio tiene certificación.

Otros aspectos derivados de la encuesta

Por las características del covid-19, el manejo del contagio es una situación *sui generis* para gobernantes, comunidad educativa y gente de

la ciencia, pero ha sido inadecuado. En marzo de 2021, estaba implementándose la alternancia. Por esta razón, la encuesta, aplicada entre febrero y abril de 2021, halló que el 25,8 % de las personas encuestadas hacía parte del comité constituido para tal efecto y el 24,1 % conformaba el comité institucional y de funcionamiento. Al indagar si el plan de retorno seguro a la institución contempló la caracterización de comorbilidades de las familias de la comunidad educativa, especialmente, de quienes estudian, la respuesta positiva no sobrepasó el 20 %. En el caso de docentes y de personal administrativo, fue 50 %.

Es claro que el saber de docentes y plantas directivas no les autoriza para manejar situaciones que son del dominio de quienes trabajan en salud; empero, cerca del 40 % de las instituciones que participaron en la *lista de chequeo* no disponen de personal idóneo para hacer el testeo diario; tampoco quienes, de todas maneras, lo hacen, tienen un contacto directo que les entregue reportes y haga seguimiento de los casos de contagio asociados a la comunidad. Menos aún, tienen los contactos para reportar estudiantes, docentes y personal administrativo que se hayan contagiado con el SARS-Cov-2 o para indicar que hay sospecha de ello. Esto último se constató en más del 90 % de las encuestas.

El paisaje es más calamitoso al registrar que cerca del 50 % de las instituciones no ostenta un sistema de seguimiento a las familias que han reportado casos de contacto o contagio con el covid-19, de manera que se puedan activar protocolos de aislamiento. Solo en el 19,4 % de los casos hay un mecanismo de información al sistema de salud y en el 9,7 %, un plan de contingencia para el

manejo pretendido de los casos de contacto y contagio mencionados en el entorno escolar.

Lo que queda en el fondo del tintero, recreando el pasaje de don Sabas con el coronel, es la fragilidad del derecho a la educación, conexo con las obligaciones de *asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad*. Estas obligaciones se señalaron al Estado colombiano a finales del siglo XX con motivo de la visita a Colombia de la Relatora Especial del Derecho a la Educación (Tomasevski, 2004). Sin embargo, lo que se dijo no se ha cumplido. Pero sí se fuerza al personal docente a retornar a las clases presenciales y se conmina a las madres y padres de familia a mandar a sus hijos e hijas a las instituciones escolares con la firma de un consentimiento.

En 2020, solo el 4 % de los municipios tenía buena conectividad a internet y en las zonas campesinas, apenas el 9 % de quienes estaban educándose en escuelas disponía de computador.

El magisterio hizo todo el esfuerzo por prevenir el contagio de más de ocho millones de educandos del sector público estatal y puso al servicio del Estado y de la comunidad educativa sus habitaciones, medios tecnológicos de su propiedad, los costos de servicios públicos y más tiempo de su jornada laboral para atender estudiantes y padres de familia. Ahora, el sabor que queda, como dijo el coronel a don Sabas, es el de “una dulzura triste”, un sabor amargo, algo así como “repicar y repicar, pero sin campanas”.

Repicar, pero sin campanas

Es verdad de Perogrullo que el covid-19 dejó al desnudo el raquitismo del derecho a la educación, luego de 30 años de existencia. El estallido social que hubo en Colombia desde el 24 de abril de 2021 reafirma también la depauperación en salud, trabajo y demás derechos humanos. No obstante, los gobernantes

tes han hecho bastante algarabía; se repica y repica, pero “sin campanas” y sin su sonido, solo se perciben discursos que nos ensordecen, pero las campanas no son tangibles.

Dicho de otro modo, la **asequibilidad**, la **accesibilidad**, la **adaptabilidad** y la **aceptabilidad**, tal como lo muestra el estudio en la **lista de chequeo**, no se han materializado. Esa irrealidad es la que problematiza el retorno a las aulas y justifica la continuidad del “aprendizaje en casa” hasta que haya condiciones de bioseguridad y psicoseguridad, así los organismos de gobierno e incluso los de control aludan al retorno seguro, cual párroco que “predica, pero no aplica”.

Sobre la base de la información alcanzada, la bioseguridad centra su atención en los componentes físicos y materiales, en las campanas y el azúcar, más que en el sonido y en el dulce. El sonido y el dulce, retomando la analogía de la conversación de don Sabas con el coronel, son cualidades perceptibles pero que poco se pueden asir, como son la psiquis y la mente en los seres humanos.

Los ministerios repican y las secretarías de Educación hacen eco de la cantinela. Estas últimas dicen que el retorno gradual, progresivo y seguro de estudiantes a las clases presenciales es una prioridad de salud pública que responde a las necesidades de promoción de su desarrollo y de su salud mental. Que esto se hará con implementación de medidas de bioseguridad, pero, como vimos, no se garantizan la aplicación de protocolos, aforos, distanciamiento, atención y seguimiento a las personas afectadas por el covid-19.

En esa vía, menos se protege la salud mental, entre otras razones, porque no se cuenta con estudios oficiales que permitan tener un diagnóstico preciso al respecto. El que sí da un duro campanazo al gobierno y al magisterio es el Instituto Colombiano de Neurociencias, una entidad privada.

El Instituto mencionado advirtió en junio de 2020 que el 88 % de educandos con edades entre cuatro y 12 años presentaba

signos relacionados con la salud mental y el comportamiento. Para su estudio, hizo una encuesta a 651 hogares en los que hay 1.044 niñas y niños y de allí extrajo las siguientes conclusiones al respecto:

- El 46 % de las 1.044 personas menores de edad presentaron problemas para dormir y levantarse.
- El 36 % de ellas contestaba en forma fuerte o grosera.
- El 31 % mostró frustración con frecuencia.
- El 30 % había experimentado cambios de apetito.
- El 29 % se aburría con facilidad.
- Al 26 % le costaba trabajo concentrarse.
- El 25 % lloraba con frecuencia.
- El 22 % no quería hacer caso.
- El 18 % se negaba a hacer tareas escolares.
- El 18 % era más desordenado en ese momento que antes.
- El 18 % dormía en la cama de papá y mamá.
- El 16 % estaba con hiperactividad
- El 9 % olvidaba lo aprendido.
- El 8 % tenía pesadillas.
- El 8 % estaba experimentando nuevos miedos.
- El 42 % presentaba problemas relacionados con habilidades académicas.
- Una inexacta cantidad desplegaba desesperanza e ideación suicida.

Un artículo de prensa publicado en septiembre de 2020 (Sánchez, 2020) comenta los resultados de la encuesta del Instituto de Neurociencia y destaca: “durante el confinamiento, los niños están en riesgo de desarrollar trastorno por estrés agudo, trastorno por estrés postraumático, trastorno adaptativo, depresión y ansiedad”.

Esas son, apenas, señales de la efervescencia de psicoseguridad que sale del pocillo y que nublan el horizonte en el quehacer pedagógico de quienes ejercen la docencia; además, que han inundado la orientación escolar, escenario en el que convergen estas problemáticas. Surge, así, la pregunta por el paraguas, al que poca atención le pone el coronel:

—Coronel, espérese y le presto un paraguas.

El coronel respondió sin volver la cabeza.

—Gracias, así voy bien.

...

—Métase aquí, compadre —gritó.

Hizo espacio bajo el paraguas.

—Gracias, compadre —dijo el coronel.

Pero no aceptó la invitación.

...

—Espérese y le presto un paraguas, compadre.

«Gracias, compadre», dijo acodado en la ventana. «Prefiero esperar a que escampe.»

Un paraguas que encarnan las y los docentes y la orientación escolar, donde la hay, pues para las 47.279 sedes escolares no hay más de 5.000 personas que orientan. El paraguas también es “azúcar, pero sin dulce”; la salud mental del magisterio, que sería el dulce, está muy desabrida y ese desabrimiento viene de tiempo atrás; el covid-19 ha auscultado los agujeros que sin duda se ensancharán.

El primer estudio sobre *síndrome de burnout* en personas que ejercen la docencia en Colombia¹ se hizo en Medellín a comienzos del milenio (Restrepo-Ayala *et al.*, 2006) y arrojó que cerca del 47 % de docentes pa-

decían o estaban sitiados por tal síndrome; posteriormente, en Bogotá, se demostró que 69,7 % sufre problemas psicosociales ocasionados por los estudiantes; 53 % padece de cansancio emocional, 28,8 % está perturbado en su realización personal y 16,7 % se siente desmotivado.

Finalizamos este artículo señalando que lo examinado es apenas un botón del traje que deja ver el deterioro de la vestimenta del derecho a la educación y sus conexos. Ese botón pone en entredicho la ficción de los discursos gubernamentales que repican, pero sin campanas. Este botón llama la atención de los sastres a no encubrir la verdad del traje, a actuar con seriedad en la toma de medidas, para no seguir ocasionando sinsabores y dolor en las familias colombianas, ahora con el tal retorno seguro y obligado.

Referencias

Colectivo Caja de Pandora (2021, abril). La Caja de Pandora entre signos de puntuación y síntomas de malestar. *Pandemia y escuela en Bogotá: Crónicas de maestras y maestros 2020*. Secretaría de Educación de Bogotá. https://www.researchgate.net/publication/350640260_La_Caja_de_Pandora_entre_signos_de_puntuacion_y_sintomas_de_malestar_2021_En_Pandemia_y_escuela_en_Bogota

Defensoría del Pueblo Colombia (2003). *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Defensoría del Pueblo.

Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) (2019). *La vida por educar*. Fecode.

García Márquez, G. (1958). *El coronel no tiene quien le escriba*. Editorial Suramericana.

.....

1 A este síndrome también se le conoce como “síndrome de desgaste profesional, síndrome de sobrecarga emocional, síndrome del quemado o síndrome de fatiga” (Saborio e Hidalgo, 2015).

González, J. (2017). Espacios y desespacios en los colegios públicos. *Revista Educación y Cultura*, 120, 46 y ss.

Instituto Colombiano de Neurociencias (2020, 20 de junio). *Emergencia sanitaria y su impacto sobre nuestros niños*. Consultado en <https://www.neurociencias.org.co/especiales/2020/emergencia-sanitaria-y-su-impacto-sobre-nuestros-ninos/>

Restrepo-Ayala, N., Colorado-Vargas, G., Cabrera-Arana, G. (2006, marzo). Desgaste emocional en docentes oficiales de Medellín. Colombia, 2005. *Revista de Salud Pública*, 8, 1. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42280106>

Saborío, L. e Hidalgo, L. (2015, enero-marzo). Síndrome de Burnout. *Med. leg. Costa Rica*, 32, 1. [https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-00152015000100014#:~:text=El%20s%C3%ADndrome%20de%20Burnout%20\(SB,debido%20a%20su%20capacidad%20para](https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-00152015000100014#:~:text=El%20s%C3%ADndrome%20de%20Burnout%20(SB,debido%20a%20su%20capacidad%20para)

Sánchez, L. (2020, 21 de septiembre). Educación remota estresa a estudiantes. *Lapatria.com*. <https://www.lapatria.com/educacion/educacion-remota-estresa-estudiantes-464039>

Salazar, L. *et al.* (2021, abril). Listas de chequeo: una herramienta para la lucha por la defensa del derecho a la educación en condiciones de dignidad. *Revista Educación y cultura No 141*, Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode).

Tomasevski, K. (2004). El derecho a la educación en Colombia. *Revista Educación y Cultura*, 65, 40.

Normas

Ley 115 del 8 de febrero de 1994. *Por la cual se expide la ley general de educación*. Congreso de la República.

LA LUCHA CONTRA EL *FRACKING* EN TIEMPOS DE PANDEMIA, 2020-2021

Corporación Compromiso

Mientras en Colombia se entrega la autonomía y la protección de la naturaleza a los intereses de la política petrolera suicida del fracturamiento hidráulico multietapa con perforación horizontal (*fracking*) para extraer los últimos recursos de este combustible fósil del territorio nacional, en Europa están formulando una política de transición energética con energías limpias y sostenibles, más armónicas con la naturaleza, las ciudades y la vida. En Inglaterra, por ejemplo, en 2019 se prohibió el desarrollo del *fracking* este método de extracción de gas debido al aumento de la sismicidad.

En Colombia, el gobierno no ha atendido las recomendaciones hechas por diferentes sectores ambientalistas, de expertos nacionales e internacionales, como los ingenieros argentinos de la región de Vacamuerta que han expuesto las graves consecuencias que tuvo el *fracking* en su territorio. Irónicamente, Iván Duque, en la campaña electoral para la Presidencia de la República habló de los riesgos del desarrollo de proyectos de *fracking* en Colombia en un foro en la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Sin embargo, la política energética de su gobierno está orientada a la extracción de hidrocarburos por medio de esta técnica aun cuando se sabe de los graves impactos am-

bientales, sociales, económicos y culturales de esta industria extractiva. En este tema, la institucionalidad no acepta razones más allá de determinismo técnico, y los representantes de la industria petrolera hacen ver los argumentos de los contradictores del *fracking* como un discurso ideológico o ideologizante o incluso sentimental.

Luego de esta introducción y a propósito del penúltimo año del gobierno de Duque vamos a exponer los hitos de la discusión en el Congreso de la República sobre el *fracking* en los escenarios jurídicos, así como del actuar de las organizaciones sociales y ambientales por intentar detener este abominable despropósito para la naturaleza colombiana, para los ecosistemas estratégicos, en especial el de los humedales del Magdalena Medio, donde se proyecta la realización de las primeras pruebas pilotos del *fracking* en Colombia.

Esta arremetida del extractivismo del gobierno Duque continúa con una estrategia macabra de imposición de proyectos de investigación que ponen en riesgo los territorios y la vida de quienes los habitan. El 24 de diciembre de 2019 el Presidente junto con el Ministerio de Minas y Energía expusieron en el Congreso el proyecto del que luego aprobaron como decreto 328 del 28 febrero de 2020 mediante el cual se fijan los lineamientos para adelantar los Proyectos Piloto



Mural en Campo Duro junto a la ciénaga de Paredes, Puerto Wilches, departamento de Santander, agosto de 2021.

de Investigación Integral (PPII) sobre yacimientos no convencionales de hidrocarburos con la utilización de la técnica del *fracking*. El gobierno continuó con la reglamentación del decreto 328 en medio de la pandemia y el cierre de los juzgados, en particular con la expedición de los términos de referencia de los Proyectos Piloto sin las condiciones de información, participación y justicia, lo que favorece el escenario para seguir desarrollando nuevas normas para avanzar con esta técnica en Colombia (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, junio 26 de 2020).

En marzo de 2020 inició la pandemia en Colombia y las medidas adoptadas como la

reducción en el número de vuelos, el cierre de industrias y el confinamiento de las personas, ocasionaron una disminución en la demanda de hidrocarburos a nivel internacional que, junto con otros factores como la sobreproducción y la especulación asociada a los contratos de petróleo, repercutieron en la caída en los precios del crudo y generaron pérdidas en las principales compañías petroleras. El 20 de abril de 2020, por primera vez en la historia, el petróleo de referencia en Estados Unidos tuvo cotización negativa, mientras los mares se llenaban de barcos de almacenamiento de crudo y los proyectos de energías extremas se caían a pedazos por sus altos costos.

Para que sea viable el *fracking* requiere de mayores inversiones y precios altos del petróleo. Además, los impactos sociales y ambientales que genera no se contabilizan en sus costos de producción. Es inviable basar la matriz energética y el ingreso fiscal de nuestros países en los supuestos ingresos que produciría esta técnica porque, más allá de los precios actuales, la imprevisibilidad de los precios del petróleo hace imposible cualquier política soberana basada en hidrocarburos (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, mayo 5 de 2020).

En la noche del 21 de mayo de 2020, la Cámara de Representantes hundió con 88 votos en contra y 74 a favor, la propuesta que buscaba la prohibición de la explotación petrolera en la Amazonía, siendo la pandemia el mejor escenario, ya que las movilizaciones, aglomeraciones, reuniones mayores a 50 personas estaban prohibidas.

El primero de julio de 2020, en la reapertura de los despachos judiciales, 20 congresistas de distintas bancadas y la Alianza Colombia Libre de *Fracking*, radicaron ante el Consejo de Estado un incidente de desacato argumentando que el Gobierno Nacional no está cumpliendo con las condiciones impuestas por el Alto Tribunal para avanzar con los proyectos pilotos de investigación integral de *fracking*, lo cual se materializa en el Decreto 328 del 28 febrero de 2020 expedido por el gobierno Duque (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, julio 1 de 2020).

El 28 de agosto de 2020, la plenaria de la Cámara de Representantes hundió la posibilidad de eliminar el artículo propuesto por las bancadas del Centro Democrático y del partido Conservador para disminuir a casi la mitad las regalías que pagarían los proyectos de *fracking* y brindarle seguridad jurídica a las petroleras que apliquen esta técnica en Colombia. En medio del álgido debate que se dio en el marco del proyecto de ley de regalías, y pese a la oposición ciudadana en las redes, dicho artículo fue impulsado por

el gobierno nacional a través del Ministro de Energía, Diego Mesa, y fue permitido por 92 Representantes a la Cámara quienes votaron en contra de eliminar este artículo (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, agosto 28 de 2020). En horas de la noche del 2 de septiembre de 2020 en el marco de la discusión de la Ley de Regalías, la plenaria del Senado de la República negó con 44 votos en contra y 39 a favor el artículo propuesto por el senador Alejandro Corrales del Centro Democrático y que había sido aprobado en la Cámara de Representantes, para otorgar incentivos tributarios y seguridad jurídica al *fracking* en Colombia.

Para la Alianza Colombia Libre de *Fracking*:

Este logro es fruto del control ciudadano y de la movilización de miles de ciudadanos en redes sociales, que viralizaron los nombres, partidos y regiones de quienes ya habían votado a favor del *fracking* en la Cámara de Representantes, [agregando que] estaremos atentos para que en la conciliación no revivan este artículo y respeten la decisión tomada por el Senado. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, septiembre 2 de 2020)

El 4 de septiembre de 2020 el Consejo de Estado negó las medidas cautelares que pretendían suspender provisionalmente el decreto 328 que habilita los PPII, este proceso fue interpuesto por los representantes a la Cámara Katherine Miranda, César Ortiz Zorro y César Pachón. Sin embargo, esto no quiere decir que los PPII tengan vía libre, o que hoy el *fracking* sea legal, pues hasta este momento sigue suspendida la reglamentación decreto 3004 y la resolución 90341 que permite la exploración y explotación de yacimientos no convencionales en el país (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, septiembre 4 de 2020).

Organizaciones ambientalistas y más de 30 congresistas radicaron el 10 de agosto de 2020 el Proyecto de Ley que prohibiría el *fracking* en Colombia, el proyecto de ley busca prohibir en el territorio nacional la exploración y explotación de los Yacimientos No

Convencionales (YNC) de hidrocarburos y se dictan otras disposiciones. Este proyecto de ley presentó cuatro audiencias públicas convocadas por la Comisión Quinta de la Cámara de representantes, la segunda audiencia se llevó a cabo el 29 de enero de 2021 y en medio del debate por la decisión del presidente de Estados Unidos, Joe Biden, de no conceder permisos para *fracking* en tierras federales, expertos internacionales de Naciones Unidas, parlamentarios de diversos países y diversos expertos solicitaron al Congreso de la República prohibir el *fracking* en el país.

David Boyd, relator especial de Naciones Unidas sobre medio ambiente y derechos humanos, se refirió a la necesidad de hacer frente a la crisis climática garantizando un futuro bajo en carbono:

El mundo se enfrenta a una crisis climática grave que ya está causando graves impactos en los derechos humanos. Para hacer frente a la crisis climática, Colombia debe buscar urgentemente un futuro bajo en carbono, sustituyendo los combustibles fósiles por energías renovables. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, enero 29 de 2021)

En la tercera Audiencia Pública convocada por el Congreso de Colombia el 12 de febrero, el relator especial de Naciones Unidas sobre sustancias tóxicas y derechos humanos, Marcos Orellana, solicitó al Congreso de Colombia prohibir la práctica del *fracking* en Colombia, reiterando la petición que ya había realizado el 29 de enero David Boyd, el relator especial de Naciones Unidas sobre medioambiente y derechos humanos. Para Marcos Orellana:

nuevas inversiones en *fracking* son incompatibles con la protección de los derechos humanos. Esto, porque el *fracking* genera contaminación tóxica, que amenaza la vida, la salud y los ecosistemas, porque el *fracking* agrava la emergencia planetaria, el cambio climático, y vulnera el derecho de vivir en un ambiente sano y menoscaba el desarrollo sostenible. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, febrero 12 de 2021)

En la última audiencia realizada el 11 de marzo de 2021, Soledad García Muñoz, relatora especial sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA), invitó al Congreso de Colombia a prohibir estas actividades en el país (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, marzo 11 de 2021).

Por 15 votos a favor y cuatro en contra, el 16 de junio de 2021 la Comisión Quinta de Cámara de Representantes aplazó y de esta forma hundió los proyectos de ley que buscaban la prohibición del *fracking* y de la explotación de los yacimientos no convencionales en Colombia. La bancada de oposición logró revivirlo basado en el estatuto de oposición y se fijó una nueva fecha para el 20 de junio de 2021, en donde la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes hundió definitivamente el proyecto de ley porque sólo se presentaron 10 de los 20 congresistas que debían asistir a la sesión; no se presentaron congresistas del Centro Democrático, Cambio Radical y del partido de la U, proyecto que buscaba la protección del medio ambiente y de las comunidades.

El domingo 13 de diciembre de 2020 tuvo lugar una movilización social en contra del *fracking* en el municipio de Puerto Wilches (departamento de Santander) donde pretenden desarrollar los primeros proyectos piloto; pese a la pandemia del covid-19 los habitantes realizaron una marcha carnaval en las calles. Luego, el 11 de febrero de 2021 hicieron un cacerolazo de manera simultánea a la instalación y puesta en marcha de la Mesa Territorial Permanente de Diálogo y Seguimiento. Yuvelis Natalia Morales, estudiante de tecnología en manejo de recursos ambientales e integrante del Comité para la Defensa del Agua, la Vida y el Territorio AguaWil, afirmó:

Este cacerolazo mantiene en pie la posición de los habitantes de Puerto Wilches y deja en claro que el *fracking* no tiene licencia social.

Mientras en esas supuestas mesas de diálogo unos funcionarios de Bogotá negocian nuestros recursos, en los territorios exigimos que no se nos vulneren los derechos a un ambiente sano, y a una vida digna en armonía con la naturaleza. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, febrero 11 de 2021)

Luego de los anuncios de los contratos para pilotos de *fracking* adjudicados por el Gobierno Nacional a Ecopetrol el 25 de noviembre de 2020 y a la ExxonMobil el 8 de abril de 2021, la Federación de Pescadores Unidos de Puerto Wilches convocó el 28 de marzo de 2021 a sus ocho asociaciones de pescadores y a la comunidad wilchense a un caravana fluvial y terrestre para hacer pública su oposición a estos proyectos que amenazan el agua, su cultura y supervivencia.

Alrededor de 30 canoas de pescadores partieron por el río Magdalena o Yuma hasta el puerto principal con banderas tricolor con la consigna “No al *fracking* en Puerto Wilches”, y se sumaron a dos movilizaciones que salieron desde otros puntos del municipio. Un grupo de gaitas y tamboras recibió a las tres comitivas en el parque principal, donde unas 300 personas protestaron con consignas como “Puerto Wilches es pesca, no petróleo” y “queremos yuca, pescado y maíz, no queremos *fracking* en nuestro país” (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, marzo 28 de 2021).

La movilización se articuló con el paro nacional del 28 de abril para visibilizar las apuestas y reivindicaciones del ambientalismo y desde allí no paran las distintas manifestaciones de la protesta con marchas, plantones y expresiones artísticas en contra de los proyectos pilotos. El 5 de junio de 2021, con ocasión del día mundial del medio am-

biente hubo movilizaciones en las calles con tomas artísticas de muros para denunciar las problemáticas más sentidas y exigir la prohibición de uso del glifosato, del *fracking*, del desarrollo de la gran minería y que se garantice la protección del agua y la vida de los líderes sociales.

El 4 de noviembre de 2020 se conoció un comunicado de amenaza de muerte a 18 líderes sociales y ambientales firmado por el grupo paramilitar Águilas Negras, Bloque Magdalena Medio, entre los amenazados se encuentran seis integrantes de la Alianza Colombia Libre de *Fracking*. Posteriormente, entre febrero y junio de 2021 han sido amenazados los jóvenes del Comité para la Defensa del Agua, la Vida y el Territorio – AguaWil y de la Alianza que se oponen al *fracking* en Puerto Wilches, por su liderazgo en la defensa de los bienes comunes y los derechos de la naturaleza.

Desde hace varios años se ha advertido sobre los riesgos que para las defensoras y los defensores ambientales representa el desarrollo de los proyectos piloto de *fracking* en territorios afectados por el conflicto armado. Asimismo, se ha cuestionado que la llamada licencia social, un concepto desprovisto de los contenidos constitucionales del derecho fundamental a la participación real y efectiva, sea tramitada, promovida o coadyuvada en medio de amenazas, presiones y exclusión de los habitantes de las zonas que podrían ser impactadas. La Relatora Especial de la CIDH expresó que:

la aprobación de un proyecto de ley cuyo propósito sería acabar con la exploración y explotación de Yacimientos No Convencionales, prohibiendo prácticas como el *fracking*, supondría una valiosa medida de protección ambiental, prevención de conflictos socioam-

**Si perdemos la lucha ambiental, ninguna otra lucha tendrá sentido
¡No al *fracking*, sí a la transición de cultura y energía!
No al *fracking*, ni aquí ni allá; ni hoy, ni nunca.**

bientales y el cumplimiento de los compromisos que emanan del Acuerdo de París, como del propio Sistema Interamericano y la importante opinión consultiva No. 23 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al derecho a un medio ambiente sano. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, marzo 11 de 2021)

La Asamblea del departamento de Santander en sesión realizada el 20 de abril de 2021 en el municipio de Puerto Wilches expresó su apoyo y respaldo a la defensa del agua y el territorio liderada por las organizaciones de la sociedad civil ante la amenaza que representa la realización de los proyectos piloto de *fracking* en el Departamento y solicitó de manera unánime al Gobierno Nacional en cabeza del Presidente Iván Duque Márquez que

ratifique su compromiso ambiental manifestado ante organismos internacionales, suspendiendo la realización de los PPII en nuestro departamento [resaltando] la importancia de proteger los ecosistemas de importancia ecológica que abundan en nuestro territorio y la biodiversidad que los habita, que son nuestra verdadera riqueza. (Alianza Colombia Libre de *Fracking*, abril 20 de 2021)

El 11 de junio de 2021, Ecopetrol y Exxon-Mobil Exploration Colombia Limited recibieron de la Agencia Nacional de Hidrocarburos la aprobación para el desarrollo conjunto de los proyectos piloto de investigación integral Kalé y Platero en el municipio de Puerto Wilches, Santander. En esta alianza, Ecopetrol será el operador de ambos proyectos (Ecopetrol, 2021). El 24 de junio de 2021, se llevó a cabo el diálogo territorial para la presentación pública del Proyecto Piloto de Investigación Integral Platero en el cual participó la comunidad para expresar su oposición a los proyectos pilotos en el municipio.

En el contexto de La Acción mundial contra el *fracking* y el gas el 31 de julio 2021, varias organizaciones ambientales se dieron cita en la plaza mayor de Bogotá, Colombia, con el objetivo de visibilizar la problemática de los

pilotos de *fracking*, solicitando a los Magistrados que detengan los pilotos, resaltando así la campaña: Agua piloto #elsabordelfuturo que busca mostrarles a los colombianos el agua que nos espera si se implementa el *fracking* en el país.

El *fracking* agudizará en el planeta la crisis de mayor dimensión: la climática, cuyos impactos se profundizarán de seguir por la ruta de la dependencia de los hidrocarburos y la autorización del *fracking*. La crisis climática y la pandemia por el covid-19 tienen un origen común: la destrucción de los ecosistemas por formas de vida y de la economía insostenibles, por lo tanto, es necesario iniciar una transición energética justa y democrática en Latinoamérica, dejando la mayor parte de los combustibles fósiles en el subsuelo.

Frente a este panorama no podemos permitir que se desarrolle el *fracking* en Colombia porque se violarán los derechos a la vida, a la salud, a un ambiente sano, aun mejor nivel de vida y a la cultura, aumentando la violación a los derechos humanos, afectando especialmente a las personas más pobres y campesinas que han sido usadas y ultrajadas por los gobiernos y la industria petrolera en Colombia. Hoy los proyectos piloto no cuentan con licencia social –aceptación de los proyectos por parte de la comunidad– ni licencia ambiental otorgada por la autoridad ambiental. Por lo tanto, se hace necesario insistir en la inviabilidad de estos proyectos pilotos en Colombia.

Referencias

Alianza Colombia Libre de *Fracking* (2020, 5 de mayo). *El histórico derrumbe de los precios del petróleo demuestra una vez más la inviabilidad del fracking*. Recu-

perado el 26 de julio de 2021 de <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/05/05/el-historico-derrumbe-de-los-precios-del-petroleo-de-muestra-una-vez-mas-la-inviabilidad-del-fracking/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2020, 26 de junio). **Alerta a Comisión Interamericana por avance de pilotos fracking sin garantías de justicia e información.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/06/26/alerta-a-comision-interamericana-por-avance-de-pilotos-fracking-sin-garantias-de-justicia-e-informacion/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2020, 1 de julio). **Congresistas y organizaciones solicitan suspender Decreto de pilotos de fracking #NoALosPilotosDeFracking.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/07/01/congresistas-y-organizaciones-solicitan-suspender-decreto-de-pilotos-de-fracking/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2020, 28 de agosto). **Conozca los 92 Representantes que votaron “mico” a favor del fracking.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/09/01/conozca-los-92-representantes-que-votaron-mico-a-favor-del-fracking/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2020, 2 de septiembre). **Senado tumba artículo para incentivar el fracking en la ley de regalías (Conozca aquí quienes votaron).** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/09/03/senado-tumba-articulo-para-incentivar-el-fracking-en-la-ley-de-regalias-conozca-quienes-votaron/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2020, 4 de septiembre). **Claridad sobre proceso jurídico antifracking en el país y las decisiones del Consejo de Estado.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2020/09/05/claridad-sobre-proceso-juridico-anti-frac->

<king-en-el-pais-y-las-decisiones-del-consejo-de-estado/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 29 de enero). **Expertos de Naciones Unidas y congresistas de diversos países piden prohibir el fracking en Colombia.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/01/29/expertos-de-naciones-unidas-y-congresistas-de-diversos-paises-piden-prohibir-el-fracking-en-colombia/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 11 de febrero). **Con cacerolazo, protestan contra el fracking en Puerto Wilches.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/02/11/con-cacerolazo-protestan-contra-el-fracking-en-puerto-wilches/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 12 de febrero). **Naciones Unidas reitera llamado a que se prohíba el fracking en Colombia.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/02/12/naciones-unidas-reitera-llamado-a-que-se-prohiba-el-fracking-en-colombia/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 11 de marzo). **Relatora de la CIDH – OEA se suma a la ONU y pide prohibir el fracking en Colombia.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/03/11/relatora-de-la-cidh-oea-se-suma-a-la-onu-y-pide-prohibir-el-fracking-en-colombia/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 28 de marzo). **Con caravana, pescadores protestan contra pilotos de fracking en Puerto Wilches.** <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/03/28/con-caravana-pescadores-protestan-contra-pilotos-de-fracking-en-puerto-wilches/>

Alianza Colombia Libre de Fracking (2021, 20 de abril). **Diputados de Santander piden al Presidente Duque suspender pilotos**

de fracking en Puerto Wilches. <https://colombialibredefracking.wordpress.com/2021/04/20/diputados-de-santander-piden-al-presidente-duque-suspender-pilotos-de-fracking-en-puerto-wilches/>

Ecopetrol (2021, 11 de julio). *Ecopetrol y ExxonMobil consolidan acuerdo para*

ejecutar pilotos Kalé y Platero. https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/?1dmy&page=detalleNoticias&urile=wcm%3Apath%3A%2Fecopetrol_wcm_library%2Fes%2Fnoticias%2Fnoticias%2B2021%2Fecopetrol%2Bexxonmobil%2Bacuerdo%2Bpilotos%2Bkale%2Bplatero

En la Amazonía

TUMBAN LA SELVA Y ACABAN CON LA VIDA

Ferney Darío Jaramillo G.
Escuela Nacional Sindical

Imagínese esta historia. Usted es un campesino de uno de los departamentos de Colombia. Digamos, Caldas. Un día llega la violencia de unos grupos armados a su región y se ve obligado a irse. Si no se va, lo matan y a su familia también.

Usted tiene claro que lo único que sabe es trabajar la tierra. Nunca se irá para una gran ciudad a acrecentar los cordones de miseria urbanos. Escucha decir que, en otro departamento, digamos, Caquetá, hay mucha tierra y que puede llegar y empezar a tumbar monte. Toma ese rumbo, se interna varias horas en la selva. Arma su cambuche con unos plásticos negros y empieza a tumbar árboles. Con eso, mejora su vivienda. Siembra algunos cultivos para sobrevivir, no logra comercializarlos porque no hay forma de sacarlos al pueblo más cercano. Así, pasan varios años y usted ya tiene varias hectáreas en potreros donde ahora tiene unas vacas. Un día llegan unos señores que dicen que son del gobierno, vienen con una gente armada que, dicen, son del ejército. Le acusan de que cometió una serie de delitos y le aseguran que lo que hizo no está permitido y que tiene que irse de ese lugar porque son tierras del Estado, de uno de los parques nacionales.

Usted como campesino nuevamente se desplaza; esta vez, se va a un pueblo. Allí, un

policía le pide su cédula. Usted se la muestra, él la revisa y se da cuenta de que usted tiene una orden de captura por una serie de delitos contra la naturaleza. El policía le dice que usted queda capturado. Le hacen una audiencia ante un juez y es condenado. Después, usted debe presentarse a una cárcel en la capital del departamento para que allá le digan en dónde debe pagar su condena. En la cárcel, le indican que debe permanecer en una vivienda en el municipio. Usted se regresa y empieza a pagar su condena.

Esta es, a grandes rasgos, la historia de un campesino de Pore, en el departamento del Casanare, en la que se muestra una de las maneras como se da la deforestación en la selva amazónica y cómo es la administración de justicia en la región.

Hay que tener en cuenta que la selva amazónica colombiana no solo es deforestada por campesinos como el de la historia. Detrás de la tala masiva de los bosques y la contaminación del agua también están grandes terratenientes, así como empresas mineras y petroleras.

Las cifras son confusas y no hay acuerdo sobre ellas. Según la Asociación Conservación Amazónica (ACCA), organización no gubernamental (ONG) peruana, en 2020 se perdieron en la Amazonía colombiana 140 mil hectáreas de selva (ACCA, 2021). En 2019,

habían sido 91 mil y en 2018, 154 mil. Según datos del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), en ese mismo año, las hectáreas deforestadas en la Amazonia colombiana fueron 98 mil, y en 2018 fueron 138 mil (citado en Gaia Amazonas, 2021). En 2020, se perdieron 109 mil hectáreas. Lo cierto es que es descomunal la cantidad de hectáreas que se talan diariamente en la Amazonia colombiana y eso está causando un gran impacto para la naturaleza. Aún no somos conscientes de las consecuencias de la tala de esos millones de árboles y de la contaminación causada a los ríos de la región.

Pero muchas personas sí sufren las consecuencias. Es el caso de comunidades del departamento del Putumayo que han visto extinguirse o contaminarse sus fuentes de agua por la presencia de empresas petroleras en la región. Los aljibes o las quebradas de las que tomaban el líquido para sí y para sus animales no son ahora aptas para la vida.

La minería ilegal y los cultivos de uso ilícito también son generadores de la deforestación. Cada año se talan cientos de hectáreas para saciar el apetito voraz de ilegales e informales que se lucran con los recursos del narcotráfico y con los metales que se extraen de la zona.

Más consecuencias de la deforestación

Según Mercedes Mejía Leudo, ingeniera agrónoma, profesora de la Universidad de la Amazonia y coordinadora de la Mesa Departamental para la Defensa del Agua y el Territorio del Caquetá, son muy graves los efectos de la deforestación. Dice que el Ideam ha pronosticado un aumento de la temperatura por el solo hecho de tumar los bosques. Otro de los efectos es la contaminación atmosférica por las cenizas de los incendios, muchas de las cuales caen en el centro del país.

Sobre las comunidades indígenas que habitan en la región también hay consecuencias. La profesora Mejía afirma que la minería con mercurio que se hace en algunos ríos las afecta profundamente. Las enfermedades que los empiezan a aquejar hacen que su expectativa de vida disminuya. La profesora menciona que quienes tienen entre 20 y 30 años aparentan edades de 40 y 50. Cita como ejemplos de ríos contaminados el Apaporis, el Caquetá y ríos en el Putumayo. Dice también que no solo la minería ilegal contamina; también lo hace la legal porque en ella se aplica el mismo mercurio.

Los efectos sobre la fauna y la flora no alcanzan a cuantificarse. No se sabe cuántas especies de animales y plantas desaparecen; entre ellas, unas que ni siquiera se conocen, ni se han estudiado.

La profesora Mejía Leudo menciona que el Estado no atiende debidamente la deforestación. Uno de sus ejemplos al respecto es el de denuncias de comunidades campesinas de Cartagena del Chairá en el Caquetá. En 2016, autoridades locales como la Personería y la Alcaldía de ese municipio informaron sobre el peligro que corrían 120 mil hectáreas en la zona por la llegada de grupos y personas que ya empezaban a talar los bosques. El resultado de esas denuncias: amenazas para líderes campesinos y para la personera. Lamentablemente, nada más se hizo y la tala continúa actualmente en la región.

Los programas gubernamentales para la deforestación

Según el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi), una corporación vinculada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en Colombia la deforestación se concentra principalmente en el noroccidente de la Amazonia, en el denominado “Arco de la deforestación”. Este se extiende desde el Putumayo, continúa por el norte del Caquetá, sur del Meta y finaliza en el nororiente del

Guaviare. En esta región, también se concentran los principales esfuerzos por detener la tala de bosques.

Una de esas iniciativas es la denominada “Visión Amazonia”. Según su página web, esta iniciativa “busca reducir las emisiones por la deforestación en la Amazonia colombiana mediante un modelo de desarrollo sostenible”. El trabajo se concentra principalmente en los municipios priorizados con mayor deforestación en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Putumayo y sur del Meta. Como tal, esta iniciativa se encarga de promover acuerdos entre entes territoriales, asociaciones de campesinos, comunidades indígenas y otros actores para reducir la deforestación en la Amazonia colombiana.

El Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Ideam es otra de las estrategias para contrarrestar la deforestación. El sistema produce información sobre la cantidad de bosques que hay en el país, la importancia de su conservación genera alertas tempranas de deforestación y monitorea tanto los gases de efecto invernadero, como las causas que llevan a la tala de los bosques.

En esa dirección, el Gobierno nacional expidió el Documento Conpes 4021 (Conpes-DNP, 2020), que trae lineamientos de política para contrarrestar la deforestación en la región. Mediante cuatro líneas estratégicas trazadas en ese documento, se busca llegar a una deforestación neta de 0 hectáreas en 2030. El documento también prevé inversiones por 714 mil millones de pesos.

Por otro lado, en abril de 2018, la Corte Suprema de justicia expidió la Sentencia 4360 que declaró a la Amazonia colombiana como sujeto de derechos. Allí se le ordenó al Estado formular planes y programas para combatir la deforestación en la región. Con este fallo se dio cierre a una acción de tutela instaurada por 25 niñas, niños y jóvenes que demandaron al Estado por no garantizar sus derechos a la vida y al medio ambiente.

Pero los programas para disminuir la deforestación también crean inquietudes. Es el caso de **Escuela de Selva**, estrategia de Visión Amazonia. Se lanzó en diciembre de 2020 y su pretensión es graduar a 700 líderes como “gestores comunitarios de selvas”. El problema puede estar en la manera como se diseñó. Según el comunicado sobre el lanzamiento, se trata de un curso en el que se implementarán ambientes virtuales de aprendizaje y comunicación asincrónica, pero surgen varias preguntas. ¿Será que los líderes tienen la suficiente formación para manejar las tabletas que se les entregaron? Dicen que no se requiere de internet, ¿pero, hay energía eléctrica en todo el territorio para cargar los dispositivos? Esas son solo dos inquietudes que surgen a primera vista. El programa está respaldado por la Universidad de la Amazonia con el apoyo de los gobiernos del Reino Unido, Alemania y Noruega.

Para parar la tala en la Amazonia, se requiere de múltiples esfuerzos. Es necesario conservar los millones de hectáreas que posee esta región para el bienestar de nuestro país y del mundo entero. Algunos estudios han demostrado que el agua en forma de vapor producido en el Amazonas, fenómeno conocido como **ríos voladores**, es importante para todo el continente. Todos nos beneficiamos de esta maravillosa selva.

Referencias

- Asociación Conservación Amazónica, ACCA. (2021, 7 de abril). **MAAP #136: deforestación en la Amazonía 2020 (final)**. Recuperado el 29 de julio de 2021 en <https://maaproject.org/2021/amazon-2020/>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes-Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2020, 21 de diciembre).

Documento Conpes 4021 Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4021.pdf>

Gaia Amazonas. (2021, 9 de julio). *Solo en 2020, Colombia perdió bosque en un área casi equivalente a Bogotá, según el Ideam.* Consultado el 29 de julio de 2021 en https://www.gaiaamazonas.org/noticias/2021-07-09_solo-en-el-2020-colombia-perdio-bosque-en-un-area-casi-equivalente-a-bogota-segun-el-ideam/

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi) Consultado en julio 29 de 2021 en: <https://sinchi.org.co/>

Normas

Sentencia 4360 del 5 de abril de 2018. *Por medio de la cual se ordena la protección inmediata de la Amazonia colombiana.* Corte Suprema de Justicia. M. P.: Luis Armando Tolosa Villabona.

CRISIS HUMANITARIA Y COMISIÓN DEL DELITO DE LA TRATA DE PERSONAS

Observatorio de Asuntos de Género de Norte de Santander

Yamile tiene 18 años. Vivía en Carabobo, Venezuela, donde comenzaba a estudiar contaduría pública mientras trabajaba en la papelería de unos tíos para cubrir sus gastos y ayudar a su familia, compuesta por su padre, su madre, dos hermanos menores y su abuela. Luego de las últimas oleadas de violencia en su ciudad, producto de la inestabilidad política del país, como de la migración de muchos de sus conocidos, sus tíos decidieron cerrar la papelería y migrar a Chile en busca de mejores oportunidades, protección y estabilidad.

Yamile se encontraba en una situación muy difícil: debió suspender sus estudios, sus padres estaban desempleados, su abuela requería un tratamiento especial para su problema de tiroides pero debido a que la mayoría de los establecimientos locales cerraron porque sus dueños salieron del país, ella no lograba encontrar un empleo que le permitiera mantener los ingresos básicos del hogar. En este proceso, conoció a Marcos, un joven de su universidad que también debió dejar sus estudios para dedicarse al rebusque para sobrevivir.

Luego de compartir un café con Marco, él le comentó que iba a viajar a Cúcuta, Colombia, junto con unos vecinos, ya que ellos le dijeron que le ayudarían a cruzar la frontera,

aunque no tuviera sus documentos en regla, y que al llegar le darían trabajo en un lavadero de carros propiedad de unos amigos. Al escuchar su historia, Yamile le pidió que le ayudara a contactar a esos vecinos, pues ella también deseaba viajar para poder enviar remesas a su familia además de ahorrar a fin de graduarse como contadora en los años venideros.

Esa tarde ella conoció a los vecinos de Marcos quienes le explicaron que podían ayudarle, le dijeron que por el dinero para su viaje no debía preocuparse ya que ellos se lo prestarían y al llegar a Colombia ella podría pagarles con su salario. Yamile hizo cuentas: con el salario que ganaría, menos el pago mensual de la deuda, la plata enviada a su familia y los gastos de vida en la ciudad de destino, necesitaría ausentarse por un año y podría volver a Carabobo para reanudar sus estudios.

Un lunes en la madrugada iniciaron el viaje hacia Colombia. Primero hubo un trayecto de 14 horas en bus hasta la frontera, a ella le habían dicho que el cruce se haría a través del Puente Internacional Simón Bolívar que conecta con el municipio de Villa del Rosario del país vecino pero al bajarse del bus le informaron que iban a cruzar por un paso ilegal que desembocaba en Puerto Santander. Yamile se preocupó, esa no era la información que le ha-

bían dado esa tarde que charlaron con Marcos y sus vecinos, sin embargo le dicen que de esa forma se ahorran unas horas de viaje

Yamile decide entonces seguir con su recorrido. En esta trocha, nombre con el que se conocen estos pasos, debieron pagar un dinero para poder seguir y ser escoltadas por dos jóvenes, pero en la mitad del recorrido les interceptaron unos desconocidos armados que violaron a Marcos y a Yamile, a pesar de que ellos les ofrecieran más dinero con tal de no sufrir tal abuso. “¿Podría ser peor!” les dijo entre risas el vecino que les escoltaba, “¡al menos estaban de buen humor y no pasó nada más!”.

Yamile dice que no recuerda qué ocurrió luego, se encontraba muy mareada y no entendía las órdenes que le daba el vecino junto con otro hombre armado, comenta que cuando se despertó estaba en una casa pero en el casco urbano de Tibú, Norte de Santander. Tampoco supo más de Marcos, solo que en algún momento dejó de oír su voz en el trayecto mientras escuchaba sus gritos al fondo diciendo algo como “¡a mí no me dijeron esto!”.

La casa donde se encontraba pertenecía a unos amigos de los vecinos, a su llegada le hicieron saber que el trabajo sería diferente a lo ofrecido en su país de origen: debería trabajar en la casa como empleada interna desde las 5 de la mañana hasta las 10 de la noche, su salario solo iba a ser el 50% de lo asegurado en Carabobo y, además, tenía que entregar el 60% de lo devengado mensualmente hasta que pagara el total de los gastos de viaje, el valor del alojamiento y de la alimentación. Como era interna, Yamile debía entregar su celular, únicamente tenía libre el domingo en la tarde pero para salir debía pedir permiso y solo podía hacerlo acompañada de alguien de la familia. Cuando Yamile intentó protestar le dijeron “¡antes agradezca que tiene trabajo! Acá sabemos que está de ilegal y somos muy buenos amigos del teniente del municipio, a él no le pesa la mano en desaparecer a venezolanos!”.

Ella no entendía pues en la brigada que hicieron en su universidad, antes de suspender sus estudios, le dijeron que la trata de personas ocurría por parte de actores ilegales que buscaban explotar sexualmente a las víctimas, pero Yamile no estaba cerca de ningún arma o actor criminal, se encontraba en una casa de familia. Tampoco la violaban, como ocurrió en la trocha, pero la obligaban a trabajar desde las 4 de la mañana preparando alimentos, lavando ropa, limpiando pisos, haciendo mandados vigilada por algún integrante de la familia y, en algunas ocasiones, aguantar la mano del hijo mayor que le tocaba el cuerpo sin su permiso. Ella sabía que algo no estaba bien pero, cuando lograba intercambiar palabras con algún local, le decían que debía agradecer la generosidad de la familia para la que trabajaba y que todos los venezolanos eran unos perezosos y por eso se quejaban tanto. Un miércoles luego de preparar el almuerzo, el jefe de la casa le dijo que terminara temprano y se alistara, desde esa noche comenzaría a trabajar luego de las 9:00 pm en el billar de la familia hasta las 12 de la madrugada; debía encargarse de atender a los clientes y de sentarse con ellos mientras bebían. Yamile protestó, esa situación ya se extralimitaba pero como respuesta recibió golpes, insultos y amenazas de informarle al teniente amigo de la familia.

A la 1:00 am de cada día, Yamile vuelve a casa escoltada por un vecino luego de terminar la jornada en el billar. Ella debe aguantar que, mientras los clientes beben, le toquen su cuerpo o la lleven a un baño para violarla. El vecino le dice que debería agradecer, que las venezolanas no duran mucho en este municipio: “así como llegan, se van. ¡Se las llevan!”, decía entre burlas con olor a cerveza. Ya han pasado 5 meses, su familia no sabe nada de ella y Yamile todavía piensa que porqué en su universidad, cuando advertían sobre la trata de personas, nunca le dijeron sobre los civiles “desalmados” que también la explotan o excusan a sus explotadores.



QUÉ PASÓ CON EL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA?

Ante la crisis generada por la pandemia del covid-19 en Colombia, se creó el **Fondo de Mitigación de Emergencia Económica (FOME)**, al que se destinaron **49,53 billones de pesos**, que maneja el Ministerio de Hacienda..

Desde abril de **2021** se ha desembolsado el **73 %** del monto asignado. A la fecha, no se conoce el uso de estos dineros por parte del gobierno del presidente Iván Duque.

¿POR QUÉ PREOCUPARNOS?

- Ausencia de transparencia en torno al manejo de los recursos
- Alta posibilidad de corrupción.
- Desconocimiento de los principales beneficiarios de estas ayudas.



¿DE DÓNDE PROVIENE EL DINERO DEL FOME?

- Préstamo a la nación del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), del Sistema General de Regalías.
- Préstamos a la nación del Fondo Nacional de Pensiones de Entidades Territoriales (Fonpet).
- Préstamo a la nación del Fondo de Riesgos Laborales (FRL).
- Impuesto solidario por el covid-19.
- Inversión obligatoria en Títulos de Solidaridad (TDS).
- Rendimientos financieros generados por la administración de los recursos.
- Otros recursos que determine el Gobierno nacional.



¿CUÁLES SON LOS CANALES DE DESTINO DEL FOME?



Protección del trabajo formal

• Según el Ministerio de Hacienda, se han destinado a trabajo formal **24,11 billones de pesos**.

• El Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE señaló que para el 2020, **la tasa de desempleo fue 15,9%**, lo que representó un aumento de 5,4 puntos porcentuales frente al año 2019 (10,5%).

• El programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) destinó **5 billones de pesos** así:

- * Al 80% de las empresas grandes y muy grandes.
- * Al 9% de las pequeñas y medianas empresas.



Atención de la Emergencia Sanitaria



Según el Gobierno nacional, se han ejecutado **9,5 billones de pesos** en:

- Estrategia Pruebas.
- Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible (Prass).
- Vacunas y protocolos de bioseguridad en colegios oficiales.



Atención a la población vulnerable



Según el Gobierno nacional: **9,7 billones de pesos se destinaron a:**

- Giros extraordinarios a los programas sociales.
- Devolución del IVA.
- Ingreso solidario.
- Subsidios a los servicios públicos.
- Apoyo a los trabajadores con contrato suspendido

El DANE registró **21,03 millones de personas en situación de pobreza** y **7,47 millones de personas en situación de pobreza extrema**.

- Casi la mitad de la población en Colombia subsiste con **331.688 pesos mensuales**.
- **2,4 millones** de hogares no comen 3 veces al día.

Lo que no conocemos:

- Los acuerdos económicos pactados entre el gobierno de Iván Duque y las distintas farmacéuticas.
- Avance del plan de vacunación en el país, paso a paso.
- Informe sobre el programa de prevención de la pandemia de covid-19 por medio de plataformas virtuales: CoronaApp, Página web 'Mi Vacuna' y su plan de ejecución.

Saldo pendiente para ejecutarse: \$6,2 billones de pesos.

En abril de 2021, organizaciones defensoras de derechos humanos enviaron una solicitud de información al Ministerio de Salud y a la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo. **En mayo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca falló para que el gobierno del presidente Iván Duque respondiera con un informe sólido al Instituto Anticorrupción.**

*A la fecha de esta infografía/publicación no se ha recibido respuesta.

Capítulo 4



COLOMBIA, EL MUNDO Y SU RELACIONAMIENTO

LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y COLOMBIA: TODAVÍA EN ESPERA DEL CAMBIO

Gimena Sánchez-Garzoli

Washington Office on Latin America

Lisa Haugaard

Latin America Working Group

El cambio de gobierno en Estados Unidos, de la administración de Donald Trump a la de Joseph Biden, generó muchas expectativas en el mundo; incluida Colombia. Organizaciones de la sociedad civil de este país y de Estados Unidos esperaban un énfasis mucho más fuerte en el apoyo a la implementación del Acuerdo de paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), sobre todo porque el presidente Obama, y el entonces vicepresidente Biden apoyaron las negociaciones que condujeron a esa firma.

Al respecto, 25 organizaciones y plataformas estadounidenses y colombianas de la sociedad civil han presionado para que Biden vuelva a priorizar la paz y los derechos humanos en Colombia y para que no reanude las fumigaciones aéreas con glifosato. En su momento, presentaron el informe ***Protejan la paz en Colombia*** a funcionarios de la nueva administración (Latin America Working Group *et al.*, 2020).

No obstante, el cambio ha sido lento y parcial. Hasta principios de julio de 2021, repensar la relación con Colombia no ha sido la prioridad para la nueva administración. Sus principales preocupaciones han sido reactivar la economía estadounidense y la campaña contra el covid-19. En términos de

política exterior hacia América Latina, el enfoque casi exclusivo ha sido el abordaje de las causas de la migración centroamericana y la situación en la frontera entre Estados Unidos y México.

Ha habido algunos cambios. Estos se han notado en la retórica hacia Colombia, con más énfasis en la implementación del Acuerdo de paz y en la protección de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Pero, hasta ahora, la respuesta del gobierno estadounidense ante la brutal represión estatal de las protestas del paro nacional desilusiona. Activistas de derechos humanos están a la espera de que esto solo sea debido a que los temas de la política interna del Estados Unidos han sido sobre el enfoque y una vez que avancen se impulsarán cambios frente Colombia. Pero las relaciones fuertes entre Colombia y Estados Unidos, así como el deseo de políticos estadounidenses de ver su inversión en Colombia como un “éxito”, hace difícil para cualquier administración, republicana o demócrata, criticar las acciones del gobierno colombiano.

Los días finales de la administración Trump

El enfoque y direccionamiento de la política de Trump hacia Latinoamérica en general fue desastroso: construyó el muro en la frontera

con México y bloqueó en forma agresiva la inmigración de Centroamérica utilizando tácticas que constituyen crímenes graves como la separación de niños de sus padres en la frontera y la creación de centros inhóspitos de detención. Sistemáticamente, desmanteló el acceso a asilo para personas de países centroamericanos y de otras partes del mundo que huían de la violencia; abandonó la presión contra la corrupción y la impunidad en países como Guatemala y tomó una línea dura y anticuada contra Cuba y Venezuela.

Sin embargo, no hizo cambios significativos en la política con Colombia. Para Trump, Colombia fue el aliado principal en la agenda derechista de cambiar el régimen en Venezuela y un país clave para la lucha contra el narcotráfico. El gobierno de Duque aprovechó la postura de Trump frente Venezuela y Cuba para impulsar el debilitamiento del apoyo internacional al Acuerdo de paz y no tomar responsabilidad por las crecientes violaciones de derechos humanos que han estado ocurriendo en el país –asesinatos de líderes sociales y excombatientes, masacres y desplazamientos forzados y abuso policial en el contexto de las protestas–.

Hubo expresiones de preocupación frente el tema de la coca, pero en general la relación entre Trump y Duque consistió en ayudarse mutuamente. El Congreso siguió determinando la cooperación internacional para Colombia y con el acuerdo bipartita, continuó otorgándole al país fondos de seguridad contra el narcotráfico y apoyo a instituciones para avanzar en justicia, derechos humanos y proyectos productivos. En esencia, la ayuda siguió la misma línea y, por suerte, se incluyó el apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz, aunque este ya no era prioridad. También fue importante que el embajador estadounidense nominado por Trump, Philip Goldberg, fuera una persona de la carrera diplomática con bastante experiencia y no un nombramiento político.

Lo diferente bajo Trump fue que el partido Centro Democrático, de Colombia, rompió la

tradición de su país de no interferir en las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Para los gobiernos y partidos colombianos, el apoyo bipartito de demócratas y republicanos ha sido siempre sagrado y se han cuidado mucho de no aparentar favorecer a un partido o al otro; mucho menos, de meterse en las elecciones estadounidenses. Pero esto cambió.

En las elecciones al Congreso de Estados Unidos y la presidencia de 2020, hubo intervención de miembros del Centro Democrático a favor de Trump y sus candidatos al Congreso en Florida. A tal punto llegó eso que Trump mismo utilizó la narrativa colombiana del castro-chavismo para tratar de enlodar a su opositor. Esto benefició a la derecha trumpista en Florida, pero causó disgusto en la nueva administración de Biden.

Una vez en el poder, Biden no llamó al presidente de Colombia justo después de estar en su nuevo puesto como lo habían hecho anteriores presidentes estadounidenses en la historia reciente. Este distanciamiento se vio como un indicio de que a los demócratas no les gustó el manejo del partido del gobierno colombiano frente a las elecciones.

Los primeros seis meses de la administración Biden

Biden heredó un país severamente afectado por el impacto en la salud pública y la recesión económica debido a la pandemia de covid-19. Como lo prometió en su campaña electoral, la prioridad para la nueva administración fue reducir el número de personas infectadas en el país con las cifras más altas de muertes por el virus y distribuir vacunas a la mayor cantidad de residentes en Estados Unidos. Igualmente importante fue lograr que el Congreso aprobara fondos para reactivar la economía, ayudando a las personas que habían perdido sus empleos o estaban en riesgo de perder sus viviendas y sufrir hambre.

Respecto a las relaciones internacionales, se empezó a construir una política multilateral, alejada del unilateralismo de Trump, y a restaurar las relaciones con Europa que habían sufrido daño. También fue importante construir una relación más cuidadosa con Rusia, después del sospechoso acercamiento entre Trump y Putin.

Por su parte, en América Latina el enfoque de la administración Biden ha sido casi exclusivamente el tema de los migrantes en la frontera y sus países de origen. La administración busca reducir la migración masiva de personas de Centroamérica con un enfoque que mezcla asistencia humanitaria con presión sobre gobiernos corruptos y autoritarios. A la vez, busca restaurar el acceso al asilo y adoptar una política migratoria más humanitaria y respetuosa de los derechos humanos, sin dejar los controles en la frontera. Así mismo, Estados Unidos suavizó su postura hacia Venezuela, pero siguió firme en buscar la “restauración de la democracia”. Finalmente, con Cuba hasta el momento no se han revertido las sanciones impuestas bajo Trump, que fortalecen el embargo.

Hay dos temas globales importantes para la administración Biden que pueden resultar positivos para los derechos humanos y el medio ambiente en Colombia. Uno es el compromiso de la administración en apoyar los derechos LGBTQ+ en la política exterior (The White House, 2021). Podemos esperar un énfasis en estos derechos en la diplomacia y en la cooperación. El segundo tema es el cambio climático, pero las organizaciones de sociedad civil van a tener que presionar para que este énfasis incluya un enfoque en la protección de los derechos de los defensores de la tierra y el medio ambiente, así como de las

comunidades indígenas y afro para asegurar que este enfoque tenga resultados realmente positivos en el contexto de Colombia. Los proyectos de energía limpia también pueden violar derechos si no son consultados con las comunidades.

Cambios lentos en la relación con Colombia

A los pocos días de la posesión de Joe Biden como presidente, el tono de las relaciones de Estados Unidos con Colombia cambió en cierto grado. Los diplomáticos hablaron abiertamente, y en ocasiones con firmeza, sobre la necesidad de implementar el Acuerdo de Paz de 2016 y proteger a los defensores de los derechos humanos y líderes sociales amenazados. Durante el primer mes de la nueva administración, voces dentro del gobierno dieron su aval al Acuerdo de Paz y a su implementación.

Organizaciones de la sociedad civil de Estados Unidos y de Colombia esperaban de Biden más apoyo a la implementación del Acuerdo de paz firmado en 2016.

Los cambios en la retórica empezaron a verse el mismo día de la posesión de Biden. El día 21 de enero 2021, durante la revisión virtual trimestral del proceso de paz y el trabajo de la Misión de Verificación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el embajador interino de Estados Unidos en la ONU, Richard Mills, apoyó explícitamente el Acuerdo de Paz. Durante Trump, la misión de Estados Unidos frente la ONU fue menos entusiasta acerca del Acuerdo. En esta ocasión, Mills resaltó su importancia hablando de “la magnitud del Acuerdo de Paz y el profundo impacto que ya ha tenido en la sociedad colombiana”. Mills también condenó la violencia contra los defensores de derechos humanos y excombatientes pidiendo que el gobierno de Colombia aumente su presencia en zonas rurales y sancione a los responsables; igualmente, respaldó el siste-

ma de justicia transicional (algo que Trump no hacía) al señalar que es un esfuerzo innovador.

A su vez, empezamos a escuchar mensajes más favorables del embajador de Estados Unidos en Colombia, Philip Goldberg, frente temas de paz y derechos humanos, especialmente en su Twitter y en entrevistas con la prensa colombiana. Le dijo a *Caracol* que “la implementación del acuerdo de paz con las FARC será un tema prioritario en la agenda” y amplió este mensaje en entrevista con *El Tiempo* el 24 de enero (2021). También expresó preocupación por los ataques contra líderes sociales. Cuatro días después escribió en un tuit:

hemos gastado mil millones de dólares en los últimos 4 años apoyando el desarrollo económico en las áreas rurales de Colombia como parte del apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz.

Y señaló que buscaría cómo aumentar la cooperación estadounidense para la paz. Adicionalmente, se reunió con el presidente de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en señal de que Estados Unidos apoya la justicia transicional, y con miembros de la sociedad civil y de derechos humanos para ayudar brindarles protección. El nuevo secretario de Estado, Anthony Blinken, conversó a fines de enero con la entonces canciller colombiana Claudia Blum y expresó el fuerte apoyo de Estados Unidos a la paz en Colombia. Durante el lanzamiento de los informes anuales de derechos humanos del Departamento de Estado en febrero, se mostró preocupación por la seguridad de líderes sociales y se mencionó el papel que cumplen en la consolidación de la paz.

En un comienzo, el cambio de gobierno en Estados Unidos pareció darle un enfoque diferente a la política antinarcóticos hacia Colombia, con una mirada más holística e integral, acorde a lo expresado en el capítulo sobre cultivos ilícitos del Acuerdo de Paz. Activistas en Estados Unidos han buscado

que el gobierno de Biden se pronuncie expresamente acerca del uso de la fumigación aérea de la coca con glifosato, pero hasta el momento no es claro cuál es la postura. Este era el tema caliente entre ambos países hasta que estallaron las protestas relacionadas con el paro cívico que comenzó el 28 de abril de 2021.

La reacción de la administración Biden frente al uso desproporcionado de la fuerza contra manifestantes, los graves abusos de la policía y la militarización de ciudades a raíz de las protestas ha sido tímida e insuficiente, lo que ha enviado el mensaje de que el Estado puede actuar con impunidad. Altos oficiales de Biden callaron o adoptaron la narrativa del gobierno de Colombia de que había violencia de ambos lados. A dos semanas del paro, una delegación de alto nivel del Departamento de Estado y la Casa Blanca viajó a Colombia, donde aparentemente los temas se limitaron a la seguridad, la lucha contra el narcotráfico y el crimen internacional, la reactivación económica, la crisis de la migración venezolana y el “liderazgo climático regional de Colombia”. Luego de ser presionados políticamente y después de algunos artículos en diarios estadounidenses –y realmente tarde en términos de detener los abusos–, resaltaron la importancia del derecho a la protesta, pidieron el diálogo y que desescalara la violencia y mencionaron su preocupación por las personas desaparecidas.

En contraste con la respuesta de la administración de Biden, unos 55 miembros demócratas del Congreso condenaron los abusos cometidos por la fuerza pública e hicieron un llamado al secretario de Estado Blinken para que denunciara esos hechos y se suspendiera la ayuda directa a la policía colombiana; pidieron que se asegurara de que el Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional de Colombia (Esmad) no recibiría fondos de Estados Unidos y congelara las ventas de armas, equipo, servicios o capacitación al Esmad, así como la venta de equipo antidisturbios o de control de multitudes

a todas las demás fuerzas de seguridad, policía y unidades especiales de Colombia, entre otras cosas (McGovern, 2021). Otras figuras influyentes en el Congreso frente Colombia, como los senadores Patrick Leahy y Chris Murphy también enviaron tuits expresando preocupación frente la violencia policial. A su vez, ciudadanos colombo-americanos organizaron vigiliias, protestas y otras acciones de solidaridad frente lo que estaba sucediendo en Colombia, en Washington, Nueva York, Florida, Minnesota y otros estados.

Las críticas al gobierno de Colombia que recibieron atención mediática impulsaron a la administración Duque a desplegar una agresiva campaña para vender su punto de vista frente las protestas y justificar ante Washington la violencia de parte de su gobierno. A finales de mayo, la vicepresidenta y nueva canciller, Marta Lucía Ramírez, hizo una gira a Nueva York y a Washington para contener las críticas y pidió que defendieran al gobierno. El aspecto más controversial de esta visita fue su reunión con Luis Almagro, secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En dicha reunión, pese a su esfuerzo por evitar una visita de trabajo de la CIDH a Colombia, tuvo que aceptarla debido a la presión mediática e internacional.

Posteriormente, la canciller tuvo un encuentro con el secretario de Estado quien reafirmó la alianza estrecha entre los dos países, lo cual fue publicado en la prensa. Solo después de esto, en una declaración que no se publicó en los medios colombianos, expresó condolencias por la pérdida de vidas debido a la violencia en las protestas y reiteró el derecho de la ciudadanía a la

protesta pacífica. En esta ocasión, Blinken perdió la oportunidad de influir y parar las acciones bélicas de las fuerzas de seguridad contra manifestantes y de detener las acciones letales de la policía y el Esmad.

Después, el senador Murphy, amigo de Colombia debido a su interés en Venezuela, criticó públicamente a Colombia por su trato a los manifestantes. Al tiempo, los amigos de Colombia del ala conservador, como el senador Rubio, repitieron la narrativa del gobierno colombiano de que la democracia estaba bajo ataque.

La misma semana de la visita de la canciller Ramírez, la administración Biden anunció su propuesta de cooperación para Colombia, en la que dijo aumentar la ayuda. Este anuncio estaba previsto y era

la presentación anual del presupuesto presidencial, pero, dado el momento en que el que se lanzó, se hizo ver, equivocadamente, como que dicha decisión fue resultado de la visita de la canciller.

Los medios colombianos lo interpretaron de esa manera y el resultado es que se canceló la poca crítica que se había logrado conseguir de parte

del Departamento de Estado frente las actuaciones abusivas del gobierno colombiano. La senadora María Fernanda Cabal, del Centro Democrático, también visitó Washington para presentarle a la CIDH “el otro punto de vista”, es decir, las violaciones cometidas contra la “gente de bien” y el pueblo colombiano por parte de los manifestantes.

Pese a estos acercamientos, la famosa llamada entre los presidentes Biden y Duque se dio solo hasta el mes de junio. Y sucedió después de dos hechos: el ataque con una bomba a la base militar en Cúcuta, que dejó 36 personas lesionadas y que ocurrió

La reacción de Biden frente al uso desproporcionado de la fuerza contra manifestantes en Colombia ha enviado el mensaje de que el Estado colombiano puede actuar con impunidad.

mientras la base tenía la presencia de asesores militares estadounidenses, y el ataque al helicóptero del presidente Duque, también en la frontera con Venezuela. A su vez, senadores republicanos introdujeron una resolución en el Senado reiterando su apoyo al gobierno de Colombia a raíz de los ataques y también para complacer a la canciller.

En julio de 2021, no se habían visto todavía cambios sustantivos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Las organizaciones de la sociedad civil continuarán presionando a la administración Biden para que utilice su poder político a fin de frenar los abusos cometidos por la policía y el Esmad, incluidas la violencia sexual y el accionar especialmente problemático contra la juventud y las comunidades indígenas y afrocolombianas. También harán énfasis en las otras violaciones preocupantes que siguen ocurriendo en el país, como los asesinatos de líderes sociales, el aumento de las masacres y el deterioro de la seguridad ciudadana.

Finalmente, las metas expresadas públicamente por el gobierno estadounidense durante décadas en Colombia han sido combatir el narcotráfico y fortalecer la seguridad. También, asegurar que este país siga desempeñando su papel como receptor de migrantes y refugiados venezolanos. Todas estas metas son más alcanzables con la consolidación de la paz y del Estado de derecho en Colombia, de manera que al gobierno de Estados Unidos le es útil tanto la implementación integral del Acuerdo de paz, como que

se sigan buscando caminos para que la paz sea completa y se fortalezcan los derechos humanos en Colombia.

Referencias

- El Tiempo (2021, 24 de enero). Editorial. Biden y la región. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/biden-y-la-region-editorial-de-el-tiempo-del-24-de-enero-de-2021-562348>
- Latin America Working Group, Washington Office on Latin America, Coordinación Colombia Europa Estados Unidos et al. (2020). *Protejan la paz en Colombia*. <https://www.lawg.org/wp-content/uploads/Protejan-la-paz-en-Colombia-F.pdf>
- McGovern, J. (2021). *Reps. McGovern, Pocan, Schakowsky, Grijalva Lead 55 Members of Congress Urging State Department to Clearly and Unambiguously Denounce Police Brutality in Colombia*. <https://mcgovern.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=398720>
- The White House (2021). Memorandum on Advancing the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons Around the World. *Briefing Room*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-advancing-the-human-rights-of-lesbian-gay-bisexual-transgender-queer-and-intersex-persons-around-the-world/>

LA NUEVA AGENDA DE EUROPA CON COLOMBIA

Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia (Oidhaco)*

Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de covid-19 han profundizado las desigualdades preexistentes en el mundo y aumentado la presión sobre las personas en situación de vulnerabilidad. Esa circunstancia ha tenido un impacto en la cooperación entre la Unión Europea (UE) y Colombia, en particular para los derechos humanos y la democracia: se han redefinido las prioridades, si bien la cooperación política y financiera con respecto a la implementación del Acuerdo de paz¹ sigue siendo prioritaria para la agenda europea.

.....

* La Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia (Oidhaco) es una red compuesta por organizaciones y plataformas europeas e internacionales que promueve el respeto integral de los derechos humanos, la construcción de paz positiva y las relaciones justas y solidarias en los ámbitos social, económico y ambiental. Estos objetivos se realizan mediante la incidencia ante las instituciones de la Unión Europea, de los Estados Europeos, del sistema de Naciones Unidas y de otros organismos multilaterales en coordinación con plataformas aliadas de derechos humanos de Colombia.

1 Se refiere al *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (Farc-EP).

2021: un año de cambios estratégicos para la Unión Europea

La UE ha adoptado una serie de nuevos compromisos estratégicos que delimitarán su agenda internacional 2021-2027. El Consejo de la UE (el Consejo) acordó intensificar el compromiso con la región latinoamericana mediante un *partenariado*.

Hacia una nueva estrategia de la UE con América Latina

En 2021, los debates del Consejo se han centrado en la posibilidad de constituir una agenda compartida UE-América Latina y el Caribe (ALC) para generar un diálogo político birregional de alto nivel (Consejo de la UE, 2020c). La agenda multilateral debe volver a priorizarse (Consejo de la UE, 2021a) y tomar en cuenta nuevas dimensiones: por ejemplo, fortalecer la seguridad sanitaria a nivel global, promover una recuperación sostenible e incluyente, o cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (EEAS, 2020). La lucha contra el cambio climático sigue siendo prioridad para la UE y es central en su política de cooperación.

En el ámbito comercial, es necesario mencionar que la atención de la UE se centra en el estado de las negociaciones de los acuer-

dos de asociación con Chile, México y Mercosur. La dimensión comercial sigue siendo la más próspera en el diálogo entre las partes para afianzar una cooperación multilateral fortalecida y eficaz (EEAS, 2020). Por ende, Europa es el tercer socio comercial de ALC y el mayor inversor de la región.

Frente a todos estos retos, destacamos un elemento de análisis adicional: el papel que la UE quiere desempeñar en relación con el avance de China en la región. Su interés al respecto es formal en el sentido de apoyar y exigir una agenda de derechos humanos como condición en sus tratados comerciales (cláusula democrática), para que se fortalezcan el Estado de derecho, los principios democráticos y los derechos fundamentales de las poblaciones y otros aspectos.

Nuevas herramientas estructurales: los planes de acción de la UE

En noviembre de 2020, se aprobó el Plan de Acción de la UE en materia de Derechos Humanos y Democracia 2020-2024 (Consejo de la UE, 2020a), que establece el nivel de ambición y las prioridades de la UE con respecto a esos dos aspectos y enmarca sus relaciones exteriores.

Si bien este Plan es el marco general de cualquier acción de la UE en los países de la región, carece de aplicabilidad en la práctica, pues no cuenta con un mecanismo de rendición de cuentas que permita evaluar su implementación. Por tanto, el papel de la sociedad civil es crucial para asegurar que los grandes principios enunciados en él se concreten en acciones específicas y con impacto.

También siguen existiendo algunas interrogantes acerca de cómo se van a condicionar los fondos que acompañarán este Plan y cuál será el rol de los gobiernos en los programas adoptados en su contexto.

Así mismo, en diciembre de 2020, se aprobó el Plan de Acción en materia de Género (GAP III) (Consejo de la UE, 2020d; Comisión Europea, 2020). Es la primera estrategia de la

Comisión Europea en el ámbito de la igualdad de género y pone esa perspectiva en el centro de todas las políticas de la UE. También promueve acciones integrales en todos los sectores de la gestión exterior para lograr un enfoque transformador.

Adicionalmente, la UE se dotó de otro instrumento importante: el nuevo régimen global de sanciones en materia de derechos humanos (Consejo de la UE, 2020b). Por primera vez, la UE tiene un marco que le permitirá aplicar sanciones a personas, entidades u organismos –incluidos los agentes estatales y no estatales– que sean responsables de violaciones o abusos graves de los derechos humanos en todo el mundo, o estén implicados o sean partícipes en ellos, independientemente de dónde se hayan producido. Este régimen ofrece una nueva herramienta de presión sobre gobiernos como el de Colombia, en caso de violaciones graves de los derechos humanos, aunque pueda resultar complicado activarlo pues, para eso se requiere la unanimidad de los 27 Estados miembros de la UE.

Parte programática de la cooperación

Hasta ahora, la UE promueve una agenda de derechos humanos y de paz con Colombia mediante tres principales herramientas de cooperación (Unión Europea, s.f.): el Instrumento de democracia y derechos humanos (Diario Oficial de la Unión Europea, 2014), el Instrumento en Pro de la Estabilidad y Paz (EUR-Lex, 2018) y el Fondo Europeo para la Paz en Colombia (s.f.). Las tres han apoyado el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), así como de manera general la Reforma Rural Integral (Programa Rutas PDET²) y los programas para la reincorporación económica de excombatientes.

.....

- 2 Los PDET o *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* se definieron en el primer punto del Acuerdo de paz, llamado Reforma Rural Integral (RRI), de la siguiente manera: “la RRI es de aplicación universal

Es importante mencionar que el Parlamento Europeo (PE) prolongó el mandato del Fondo Europeo para la Paz en Colombia a finales de 2020, a solicitud de la Comisión Europea (CE), hasta el 31 de diciembre 2021.

Esas prioridades deberán incluirse en la nueva arquitectura presupuestaria de la UE a finales de 2021, de manera que se garanticen mayor transparencia y continuidad del uso de los fondos (Parlamento Europeo, 2020). También, la UE aporta fondos de emergencia para sustentar la integración socioeconómica de personas refugiadas y de migrantes vulnerables en zonas fronterizas de Colombia, particularmente, de Venezuela.

La UE está llevando a cabo un proceso de programación y de aprobación de presupuestos a lo largo de 2021, en el que ha redefinido toda su política financiera y reestructurado los instrumentos de cooperación internacional. En diciembre de 2020, se aprobó el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea (MFF), que constituye el presupuesto total de la UE para 2021-2027 (Consejo de la UE, 2021b). En él se aprobó un nuevo componente para la cooperación: el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI) (Comisión Europea, 2021). Este instrumento único, de 79,5 billones, debería permitir un financiamiento más coherente, transparente y flexible. En concreto, tiene un enfoque geo-

.....

y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”. (Acuerdo de paz, 2016)

gráfico, al que se destinan 60,38 billones de euros y de ellos, 3,39 billones serán para las Américas y el Caribe; un enfoque temático (6,36 billones de euros) para cubrir los temas de derechos humanos y democracia, organizaciones de la sociedad civil, paz, estabilidad, prevención de conflictos, desafíos globales, así como un mecanismo de respuesta rápida para el manejo de crisis, la prevención del conflicto y la construcción de la paz (3,18 billones de euros).

Dicha reestructuración de fondos implica una reducción del presupuesto general de cooperación para América Latina y, por tanto, para Colombia. Con los montos distribuidos entre los diferentes continentes vemos que la cooperación con América Latina no es prioridad para la UE, ya que es la región que menos fondos recibirá (se destinan 29,18 billones de euros para África Sub-Sahara, y 8,48 billones para Asia y Pacífico).

Las consecuencias socioeconómicas de la pandemia de covid-19 han tenido un impacto en la cooperación para los derechos humanos y la democracia.

La UE ante la situación de derechos humanos y paz en Colombia

Para las relaciones entre la UE y Colombia, 2021 ha sido un año particularmente importante debido a la intensificación de las violaciones de derechos humanos en el país y a la coyuntura particular del Acuerdo de paz (2016). En efecto, en noviembre se celebra el quinto aniversario de implementación de este Acuerdo, lo que ha “renovado” el interés de las dianas europeas por él. Adicionalmente, desde el 28 de abril de 2021, la ciudadanía se movilizó para oponerse a la respuesta institucional del Gobierno nacional a los problemas estructurales que conoce Colombia y que se han agravado en el contexto de la pandemia.

Resolución del Parlamento Europeo sobre el quinto aniversario del Acuerdo de paz

Pocos han sido los debates sobre América Latina en el Parlamento Europeo estos últimos años y se han centrado en las situaciones de Venezuela y de Nicaragua. A pesar del interés político y financiero de la UE en la implementación del Acuerdo de paz de Colombia, en el Parlamento no se había logrado poner a este país en la agenda de las y los europarlamentarios (MEPs). Esto se explica en parte por la geopolítica global, ya que la UE ha enfocado en gran medida sus acciones diplomáticas sobre las crisis en el Medio Oriente y Europa (Palestina, Polonia, Hungría o Bielorrusia), dejando poco espacio en la agenda para Colombia.

Aun con dicho panorama en respuesta a las solicitudes de la sociedad civil, el Parlamento Europeo emitió el 29 de abril una resolución sobre el quinto aniversario del Acuerdo de paz (Parlamento Europeo, 2021a). A casi cinco años de la adopción de la resolución precedente sobre el apoyo al proceso de paz (Parlamento Europeo, 2016), actualizó sus compromisos.

Ese fue un paso fundamental del Parlamento que demuestra su interés por la paz en Colombia, pero también demostró la polarización que existe entre los diferentes grupos políticos que se asientan en él. Lejos de condenar en forma contundente las fallas en materia de implementación del Acuerdo de paz y los retrocesos para proteger los derechos humanos, el Parlamento ha reconocido en gran medida la institucionalidad colombiana y los esfuerzos del Gobierno colombiano en materia de implementación.

La estrategia de incidencia implementada por el gobierno colombiano puede explicar, en parte, por qué en la respuesta de la UE le ha faltado contundencia. Eso ha sucedido aunque han sido notorios los llama-

dos de la sociedad civil y de organismos internacionales sobre la falta de avances en la implementación del Acuerdo o de voluntad política para la misma en un contexto de aumento exponencial de violaciones de los derechos humanos cometidas en Colombia.

En los últimos años, el gobierno colombiano ha desarrollado una intensa estrategia de comunicación y de incidencia internacional que, en materia de paz, se centra en demostrar avances de su política de Paz con Legalidad (Portal para la Paz, s.f.), así como en el proceso de implementación del Acuerdo de paz. Lo hace mediante la producción y envío de gran cantidad de informes y de la organización de giras por Europa. Sin embargo, los avances no corresponden a lo acordado entre las partes firmantes.

Es importante mencionar que el PE reconoció en su resolución de abril 2021 varios elementos de la realidad colombiana: la grave situación de derechos humanos y de infracciones al derecho internacional humanitario, el aumento de la violencia en los territorios, los desplazamientos y las masacres, los ataques y asesinatos de líderes sociales, de personas defensoras y excombatientes: además, hizo llamados a la implementación integral del Acuerdo de paz con perspectiva de género y a promover los mecanismos de la justicia transicional y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Esos llamados reconocieron los hallazgos del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, como de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) o de la Misión de Verificación. De esa manera, se demuestra la importancia de la presencia de la ONU en el país para asegurar un trabajo crítico, su articulación con los actores europeos y la posibilidad de que estos organismos internacionales incidan en la movilización de las fuerzas políticas europeas con respecto a Colombia.

Respuesta europea a las violaciones durante la protesta social de 2021

Esta resolución dio un marco de actuación importante a las y los MEP y ha permitido confirmar este interés creciente. Eso se concretó con la sentida condena de varios grupos políticos al uso excesivo de la fuerza por parte de la policía para reprimir las movilizaciones sociales en el marco del paro nacional que comenzó en abril de 2021 y de las violaciones de los derechos humanos por estas acciones. Numerosos MEPs solicitaron al Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Común/ Vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, una condena pública³.

A partir de ese momento, se han multiplicado los pronunciamientos por parte de autoridades europeas, entre ellas, de Josep Borrell (EEAS, 2021a), quien reconoció el derecho legítimo a la protesta social pacífica y denunció el uso de la violencia en Colombia en al menos dos ocasiones. También llamó a que se adopten garantías para la protesta, a investigar por parte de las autoridades competentes las violaciones de los derechos humanos cometidas para reprimir la protesta y a reanudar el diálogo entre las partes.

.....

3 Véanse tuits de varios MEP en los que se comparten las cartas enviadas a Josep Borrell y en las que se le solicita un posicionamiento sobre la situación y las denuncias: Chaibi (2021), Podemos Internacional (2021), Podemos en Europa (2021), Villanueva (2021), Belarra (2021). Véanse también los pronunciamientos de las comisiones y delegaciones del EP: Parlamento Europeo (2021b), Parlamento Europeo (2021c).

4 Los enlaces para conocer las preguntas se encuentran al final del documento.

Este interés del Parlamento Europeo por Colombia culminó el 16 de junio con la celebración de un intercambio de opinión entre la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), la Subcomisión de Derechos Humanos (DROI), la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (DLAT) y la Delegación para las Relaciones con los Países de la Comunidad Andina (DAND).

Dicho intercambio permitió reforzar el compromiso de varios grupos políticos (Parlamento Europeo, 2021a). Las y los participantes reconocieron el carácter mayoritariamente pacífico de las movilizaciones en Colombia y la desproporcionada reacción del gobierno para reprimir las protestas. Destacaron la necesidad de tener un diálogo inclusivo hacia reformas estructurales y transformadoras.

En el diálogo, se hizo también más clara la instrumentalización del discurso de algunos actores más conservadores en el Parlamento. Estos se niegan a reconocer los retos y la gravedad de la situación y se amparan en el discurso del gobierno colombiano de que las protestas no fueron pacíficas y justifican que las violaciones denunciadas en Colombia son consecuencia de la presencia de grupos ilegales y del tráfico de drogas.

Así mismo, todo este contexto mostró una necesidad para los actores europeos: mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de sus programas de cooperación con Colombia. Las y los MEP presentaron varias preguntas a la Comisión Europea⁴ sobre los fondos de cooperación en Colombia y solicitaron información sobre su uso, con el fin de asegurar que no se utilicen en los casos de violaciones de derechos humanos (Urbán, 2021).

Lejos de condenar las fallas en la implementación del Acuerdo de paz, el Parlamento ha reconocido los esfuerzos del Gobierno colombiano

Al centro del debate, se lanzaron interrogantes en torno a la activación de la cláusula democrática de derechos humanos del tratado de libre comercio entre la UE y Colombia⁵, que parece ser la última herramienta de presión internacional. La respuesta del Servicio de Acción Exterior de la UE (EEAS) fue la imposibilidad de su activación en estos momentos: argumentó que en Colombia existen garantías democráticas y que las violaciones de los derechos humanos que fueron el objeto de esa solicitud de activación del mecanismo no tuvieron un carácter generalizado y sistemático.

No obstante esa respuesta, la solicitud está en la agenda de varias y varios MEPs. Aquí es importante mencionar que en 2021 se está llevando a cabo por parte de la Comisión Europea una evaluación del tratado de libre comercio entre los países andinos y la UE. Esta oportunidad debería evidenciar los retos que, a pesar del acuerdo económico, sigue afrontando Colombia y la necesidad de condicionar por parte de la UE sus relaciones comerciales.

Finalmente, el Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos - Enviado Especial de la UE para el Proceso de Paz en Colombia, Eamon Gilmore, adelantó una misión en terreno para observar el grado de implementación del Acuerdo de paz y profundizar la comprensión sobre la crisis actual en Colombia en el marco del paro nacional (EEAS, 2021b). Volvió a insistir en la necesidad de aplicar en forma integral el Acuerdo de paz, y señaló los retrasos en su implementación (France 24 2021).

.....

- 5 Pregunta de la presidenta de DROI, María Arena (Parlamento Europeo, 2021a).
- 6 Este comité se creó en la coyuntura del paro nacional de noviembre de 2019 y siguió actuando en las jornadas nacionales de protesta posteriores. Desempeñó también un papel en el paro que comenzó en abril de 2021.

Al respecto, Eamon Gilmore destacó la oportunidad que representa el quinto aniversario del Acuerdo de Paz para lograr una mejor implementación, activar los mecanismos faltantes y garantizar la seguridad de las personas defensoras, de comunidades y de excombatientes. También sostuvo reuniones con el Comité Nacional de Paro⁶ para abordar los principales retos que existen en la situación social actual y que impiden un diálogo entre el gobierno y quienes protestan. De esa manera, elevó el perfil de la presión europea ante las violaciones de los derechos humanos ocurridas con ocasión de las movilizaciones sociales que comenzaron en abril de 2021.

Es necesario señalar que desde el inicio del último paro nacional el gobierno de Duque reforzó su interlocución con actores europeos, les ha enviado constantemente boletines e información actualizada sobre lo sucedido en Colombia y las acciones del gobierno. Las embajadas de Colombia en el extranjero pasaron de mandar muy poca información al cuerpo diplomático y a la prensa, a enviar boletines informativos semanales.

El quinto aniversario del Acuerdo de paz, así como la condena internacional frente a las violaciones de los derechos humanos por actuación del gobierno colombiano y de la fuerza pública para reprimir la protesta social pacífica han despertado mayor interés a las autoridades europeas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Sin embargo, el papel de la UE sigue siendo puntual y poco contundente al respecto. Está marcado por discusiones partidistas que no permiten poner plenamente la situación de los derechos humanos y de la paz en la agenda europea, pues, si bien se reconocen los hechos extraordinarios de 2021, se considera que el gobierno colombiano es un aliado de la UE y de los Estados europeos.

- EUR-Lex (2018). *Instrumento de la UE en pro de la Estabilidad y la Paz (2014-2020)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legisum:110102_3
- European Union External Action Services (EEAS) (2020, 14 de diciembre). *Comunicado conjunto: Reunión informal de Ministros de Exteriores UE27-América Latina y el Caribe*. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90705/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el-es>
- European Union External Action Services (EEAS) (2021a, 6 de mayo). *Colombia: Statement by High Representative/Vice President Borrell on violence during social protests*. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/97888/Corrigendum%20-%20Colombia:%20Statement%20by%20High%20Representative/Vice%20President%20Borrell%20on%20violence%20during%20social%20protests
- European Union External Action Services (EEAS) (2021b). *Enviado Especial de la UE para la paz en Colombia, Eamon Gilmore, visita de nuevo el país*. https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/100217/enviado-especial-de-la-ue-para-la-paz-en-colombia-eamon-gilmore-visita-de-nuevo-el-pa%C3%ADs_en
- Fondo Europeo para la Paz (s.f.). *Inicio*. <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/>
- France 24 (2021, 21 de junio). Eamon Gilmore: “El Acuerdo de paz ha salvado miles de vidas” en Colombia. **France 24**. <https://www.france24.com/es/programas/la-entrevista/20210621-eamon-gilmore-el-acuerdo-de-paz-ha-salvado-miles-de-vidas-en-colombia?ref=fb>
- Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, Oidhaco [@Oidhaco]. (12 mayo 2021). 20 eurodiputados y eurodiputadas de @Left_EU @GreenseFA y @TheProgressives solicitan al @EUCouncil evaluar los recursos del Fondo de Cooperación y reconocen la legitimidad del @CRIC_Cauca. #SOSColombiaDDHH. [Imágenes adjuntas] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/Oidhaco/status/1392475304883638279/photo/1>
- Parlamento Europeo (2016). *Resolución del Parlamento Europeo, de 20 de enero de 2016, en apoyo al proceso de paz en Colombia (2015/3033(RSP))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0016_ES.html
- Parlamento Europeo (2020). *EoV AFET-DEVE-BUDG Joint meeting*. https://multimedia.europarl.europa.eu/es/afet-deve-budg-joint-meeting_20201028-1345-COMMITTEE-AFET-DEVE-BUDG_vd
- Parlamento Europeo (2021a). *AFET/DROI/DAND/DLAT. Exchange of views on the recent human rights developments in Colombia following the European Parliament resolution of 29 April 2021 on the fifth anniversary of the Peace Agreement in Colombia*. https://multimedia.europarl.europa.eu/es/droi-afet_20210616-1745-COMMITTEE-DROI-AFET_vd
- Parlamento Europeo (2021a, 18 de mayo). Colombia: eurodiputada reclama una investigación detallada sobre la violencia contra los manifestantes. *Noticias Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210512IPR04026/colombia-eurodiputada-pide-investigar-la-violencia-contra-los-manifestantes>
- Parlamento Europeo (2021b, 7 de mayo). Colombia: eurodiputados defienden el derecho a manifestarse pacíficamente y respaldan diálogo nacional. *Noticias Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210507IPR03746/colombia-eurodiputados-defienden-derecho-a-manifestarse-y-respaldan-dialogo>

Parlamento Europeo (2021c). *Resolución del Parlamento Europeo, de 29 de abril de 2021, sobre el quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia (2021/2643(RSP))*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0160_ES.html

Podemos en Europa [@EuroPodemos]. (4 de mayo de 2021). < ¡Pedimos al jefe de la diplomacia europea, @JosepBorrellF, una respuesta urgente a la crisis de derechos humanos que vive Colombia =ØIÜ @IdoiaVR avisa: la represión brutal de las protestas y los asesinatos de activistas NO pueden quedar impunes #SOSCalí. [Enlace adjunto] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/EuroPodemos/status/1389617727388753922?s=20/>

Podemos Internacional [@PodemosInter] (3 de mayo de 2021). Estos días en #Colombia se está viviendo una crisis de Derechos Humanos en la que las fuerzas gubernamentales se están saltando todas las líneas rojas. Exigimos que se respete el derecho a la protesta, se investiguen las vulneraciones cometidas y se acabe con la impunidad [Video adjunto] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/PodemosInter/status/1389144921047764992?s=20/>

Portal para la Paz (s.f.). *Inicio*. <http://www.portalparalapaz.gov.co/>

Unión Europea (s.f.). *Cooperación Europea en Colombia*. <https://sicec.eu/advanced/>

Urbán, M. [@MiguelUrban] (31 mayo de 2021). Le hemos pedido a la @EU_Commission que no permita que el Ejército colombiano que reprime y masacra a su pueblo, participe en misiones europeas de gestión de crisis. La UE debe apoyar a los oprimidos no legitimar a sus repre-

sores. Rompamos el silencio de la UE. #SOSColombiaDDHH. [Imagen adjunta] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/MiguelUrban/status/1392836416866947077/photo/1>

Villanueva, I. [@IdoiaVR] (4 de mayo de 2021). #SOSColombiaDDHH Solicitamos a la @ComisionEuropea que se involucre en la situación de emergencia y violación de DH que está viviendo Colombia. Colombia necesita paz y garantía de derechos. #ColombiaResiste #SOSCalí #ColombiaEnAlertaRoja. [Enlace adjunto] [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/IdoiaVR/status/1389548623583715332?s=20/>

Enlaces para consultar las preguntas parlamentarias presentadas entre abril y junio 2021 por MEP a la Comisión Europea:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002483_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002468_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001920_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002425_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002549_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002986_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003092_ES.html / https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-002841_ES.html

EL TRIBUNAL PERMANENTE DE LOS PUEBLOS: SOBRE EL GENOCIDIO, LOS CRÍMENES CONTRA LA PAZ Y LA IMPUNIDAD EN COLOMBIA

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos

Sesión 48ª del Tribunal Permanente de los Pueblos en Colombia

Las restricciones sanitarias impuestas a nivel mundial para contener la expansión de la pandemia no fueron impedimento para que cientos de organizaciones sociales, de víctimas, estudiantiles, de movimientos políticos de oposición, de mujeres, indígenas y afrodescendientes, sindicales, campesinas y de derechos humanos se congregaran en las ciudades de Bucaramanga, Medellín y Bogotá y de manera virtual del 25 al 27 de marzo de 2021 para exponer ante un tribunal compuesto por 13 jueces de distintos países del mundo los documentos preparados durante varios meses para dar cuenta de las prácticas del genocidio político con los cuales el Estado colombiano ha venido destruyendo desde hace más de 70 años los procesos organizativos de diversos sectores urbanos y rurales en todo el territorio nacional (Cceeu, 2021).

La sesión 48ª del Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) trató del genocidio político, la impunidad y los crímenes contra la paz en Colombia, y fue convocada por 349 organizaciones y representantes de la sociedad civil para exponer ante su jurado la intensificación de prácticas genocidas que, desde la firma del Acuerdo final para la finalización del

conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo de paz) y bajo el gobierno Duque se están llevando a cabo en contra los liderazgos y bases de los movimientos sociales, los territorios y los excombatientes firmantes del Acuerdo de paz (Cceeu y Movice, 2020).

La Audiencia se desarrolló de manera presencial en Colombia, con asistencia del Secretario General del Tribunal Gianni Tognoni, y de la juez Mireille Fanon Mendez-France por delegación de los demás integrantes del Jurado que acompañaron las sesiones de manera virtual desde sus respectivos países. En la solicitud al TPP para la realización de la sesión sobre Colombia se pidió a este tribunal examinar como ejes de su juzgamiento tres temas:

1. El genocidio político continuado contra los movimientos sociales y de oposición política,
2. Los crímenes contra la paz perpetrados históricamente desde el poder del Estado, recrudescidos bajo el gobierno de Iván Duque, y
3. La impunidad estructural que convalida y favorece la reiteración de estos crímenes.

El TPP: mecanismo internacional alternativo a la ausencia de justicia interna

El Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) es un tribunal de opinión o de conciencia que no representa los poderes estatales; de ahí se desprenden sus límites, pero también sus enormes posibilidades. En palabras de Jean Paul Sartre, uno de sus principales inspiradores, representa “una institución llamada a desempeñar la auténtica magistratura popular” (Sartre, 1967) en ausencia de la capacidad, lastimosamente cada vez más menoscabada de las diversas instituciones nacionales e internacionales de enjuiciar las graves violaciones a los derechos humanos, perpetradas de manera recurrente contra distintos pueblos del mundo, y de traer a sus perpetradores ante la justicia

Aunque el TPP no tiene capacidad de imponer la fuerza sus dictámenes, su legitimidad se funda, no en la fuerza de las armas o el poder de coacción que encarnan los Estados, sino en la fuerza moral de la gente, las organizaciones sociales y las víctimas para fijar el sentido y los esfuerzos operativos de los pueblos del mundo, en situaciones que urgen la movilización de la conciencia internacional cuando ante las atrocidades perpetradas queda en evidencia la imperfección del derecho internacional y la incapacidad de las instituciones estatales o interestatales de formular juicios que tengan efectividad. El TPP se fundó en Boloña, Italia, en 1979 como mecanismo para dar permanencia a la experiencia de lo que fueron los Tribunales Russell I sobre los crímenes de los Estados Unidos y otras potencias en Vietnam (1966-1967) y Russell II sobre las dictaduras de América Latina (1974-1976).

Por iniciativa del Senador italiano Lelio Basso el Tribunal Russell se transformó en un foro permanente de denuncia para las comunidades que padecen la ausencia del derecho internacional. El TPP surgió co-

mo consecuencia de la necesidad de crear instrumentos de investigación, análisis, enjuiciamiento independiente y agendas de movilización civil para que acompañen el proceso de liberación de las opresiones, sometimiento colonial, discriminación o prácticas genocidas e injusticias que sufren distintos pueblos del mundo.

Para llevar a cabo el proceso de enjuiciamiento sobre el genocidio en Colombia el TPP designó a 13 eminentes juristas, académicos y líderes con amplio reconocimiento a nivel internacional: Daniel Feiershtein (Argentina), Luigi Ferrajoli (Italia), Lottie Cunningham Wren (Nicaragua), Michel Forst (Francia), Graciela Daleo (Argentina), Mireille Fanon Mendels-France (Francia), Andrés Barreda (México), Luciana Castellina (Italia), Antoni Pigrau Solé (España), Esperanza Martínez Yáñez (Ecuador), Luis Moita (Portugal), Monseñor Raúl Vera (México) y Philippe Texier (Francia) como presidente del TPP. En nombre del pueblo colombiano y de los sectores que expusieron la relación de las prácticas de genocidio, impunidad y crímenes de guerra sustentaron la acusación al Estado de Colombia los fiscales Iván Velásquez y Ángela María Buitrago, juristas colombianos de gran prestigio, competencia y reconocimiento.

Las prácticas genocidas denunciadas

Luego de más de un año de preparación de los trabajos para documentar los procesos genocidas practicados en contra de diversos sectores, movimientos y organizaciones se presentaron en las sesiones 55 casos de prácticas genocidas referidos a diez ejes de victimización que comprendían pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinos, organizaciones sindicales, movimientos políticos, líderes sociales, movimiento estudiantil, situación en las cárceles, exilio y territorio/naturaleza.

Los pueblos indígenas dieron cuenta de la existencia de un proceso sistemático y continuado en el cual han sido identificados como “enemigos internos” que ha llevado a que 39 de los 102 pueblos existentes estén hoy en peligro de extinción física y cultural, con acciones como las documentadas por el Centro Nacional de Memoria Histórica que registró 423 indígenas víctimas de desaparición forzada entre 1970 y 2015. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), el pueblo Barí (departamento de Norte de Santander) y el Emberá Chamí (departamento de Caldas) expusieron las prácticas de exterminio y persecución que han padecido. Las comunidades afrodescendientes y campesinas denunciaron situaciones similares padecidas por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia (ANUC), el campesinado de Cajibío (departamento de Cauca), la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, las comunidades de Chámeza y Recetor (departamento de Casanare), las comunidades de El Carmen y San Vicente de Chucurí (departamento de Santander), el Putumayo y la Zona de Reserva de la Perla Amazónica, las comunidades del Sur de Bolívar, la victimización masiva en Villarrica (departamento de Tolima), en los Llanos Orientales, el Centro Oriente colombiano y el genocidio de la militancia del Coordinador Nacional Agrario. Por parte del movimiento sindical, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Escuela Nacional Sindical, el Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema Agroalimentario (Sinaltrainal) y la Unión Sindical Obrera denunciaron que entre 1986 y 2018 fueron asesinados 3.179 sindicalistas, de los cuales 2.840 eran afiliados a la CUT.

Para mostrar el genocidio continuado contra los movimientos y partidos políticos que han pugnado por cambios sociales y políticos frente al orden social injusto se denunció que el Movimiento Gaitanista tuvo más de 300 mil personas asesinadas entre mediados de la década de 1940 y 1958. También se denunciaron prácticas de exterminio

y patrones de acciones represivas en contra del Partido Comunista Colombiano (PCC) y la Juventud Comunista (JUCO) por décadas desde la fundación del PCC en 1930. En el caso de la Unión Patriótica se denunció que entre 1984 y 2006 ocurrieron más 6.500 violaciones a los derechos humanos, entre ellas 3.111 homicidios, 471 amenazas, 131 judicializaciones infundadas, 280 tentativas de homicidio, 1.610 desplazamientos, 508 desapariciones forzadas y tres casos de violencia sexual. El Estado colombiano se niega a reconocer estas víctimas, aun en instancias internacionales y el aparato de justicia se empecina en negarle el carácter genocida al exterminio de este sector de la población.

Se denunció el genocidio contra el movimiento A Luchar registró 723 violaciones de derechos humanos contra 529 de sus militantes y simpatizantes, también los innumerables casos de asesinatos, desapariciones y torturas padecidos por la militancia y dirigentes del Movimiento M19. Del Frente Popular se exhibió el asesinato o desaparición forzada de 64 de sus militantes entre agosto de 1987 y noviembre de 1989 y otros 120 militantes entre 1987 y 1990. En el proceso genocida en contra de la Marcha Patriótica se denunció el asesinato de 260 líderes y activistas entre 2012 y febrero de 2021 y 11 más víctimas de desaparición forzada. Antes de esto, entre 1972 y 1982 se había llevado a cabo el exterminio del partido Unión Nacional de Oposición en el cual se denunciaron más de 1930 crímenes de violación de derechos humanos, incluidas 22 desapariciones forzadas, 107 homicidios de militantes y 127 homicidios de articuladores sociales. La senadora Victoria Sandino denunció que desde el 13 de noviembre de 2016 hasta el momento de la Audiencia habían sido asesinados 272 excombatientes de las Farc-EP y 14 estaban desaparecidos, todos ellos firmantes del Acuerdo de paz.

Sobre líderes y lideresas sociales así como también defensores de derechos humanos también hay un genocidio en marcha,

con más de 810 asesinados en los tres años que van del gobierno Duque, incluyendo entre sus instrumentos, además de los homicidios, amenazas, detenciones arbitrarias, atentados, desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual, secuestro y homicidio de parientes, criminalización y judicialización arbitraria, como mecanismos de destrucción del tejido social y comunitario en los territorios en donde actúan. Entre 2017 y 2019 fueron asesinadas 107 mujeres defensoras, mientras otras han sido víctimas de violencia sexual, tortura o el asesinato de parientes cercanos. Igualmente se presentó el exterminio de dirigencia y activistas del movimiento estudiantil, con decenas de víctimas en instituciones como la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional de Colombia.

Otra herramienta del proceso genocida expuesto en la Audiencia fue la situación de judicialización de amplios sectores señalados como parte del “enemigo interno”, lo que conlleva a situaciones de opresión, tortura y marginación en las cárceles, sometiendo a los presos políticos a falta de garantías y situaciones de oprobio e indignidad. El exilio como otra práctica genocida denunciada por millones de personas colombianas en 54 países evidenció situaciones de migración por la fuerza, motivado por la persecución política, el conflicto armado, la violencia racial, religiosa, de género, obligando a los exiliados a establecerse en otros países en condiciones precarias, además de la ruptura de vínculos con sus familias, sus colectivos de pertenencia y abandono de su territorio.

Por último, el TPP pudo constatar que en todos los casos presentados por comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas se hizo especial énfasis en las afectaciones a la naturaleza. El despojo del territorio, la destrucción de la biodiversidad, de los bosques, de la calidad del aire o del agua ha afectado la integridad física, la salud de las personas, su identidad cultural y la propia continuidad de sus formas de vida individual y colectiva causando la destrucción o la pérdida de uno o más ecosistemas, en un territorio determinado, configurando un ecocidio en los términos del artículo 5 del Estatuto del Tribunal (TPP, 2018).

Contexto y antecedentes del TPP en Colombia

La documentación de los casos de procesos sociales y militancia política de partidos de oposición que han sido objeto de exterminio por más de 70 años se desarrolló en un contexto de múltiples debates sobre el genocidio en Colombia, en momentos en que la Jurisdicción Especial para la Paz había dado cuenta de que instrumentos de exterminio



Afiche “¿Quién dio la Orden?”. Fuente: Campaña por la Verdad, Movice.

colectivo como las ejecuciones extrajudiciales perpetradas entre los años 2002 y 2008 habían afectado a por lo menos 6.402 víctimas de esa modalidad de aniquilamiento de personas estigmatizadas, y frente a las cuales la Fiscalía reportaba haber investigado la tercera parte de esas “muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate”, es decir sólo 2.248 víctimas, de las cuales la mayoría de los casos estaban en preliminares, sin investigaciones efectivas y sin que se hubiera acusado o condenado a ninguno de los responsables con mayor nivel de mando.

La cifra 6.402 se convirtió en un ícono de la memoria colectiva de las víctimas de este tipo de exterminio. La Campaña por la Verdad impulsada por el Movice y diversas organizaciones de derechos humanos y otras organizaciones de manera espontánea masificaron el afiche “¿Quién dio la Orden?” que relaciona los retratos de los mandos de las unidades militares comprometidas con el mayor número de casos de estas prácticas genocidas y el número de víctimas. La comunidad y familiares de las víctimas hacían pre-

sencia en el espacio público con carteles con inscripciones como “Que pare el genocidio”, “Nos están matando” y “S.O.S. Genocidio Colombia”. En todas estas pugnas por la visibilidad de la resistencia de las víctimas frente al genocidio las fuerzas militares y la policía censuraron la expresión de las víctimas borrando los murales (Saldarriaga, 2020) y haciendo uso del sistema penal para continuar la persecución contra las organizaciones de víctimas tratando de impedir las manifestaciones de denuncia en los espacios públicos (Movice, 2019).

Mientras tanto las calles se llenaban de expresiones de resistencia en el paro nacional, que entre sus reivindicaciones exigía no sólo la implementación de los compromisos del Acuerdo de paz, sino también el cese del exterminio a los líderes sociales y el fin de la violencia policial. La respuesta estatal de brutalidad y violencia indiscriminada contra los manifestantes evidenció una vez más la voluntad de los perpetradores del genocidio hoy en el poder, de profundizar sus prácticas con la demostración en vivo de un genoci-

dio en contra la juventud inconforme que salió a las calles y que en el marco del paro fue víctima de 87 homicidios, más de 1905 heridos, entre otras agresiones (Campaña Defender la Libertad, 2021).

Esta sesión sobre el genocidio político fue la tercera del TPP sobre Colombia. Una primera sesión se llevó a cabo entre 1989 y 1991 para enjuiciar la impu-



Mural en Medellín, departamento de Antioquia. Fuente: Saldarriaga (2020).

nidad de los crímenes de lesa humanidad en 12 países de América Latina, entre ellos Colombia con sesión final deliberante en Bogotá del 22 al 25 de abril de 1991 (TPP, 1991). La segunda sesión del TPP sobre Colombia se llevó a cabo 15 años después sobre las empresas transnacionales y derechos de los pueblos en Colombia, entre 2006-2008 con sesión final en Bogotá del 21 al 23 de julio de 2008 (TPP, 2008).

En esta ocasión por primera vez, colectivamente y de manera unánime, se presentaron 55 casos de resistencia a procesos de persecución y exterminio categorizados bajo el concepto de Genocidio, y no sólo como violaciones graves de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad. Esto evidencia la práctica genocida sistemática y continuada que ha tenido como finalidad la destrucción parcial del colectivo social en Colombia, y que han reconfigurado el país como uno de los más desiguales, polarizados social y económicamente y con las mayores brechas de exclusión no sólo en el continente sino en el mundo. Todo ello mediante la imposición permanente de la guerra, la obstrucción violenta de cualquier iniciativa de búsqueda de salidas negociadas y la traición a los acuerdos de paz.

El uso consensuado del concepto de “genocidio” o “proceso genocida” para calificar la memoria colectiva de las dinámicas de persecución y exterminio denotan un aumento de la conciencia colectiva sobre los

procesos históricos –y actualmente impulsados desde la facción en el poder– de destrucción del tejido social y de las relaciones de solidaridad y cooperación que mediante los esfuerzos por la paz ha buscado construir la sociedad colombiana. Asimismo, evidencia la imposición del modelo de reconfiguración económica y social (“refundación de la patria” se denominó en el pacto de las élites políticas con los paramilitares en San José de Ralito) que pone los recursos, los territorios y el mismo poder del Estado al servicio de una minoría privilegiada y violenta, históricamente enemiga de salidas negociadas y de la paz justa y sostenible. Esta comprensión de los procesos de terror impuestos desde la criminalidad estatal y paraestatal debe constituirse en un avance en la resignificación del pasado para impulsar la movilización y poner fin al genocidio, además de llevar a sus perpetradores ante la justicia, única vía para concretar las aspiraciones de paz, memoria, justicia y convivencia solidaria por la que llevan décadas resistiendo varias generaciones de colombianos y colombianas.

La Sentencia del Tribunal

El 17 de junio de 2021 el Presidente del Tribunal de los Pueblos Philippe Texier y varios de los y las jueces hicieron lectura pública del fallo del TPP luego de casi tres meses de deliberaciones internas y de elaboración de la Sentencia (TPP, 2021). En ella se reconoce



Mural en Cali, departamento de Valle del Cauca. Fuente: Periferia



Mural en Bogotá DC, 2021. Fuente: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/>

la existencia de políticas estatales represivas en los distintos gobiernos de los últimos 70 años, destinadas a reprimir radicalmente, hasta el exterminio físico, toda oposición democrática y manifestación social de inconformidad, protesta o demanda de cambio, para imponer modelos de sociedad excluyentes de los derechos fundamentales a pesar de estar constitucionalmente reconocidos.

El documento de la Sentencia comienza con la síntesis de los casos expuestos por las organizaciones en la Audiencia. Luego se presentan los factores históricos y geopolíticos que han marcado la génesis y evolución del genocidio en Colombia, con especial atención al papel de los Estados Unidos en la formación, adoctrinamiento y acompañamiento a la implementación de doctrinas y prácticas que han jalonado los procesos de destrucción parcial de distintos sectores del grupo nacional colombiano durante las últimas siete décadas. El apartado subsiguiente trata de los aspectos esenciales del marco jurídico legal e internacional sobre el genocidio, los crímenes de guerra y la lucha contra la impunidad. Se reseñan también las sucesivas frustraciones a los anhelos de paz e

incumplimientos sistemáticos a los acuerdos celebrados. Anticipa el final una importante sección sobre la calificación jurídica del genocidio y se concluye con el fallo y recomendaciones a diversos órganos e instancias de la comunidad nacional e internacional.

Conclusiones

Luego de escuchar las denuncias, los testimonios y las peticiones de las organizaciones y movimientos sociales en la Sentencia sobre el genocidio en Colombia, el TPP encontró motivos suficientes para condenar a los sucesivos gobiernos de Colombia desde 1946 hasta el día de hoy por:

- su participación directa e indirecta, por acción y por omisión, en la comisión de un genocidio continuado dirigido a la destrucción parcial del grupo nacional colombiano, que se ha proyectado sobre los intentos de construcción de espacios políticos que cuestionen el modelo político imperante de desigualdad social y sobre cualquier intento de protesta y resistencia contra los efectos del mismo;

- por su responsabilidad en la comisión de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, en particular contra la población civil;
- por el incumplimiento de sus obligaciones de prevención, investigación y sanción del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad;
- por haber adoptado doctrinas militares y estrategias de seguridad basadas en la existencia de un enemigo interno;
- por haber facilitado la expulsión de millones de personas de sus tierras y haber permitido la ocupación de esas tierras por parte de empresas dedicadas tanto a negocios legales como ilegales;
- por haber promovido o permitido la afectación grave de los territorios y de los ecosistemas para la implantación de proyectos económicos fundados sobre el despojo y la expulsión de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas;
- por el componente de racismo institucionalizado que denota la especial victimización de las comunidades indígenas y afrodescendientes;
- por haber alentado y facilitado la actividad de los grupos paramilitares;
- por crear y relato a través de los medios de comunicación basado en el desprestigio, la deslegitimación y la estigmatización de cualquier reivindicación social;
- por la utilización indebida del derecho penal para criminalizar a las personas y grupos que han ejercido el derecho de protesta y de defensa de los derechos humanos; y
- al Gobierno actual, por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en todos los Acuerdos de Paz.

El Tribunal Permanente de los Pueblos condenó también a los sucesivos gobiernos de los Estados Unidos desde 1946 por la exportación de la ideología criminal que avalla la consideración de parte de la población como enemigo interno, el paramilitarismo, la represión de la oposición política y social y la tortura y por su participación decisiva en el apoyo a los gobiernos de Colombia en estos propósitos. Condenó también a las empresas nacionales y transnacionales que hayan participado en las graves violaciones de derechos humanos descritas en esta sentencia.

Para superar el genocidio, la impunidad y los crímenes que han impedido el logro de la paz en Colombia el Tribunal Permanente de los Pueblos hizo recomendaciones que deberían ser implementadas por el gobierno de Colombia, los gobiernos de los Estados Unidos, la Unión Europea y los países que han apoyado los esfuerzos de paz, así como a las empresas nacionales y transnacionales, al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición así como a la Corte Penal Internacional.

Si la justicia de los Estados no tiene voluntad de impedir y sancionar los abusos de estos “poderes salvajes” sólo queda activar el poder de los ciudadanos para obligar a los Estados a actuar a su favor, y entretanto, apelar a la conciencia indignada de la humanidad (Ferrajoli, 2011). Estos tribunales de opinión como el TPP se tornan más relevantes en las condiciones en que los Estados han sido capturados por poderes criminales y es desde el Estado que se asesina, se delinque, se encubre y perpetra el genocidio contra el propio grupo nacional. De ahí se desprende la importancia de esta sentencia del TPP.

Referencias

Campaña Defender la Libertad [@DefenderLiberta] (2021, 22 de julio). #SOSColom-

biaDDHH @DefenderLiberta se permite informar que luego de 84 días de protesta social en el marco del #ParoNacional se han registrado [Infografía adjunta]. [https://twitter.com/DefenderLiberta/status/1418339009856786436]

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (Cceeu) (2021, marzo). *Tribunal Permanente de los Pueblos juzgará al Estado colombiano por genocidio político, impunidad y crímenes contra la paz*. https://coeuroa.org.co/tpp-colombia-2021/

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (Cceeu) y Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) (2020, 1 de abril). *Organizaciones, movimientos y personas solicitamos al Tribunal Permanente de los Pueblos que sesione en Colombia este año*. https://coeuroa.org.co/organizaciones-movimientos-y-personas-solicitamos-al-tribunal-permanente-de-los-pueblos-que-sesione-en-colombia-este-ano/

Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) (2019, 30 de octubre). *Con tutelas buscan censurar mural ¿Quién dio la orden?* https://movimientodevictimas.org/con-tutelas-buscan-censurar-mural-quien-dio-la-orden/

Saldarriaga, M. (2020, 6 de noviembre). *#NO-SESTÁNMATANDO: un mural en 10 ciudades. Cerosetenta-Uniandes*. https://

cerosetenta.uniandes.edu.co/nosestan-matando-un-mural-con-eco-en-10-ciudades/

Sartre, J. P. (1967). *Discurso inaugural de la sesión de Estocolmo y Roskilde del Tribunal Russell*. En: Tribunal Russell. Sesiones de Estocolmo y Roskilde. México: Siglo XXI.

Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) (1991). *La impunidad de los crímenes de lesa humanidad en América Latina (Bogotá, 22-25 de abril de 1991)*. https://permanentpeopletribunal.org/16-la-impunidad-de-los-crímenes-de-lesa-humanidad-en-in-america-latina-bogota-22-25-de-abril-de-1991/?lang=es

Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) (2008). *Empresas transnacionales y derechos de los pueblos en Colombia, 2006-2008*. http://permanentpeopletribunal.org/wp-content/uploads/2006/04/Colombia_VII_TPP-Es.pdf

Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) (2018, 27 de diciembre). *Nuevo Estatuto*. http://permanentpeopletribunal.org/wp-content/uploads/2019/05/ESTATUTO-TPP-ESP-FINAL.pdf

Tribunal Permanente de los Pueblos, Colombia (2021). Página Oficial del Comité de Impulso. *Sentencia. Sesión sobre Genocidio político, impunidad y los crímenes contra la paz en Colombia* https://www.tppcolombia.com/wp-content/uploads/2021/06/SENTENCIA-TPP-COLOMBIA-16-JUNIO-2021-CON-ANEXOS_DEF.pdf

Capítulo 5



PARA CONVERSAR, INCIDIR Y AVANZAR

VEINTE MENTIRAS DE DUQUE

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Desde cuando era candidato a la Presidencia de la República, Iván Duque Márquez hizo promesas al país sobre varios aspectos. Entre ellos, el proceso de paz, el *fracking*, la protección de los páramos, la economía naranja, los impuestos, la austeridad en los gastos y el respeto a la independencia de los poderes públicos. Tras tres años de gobierno, además de que no se han cumplido sus promesas, se han implementado acciones totalmente contrarias a lo dicho.

A continuación, algunas de las mentiras del presidente y de su gabinete a lo largo de su mandato.

1. **“Nosotros no queremos hacer trizas los acuerdos”** (W Radio, 2018)¹. Desde el principio de su gobierno, Duque se fue en contra de la memoria, la justicia, la reparación y la no repetición, con actos como el nombramiento de Darío Acevedo en calidad de director del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)², o como el impulso de las ob-

jeciones a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (El Herald, 2019).

2. **“Hemos hecho más que lo que hizo el anterior gobierno en 20 meses para implementar la paz”** (El Espectador, 2021c). Duque omitió el hecho de que durante sus primeros 100 días como presidente hubo un incremento del número de víctimas de desplazamiento, confinamiento y asesinato (Fundación Ideas para la Paz, 2018). Y esto no ha cesado a lo largo de tres años². Además, en abril de 2021, su gobierno expidió un decreto que otorgó el marco jurídico para retomar las fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos con glifosato.
3. **“En Colombia no se hará *fracking*”** (W Radio, 2019). En 2020, el presidente no dudó en expedir la resolución mediante la cual se establecieron los criterios técnicos para el desarrollo de los proyectos piloto de *fracking* en el país (Semana, 2020).
4. **“Política integral para la mujer en equidad de género”**. El incumplimiento de esta promesa inició con la violación a la ley de cuotas (Asuntos Legales, 2021) que busca la equidad de género en los gabinetes gubernamentales y continuó con la ausencia de políticas públicas de género para ayudar a las mujeres, uno de los grupos poblacionales más afectados en el marco de la pandemia

.....

1 Este funcionario ha tenido posturas negacionistas frente al conflicto armado (Semana, 2019); y modificó arbitrariamente las exposiciones del Museo de la Memoria en distintas ciudades del país.

2 En lo corrido de 2021, ha presentado 50 masacres con 189 víctimas y 86 líderes sociales y 28 ex combatientes asesinados, con fecha de corte de 15 de julio del 2021 (Indepaz, 2021).

de covid-19. En julio de 2021, por cada dos hombres en condición de desempleo, hubo tres mujeres desempleadas (Razón Pública, 2021). Se alcanzó la tasa de desempleo de 21% en las mujeres.

5. **“Menos impuestos, más salario mínimo”**. La “Ley de financiamiento” y la “Ley de solidaridad sostenible” fueron formas eufemísticas para nombrar las reformas tributarias regresivas con las que el gobierno Duque buscó aumentar las cargas tributarias de las clases media y baja, mientras se reducen impuestos para los grandes grupos empresariales.
6. **“Es triste decirlo, pero más de 10.000 muertes se hubieran podido prevenir si no hubiéramos tenido aglomeraciones en las últimas 6 ó 7 semanas [se refería a lo ocurrido a propósito del paro nacional que comenzó en abril de 2021] (...) las aglomeraciones son el caldo de cultivo para que esta enfermedad [covid-19] se disemine exponencialmente”** (El Espectador, 2021a). El presidente hizo esa aseveración sin tener ninguna prueba efectiva o estudio científico que demuestre la relación directa entre crecimiento exponencial de contagios y las manifestaciones (CeroSetenta, 2021b). De hecho, antes de que comenzara el paro, ya se presentaban cifras de más de 400 muertes diarias (El Tiempo, 2021a) ¿Será que la reapertura económica en pleno pico o el pésimo estado del sistema de salud en general no han tenido que ver con el aumento de contagios y muertes?
7. **“Reconstruiremos Providencia en 100 días”**, dijo el presidente Iván Duque tras el paso del huracán Iota por la isla en noviembre de 2020. El fenómeno destruyó cerca del 98% de su infraestructura. Con el “Plan 100”, se afirmó que en abril de 2021 se entregarían 1.027 casas reconstruidas y nuevas; sin embargo, solo han sido entregadas dos casas en

total (El Espectador, 2021b), mientras la población local sigue sufriendo.

8. **“El Capi no es un capitán retirado, es un bandido”**. Esta fue la afirmación de Duque que desconoce que el cerebro del atentado con carro bomba a la Brigada 30, el pasado 16 de junio de 2021 fue entrenado y formado en el Ejército y condecorado como uno de los pilotos mejor entrenados y estrella de la Fuerza de Tarea Vulcano (Orozco, 2021).
9. **“No vamos a permitir minería en ninguna zona delimitada de páramo de Colombia, eso tiene que ser categórico”** (Colombia Elige, 2018). Fueron palabras de Iván Duque que quedaron, simplemente, en el aire con su dilación en procesos de delimitación de estos ecosistemas y la promoción de la minería allí. Así ha sucedido en el Páramo de Santurbán³.
10. **“Hemos podido determinar que los actos criminales en Cali corresponden a organizaciones terroristas como el movimiento JM19, Luis Otero Cifuentes, y el grupo de disidencias Farc Gentil Duarte, quienes manejan otras estructuras llamadas ‘escudos azules’ y ‘escudos negros’ que son los que cometen estos actos terroristas”** (Molano, 2021). A pesar de que el paro nacional se hizo, sobre todo, con numerosas y multitudinarias marchas pacíficas, tomas culturales y actos creativos de iniciativas ciudadanas y de organizaciones sociales, el gobierno

.....

- 3 El mandatario ha decidido postergar cada vez más la delimitación de este páramo, proceso que desde 2017 está pendiente tras la sentencia de la Corte Constitucional que dejaba sin efecto la Resolución 2090 de 2014 que delimitó el páramo sin la participación de las comunidades locales (El Nuevo Siglo, 2021).

se empeñen en destacar los difundidos “actos vandálicos” y atribuirlos a infiltrados de grupos armados ilegales y organizaciones ligadas al narcotráfico. Dichas afirmaciones, de las que nunca se han mostrado “las pruebas”, buscan desvirtuar las marchas, estigmatizar a los manifestantes, justificar la violencia policial y reducir las causas estructurales de las protestas.

11. **“En el gobierno mío no habrá ni mermelada, ni cupos indicativos”.** En su gabinete, Iván Duque nombró familiares muy cercanos de políticos, como al hermano de Paloma Valencia, Pedro Valencia, en el consulado de Miami y el 77% de los nombramientos de las embajadas se hicieron “a dedo”, según el congresista David Racero (Infobae, 2021).
12. En la instalación del Congreso del 20 de julio de 2021, Duque le mintió al país anunciándolo siguiente: **“Ya tenemos 14.700 instituciones educativas oficiales que se han transformado en centros digitales”.** Falso: eso era solo la meta que debería cumplirse en 2022. Aun así, el desfalte de parte de esos recursos regalados a los amigos de la ministra de las TIC (ahora exministra, por el escándalo), puso también en riesgo este propósito (Caballero, 2021).
13. **“Gobierno sería austero”.** Duque gastó cerca de 10 mil millones de pesos en camionetas blindadas y 3.350 millones de pesos en publicidad para mejorar su imagen en redes sociales. Además, ha creado cargos absurdos como el de gerente general de la pandemia o el de viceministro de creatividad y ministro de deportes, en medio de una de las peores crisis de pobreza y de desempleo en el país (Hola Soy Danny, 2021).
14. **“Me complace decirles hoy a los colombianos que hemos cerrado las negociaciones bilaterales ya con dos**

compañías farmacéuticas que tienen en este momento desarrollos muy importantes” (Duque, 2020). Fueron las palabras de Iván Duque en su programa Prevención y Acción el 18 de diciembre de 2020. Sin embargo, entre los meses de diciembre de 2020, enero de 2021 y en adelante se presentó en el país una incertidumbre generalizada ante afirmaciones contradictorias por parte de diferentes personas del gobierno sobre la adquisición de vacunas, el inicio de la vacunación y la finalización de la aplicación de las dosis requeridas.

15. **“Esas protestas no obedecen al incumplimiento del Gobierno en materia de este Acuerdo [de paz]. Son protestas que de seguro varios países han sufrido como consecuencia del dolor que vive la humanidad entera por cuenta de una pandemia que se ha llevado a millones de personas (...) por supuesto, durante estas protestas hemos tenido muertes, que nos duelen; (...) Pero estos muertos se dieron porque en un contexto de protestas válidas, legítimas, que nuestro Gobierno apoya y protege, desafortunadamente hubo minorías que se infiltraron, desarrollando vandalismo, destrucción, llegando armados a las protestas, dando muerte a muchos de los ciudadanos que estaban allí”** (Las 2 Orillas, 2021). Parece que la vicepresidenta y canciller, Martha Lucía Ramírez, no se quiso dar por enterada ante el Consejo de Seguridad de la ONU de que, entre la diversidad de causas del paro nacional, se han reconocido explícitamente los incumplimientos en el Acuerdo de paz, en especial, en lo relativo al asesinato de líderes y lideresas sociales. Además, niega hechos como las muertes, amenazas y ataques en medio de las protestas, juiciosamente registrados por Organizaciones No Gubernamentales; incluso, algunas de ellas ya

reconocidas en informes de instituciones del Estado como la Defensoría del Pueblo.

- 16. “Vamos a cumplirlos. Estamos con toda la dedicación y con la ayuda de Dios haciendo el mejor esfuerzo para que nosotros de acá a diciembre podamos tener concluido por lo menos el 80% de la reconstrucción de Mocoa”** (W Radio, 2021). Aunque Martha Lucía Ramírez quiso generar confianza con esta mentira a los habitantes de la capital de Putumayo, tras cuatro años de lo ocurrido, solo se han entregado 300 de las 909 viviendas en Mocoa (El Espectador, 2021d). Además, en este tiempo, ha habido permanente incumplimiento por parte de las firmas nombradas para hacer la construcción de las obras de infraestructura, e inestabilidad desde cosas mínimas como el nombramiento de coordinadores a cargo del plan para enfrentar la tragedia.
- 17. “El orden es necesario para no temer por las decisiones arbitrarias de un gobierno”.** Sin embargo, en sus tres años de mandato, Duque rompió el orden constitucional al “unir” las tres ramas del poder público. Con ello, ha conducido a la pérdida de independencia de los estamentos de equilibrio. Ha hecho nombramientos arbitrarios en entidades de control de acuerdo con la cercanía de sus amigos y allegados, como Francisco Barbosa, al que le asignó, nada menos, el cargo de fiscal General de la Nación (Independencia a la Justicia, 2021).
- 18. “El que la hace, la paga”.** El dicho lo lanzó Duque recién posesionado como presidente, el 16 de agosto de 2018 (Asuntos Legales, 2018). Se trató de un plan de choque en seguridad, con la intención de atacar, durante 100 días, delitos como el narcotráfico, el hurto, la extorsión, entre otras acciones delictivas que hacen parte del crimen orga-

nizado y de su compromiso ante este tipo de hechos. Pero llegó 2019 y otro fue el comportamiento.

El periodista Gonzalo Guillen, en su portal *La Nueva Prensa*, reveló el escándalo de la “Ñeñepolítica”⁴: un conjunto de 25 mil pruebas de interceptación a el ‘Ñeñe’ Hernández, un reconocido ganadero vinculado con narcotraficantes y paramilitares, en las que se mostraron casos de corrupción y fraude electoral en la campaña del entonces candidato Iván Duque. Ante estos hechos, el silencio de Duque.

- 19. Economía Naranja**, la apuesta de Iván Duque por crear industrias creativas más fuertes al interior del país, que lanzó, además, en la sede de la Unesco (Cerosetenta, 2021a). Sin embargo, durante estos tres años, la comunidad de artistas y quienes se encuentran detrás del sector cultural, han señalado en reiteradas ocasiones que la Economía Naranja no hace distinciones entre las industrias que componen este espacio, hecho que significa que no necesariamente el sector cultural se verá beneficiado, ya que empresas hoteleras o de turismo también hacen parte de la apuesta de economía Naranja de Duque. Sumado a ello, permite que otros actores empresariales como el sector hotelero entren a competir por recursos de la Economía Naranja (Semana en Vivo, 2020).
- 20. “El Gobierno Nacional garantiza derechos humanos y respeta las manifestaciones pacíficas”.** Falso. La JEP alertó en los días del paro nacional que “Colombia es el segundo país del mundo en tasa de muertes en protestas” y,

.....

4 Véase <https://www.lanuevaprensa.com.co/investigacion/nenepolitica>

además, registró en el paro nacional de 2021 “la mayor tasa de muertos por protesta en 44 años” (El Tiempo, 2021b).

Referencias

Asuntos legales (2018, 16 de agosto). “El que la hace la paga”, es el plan de Iván Duque para combatir la delincuencia en 100 días”. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-que-la-hace-la-paga-es-el-plan-de-ivan-duque-para-combatir-la-delincuencia-en-100-dias-2760801>

Asuntos legales (2021, 15 de febrero). Iván Duque enfrentará demandas por violar la Ley de Cuotas relacionada con la equidad de género. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/ivan-duque-enfrentara-demandas-por-violar-la-ley-de-cuotas-basada-en-equidad-de-genero-3125537>

Caballero, C. @C_CaballeroR(2021, 17 de agosto). Cuando el Presidente @IvanDuque pronunció estas palabras ya se sabía que la conectividad de los colegios solo se había cumplido en un 1%. “A pesar de eso, el presidente decidió comunicarle al país que ya se había cumplido con el 100% de las metas previstas para mayo de 2022.” Tuit. Anexo Video.

Tuiter. https://twitter.com/C_CaballeroR/status/1427793651405578248

Cerosetenta (2021a, 16 de febrero). #SOSCultura: Duque lleva la cultura de naranja a rojo. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/duque-lleva-la-cultura-de-naranja-a-rojo/>

Cerosetenta (2021b, 27 de abril). *¿Es desproporcionado cancelar el paro?* <https://cutt.ly/8QTmfxP>

Colombia Elige (2018, 11 de abril). *Cuando, en campaña, Duque se oponía a minería en*

el páramo de Santurbán. Video. <https://bit.ly/3efSCh0>

Duque, I. (2020, 18 de diciembre) Alocución. Programa “Prevención y Acción”.

El Espectador (2021a, 21 de junio). Duque responsabiliza al paro por incremento de muertes por covid-19. *El Espectador*. <https://cutt.ly/jQmQVvL>

El Espectador (2021b, 24 de junio). Siete meses después del huracán ‘Iota’ solo hay dos casas reconstruidas en la isla de Providencia. <https://cutt.ly/AQTO3KJ>

El Espectador (2021c, 24 de julio). *“Hemos hecho más que lo que hizo el anterior gobierno para implementar la paz”*. <https://cutt.ly/wQmYY4G>

El Espectador (2021d, 29 de julio). Después de cuatro años, solo se han entregado 300 de las 909 viviendas en Mocoa. *El Espectador*. <https://cutt.ly/gQTAcfU>

El Heraldo (2019, 10 de marzo). *Duque objeta seis artículos de JEP y anuncia reforma constitucional*. <https://bit.ly/3AMSQWx>

El Nuevo Siglo (2021, 15 de julio) Por qué la propuesta de Duque sobre fondo para páramos es polémica. *El Nuevo Siglo*. <https://bit.ly/3hAQiTD>

El Tiempo (2021a, 21 de abril). Tercer pico: 17.212 nuevos casos y 419 muertes por covid en el país. *El Tiempo*. <https://cutt.ly/QQmRMg1>

El Tiempo (2021b, 19 de julio). Colombia, segundo país del mundo en tasa de muertes en protestas: JEP. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/protestas-en-colombia-segundo-pais-con-mas-muertes-jep-600162>

Fundación Ideas Para la Paz (2018, 16 de noviembre). *Los primeros 100 días del Presidente Duque: Conflicto, Acuerdo de Paz y política de drogas*. <https://cutt.ly/MmP2GiC>

- Hola Soy Danny (2021, 20 de abril). Los 7 puestos más tontos inventados por duque / ¿para esto es la reforma tributaria (II parte). <https://www.youtube.com/watch?v=qVGTmLRi7Ys>
- Independencia a la justicia (2021, 15 de febrero). Un año de la gestión de Barbosa: Una fiscalía subordinada al gobierno. https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=457
- Infobae (2021, 21 de abril). David Racero denuncia “mermelada” del gobierno Duque a cercanos del Centro Democrático. **Infobae**. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/04/22/david-racero-denuncia-mermelada-del-gobierno-duque-a-cercanos-del-centro-democratico/>
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021, julio). **Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes del acuerdo asesinados en 2021**. Bogotá: Indepaz
- La W Radio (2018, 28 de mayo). **Nosotros no queremos hacer trizas los acuerdos: Iván Duque**. <https://bit.ly/3AQEynY>
- La W radio (2019, 15 de febrero). **“En Colombia no se hará fracking”, la promesa de Iván Duque en campaña presidencial**. <https://bit.ly/3yWDdKv>
- Las 2 Orillas. (2021, 13 de julio). Martha Lucia Ramírez culpa al vandalismo de la muerte en protestas. **Las 2 Orillas**. <https://cutt.ly/2QTR9Cy>
- Molano, D. @Diego_Molano (2021, 19 de mayo). **Hemos podido determinar que los actos criminales en Cali corresponden a organizaciones terroristas como el movimiento ‘JM19’, ‘Luis Otero Cifuentes’ y el grupo de disidencias Farc ‘Gentil Duarte’. Avanzamos en las investigaciones para judicializar responsables**. Tuit.
- Tuiter. <https://cutt.ly/QQTm5S0>
- Orozco, C. (2021, 28 de julio). Un militar “bandido”, ¿es solo “un bandido”? **El Espectador**. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/cecilia-orozco-tascon/un-militar-bandido-es-solo-un-bandido/>
- Razón Pública (2021, 17 de mayo). Ser mujer en Colombia significa más pobreza y más tiempo de trabajo que ser hombre. **Razón Pública**. <https://razonpublica.com/mujer-colombia-significa-mas-pobreza-mas-tiempo-trabajo-hombre/#:~:text=Con%20un%20aumento%20del%208,46%2C7%25%20en%202020.>
- Semana (2019, 05 de noviembre). Darío Acevedo niega el conflicto armado”: Iván Cepeda. <https://cutt.ly/BEtdCuw>
- Semana (2020, 14 de julio). Así serán los pilotos de **fracking** en Colombia. <https://bit.ly/3e8C7TV>
- Semana en Vivo (2020, 11 de agosto). Artistas colombianos hablan sobre los dos años de gobierno de Iván Duque, <https://www.youtube.com/watch?v=xliccJJsNME>
- W Radio (2021, 20 de abril). País sin memoria: Mocoa, una reconstrucción que quedó en promesas. **W Radio**. <https://cutt.ly/FQ-TAWje>

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Deudas de la implementación del Acuerdo de paz, conflicto, crisis humanitaria y derechos humanos

Durante los tres años de gobierno de Iván Duque Márquez ha sido evidente la falta de integralidad y sincronía, el incumplimiento, los atrasos, la desfinanciación, la ausencia de transparencia y acceso a la información frente a la implementación del Acuerdo de Paz (AFP). Persisten la violencia estructural y política, la profundización de la militarización y la estigmatización a comunidades y organizaciones, mientras se devela la estrategia gubernamental de visibilizar el cumplimiento del AFP a partir de presentar una versión desfigurada de desmovilización,- desarme y reintegración (DDR), y de presentar como avances los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito que no desarrollan los planes alternativos, mientras se intensifican la erradicación forzada y amenazas de aspersión aérea. Al mismo tiempo quedan en el aire la jurisdicción agraria, el potencial transformador de la puesta en marcha de los PATR, la reforma política, las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica, la reincorporación en lo económico, lo social y lo político, y la implementación del capítulo étnico y de las medidas de género.

la expedición de la **jurisdicción agraria** establecida en el Acuerdo de paz como un

mecanismo de resolución de los conflictos de tenencia y uso de la tierra sigue siendo una deuda del Gobierno Duque. Con respecto a los PDET, si bien se han aprobado las hojas de ruta para las subregiones de Montes de María, Catatumbo, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba y Putumayo, se cuestiona la metodología empleada por la Agencia de Renovación de Territorio (ART) para la construcción de estas hojas de ruta, la cual está subordinada a la política de paz con legalidad. Como se recordará, esta política del Gobierno de Duque se sustenta en la relación entre seguridad y justicia, donde los PDET tendrían como objetivo estabilizar por la vía militar y de intervención económica los territorios más afectados por la pobreza, por economías ilegales, debilidad institucional y violencia, lo cual desconoce los enfoques pluriétnico, multicultural y participativo que el AFP le dio a esos Planes: el desarrollo y aprovechamiento de economías de aglomeración no corresponde al desarrollo de la economía campesina y familiar, ni a las formas propias de producción de las comunidades étnicas, y tampoco favorece el acceso integral a la tierras, bienes y servicios productivos; la visión de seguridad que busca imponer el Gobierno Duque en estas zonas contraría el propósito de hacer del campo un escenario de recon-

ciliación; los 1.168 proyectos que desarrollan las acciones establecidas en los planes de acción para la transformación del territorio (PATR), mediante la modalidad de obras PDET, obras por impuesto y Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD-Paz), están relacionados con la construcción y el mejoramiento de vías terciarias, construcción de infraestructura, energía, acueducto y alcantarillado. Estas obras son importantes en estos territorios, pero corresponden a obligaciones que debe cumplir el Estado ordinariamente y resultan insuficientes para el cumplimiento integral del desarrollo territorial establecido en el Acuerdo de Paz.

En materia de **reincorporación** no se ha cumplido con el más elemental derecho como es la vida. Por lo menos 283 firmantes del Acuerdo de Paz han sido asesinados, 71% de ellos durante el Gobierno de Iván Duque y 34 en lo corrido del año 2021 (hasta el 10 de agosto). Respecto a la reincorporación socioeconómica, han prevalecido las prestaciones individuales pactadas en el Acuerdo (renta básica y otras), mientras que la reincorporación colectiva ha sido objeto de bloqueos institucionales. El acceso a la tierra para los antiguos combatientes continúa siendo un asunto pendiente y los incumplimientos han contribuido a la dispersión ex-guerrillera. Después de cinco años no hay evidencia del plan integral de reincorporación que comprende “planes o programas sociales”¹. El discurso del gobierno acerca de haber cumplido en materia de reincorporación se contradice con el trámite de unas medidas cautelares ante la Sección de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabi-

lidad de la JEP para pedir la protección de los comparecientes de las antiguas FARC-Ep y con el anuncio de un proyecto de fallo en donde la Corte Constitucional declararía el estado de cosas inconstitucional por los múltiples incumplimientos del Estado para garantizar la reincorporación a la vida civil de más de 13.000 excombatientes que depusieron sus armas².

Las **Curules Transitorias Especiales de Paz** (CTEP), establecidas en el numeral 2.3.6. Promoción de la representación política de poblaciones y zonas especialmente afectadas por el conflicto y el abandono, fueron frenadas en 2017 cuando el Congreso de la República, en una mala interpretación de la Ley Quinta, no aprobó su promulgación. Después de varias acciones judiciales, y de innumerables “jugaditas” por parte del Gobierno de Iván Duque para negar las posibilidades de representación de los territorios más afectados por el conflicto armado, pobres y con mayor ausencia del Estado, el pasado 3 de agosto el gobierno nacional finalmente firmó y expidió el acto legislativo que crea las CTEP. Aunque esto es un avance, su implementación depende en gran medida de la voluntad del gobierno nacional. Está pendiente la reglamentación por el Congreso de asuntos como la certificación de la condición de víctima, las reglas de juego para la inscripción de listas y los aspectos financieros y logísticos de las campañas de pedagogía y cedulación en las zonas que componen las CTEP. Un factor de riesgo es que en el proceso de reglamentación se impongan condiciones restrictivas y se niegue el derecho a la participación ciudadana como mecanismo de reparación de las comunidades más afectadas por el conflicto. Otro aspecto de preocupación se refiere a los ataques contra liderazgos sociales. El 68% de los asesinatos ocurridos entre 2016 y 2020 se han presentado en los municipios que hacen parte de las CTEP. Los liderazgos más afectados son los de comunidades indígenas, lo que es grave si se tiene en cuenta que en las nuevas Circunscripciones hay presencia de 380 resguardos

-
- 1 CEPDIPPO, la paz pospuesta: Situación actual y posibilidades del Acuerdo con las FARC-EP. Julio, 2021
 - 2 <https://www.wradio.com.co/noticias/judicial/corte-constitucional-rajaria-al-gobierno-en-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz/20210817/nota/4159116.aspx>

indígenas (el 45% del total del país), lo que claramente puede afectar la representación de estas poblaciones. La dilación de la firma por parte del presidente Duque de la ley que crea las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, y el anuncio por parte de alto consejero Emilio Archila del análisis de la medida y de su reglamentación, sin que muestren intención de cumplir de inmediato y proceder a su organización acelerada, para que estas elecciones puedan darse al tiempo con las de Congreso en marzo del 2022, son muestras palpables de la ausencia de compromiso del gobierno con el Acuerdo y con los derechos de las víctimas.

El incumplimiento del Acuerdo de Paz ha favorecido las sistemáticas violaciones al derecho a la **protesta social**, tal y como se evidencio en las protestas iniciadas en el mes de abril y que, según la campaña Defender la Libertad, arrojó un saldo de 87 homicidios, 106 personas víctimas de violencias basadas en género, 3.365 personas detenidas de forma arbitraria y 1.905 personas heridas, 88 de ellas víctimas de lesiones oculares por parte de la Policía. Este triste panorama hubiera podido evitarse, dado que el Acuerdo de Paz establece adopción de garantías para los movimientos y organizaciones sociales (2.2.1.) y **garantías para la movilización y la protesta pacífica** (2.2.2.). El incumplimiento en la expedición de este marco normativo, conforme a lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia y los estándares internacionales en la materia, fue incluido en las recomendaciones que la CIDH formuló después de su visita a Colombia en junio de 2021.

Otro de los grandes retrasos tiene que ver con las medidas específicas orientadas a garantizar **derechos de las mujeres y de las personas LGBTI**, cuya implementación es parcial y ralentizada. A finales de 2020, sólo el 20% de las 106 medidas incluidas en el Plan Marco de Implementación (PMI) se estaban implementando oportuna y adecuadamente, mientras que el 50% presentaban avances parciales, el 26% un avance mínimo o ningún

avance y del 4% restante no hay información suficiente. La falta de articulación institucional, la desfinanciación generalizada y la cobertura territorial restringida son fenómenos constantes que se profundizan para el caso de las mujeres Lesbianas Bisexuales y Transexuales, quienes, en muchos casos, no son reconocidas ni siquiera nominalmente en las estrategias del enfoque de género.

Por su parte, al discurso vacío sobre el cumplimiento gubernamental se suman las contundentes cifras de la implementación. La Contraloría General de la República ha advertido que, de continuar el actual rezago en la ejecución de recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz (en promedio 5,6 billones anuales), lo planificado en el marco fiscal de mediano plazo se alcanzaría en 26 años, es decir el doble de lo inicialmente previsto, que eran 15 años, de los cuales ya pasaron casi 5 años. Este organismo también afirma que la tercera parte de los proyectos de inversión reportados no corresponde a los objetivos del Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. Con esto queda evidenciado que, tras tres años, el gobierno del presidente Duque ha fingido poner en práctica el Acuerdo, poniendo en riesgo la sostenibilidad del proceso de construcción de paz y abriendo la puerta al regreso de la violencia.

Durante estos tres años se ha mantenido el **negacionismo sobre lo ocurrido en el marco del conflicto armado**, así como las presiones y ataques contra la JEP, las víctimas y las organizaciones de derechos humanos. La JEP fue amenazada con los proyectos de Acto Legislativo 024 y Ley Estatutaria 327 de 2020 radicados por congresistas del Centro Democrático. Ambos comparten las motivaciones y el propósito de derogar la JEP, promoviendo aspectos favorables para agentes de la Fuerza Pública beneficiados con un trato complaciente y privilegiado.

El presidente Duque ha atacado las decisiones proferidas por la JEP, como aquella que anunció la investigación y priorización

en casos de ejecuciones extrajudiciales, en donde se reconoce que la Fuerza pública cometió 6.402 ejecuciones extrajudiciales, de las cuales el 78% habrían ocurrido entre el 2002-2008 durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El Presidente expresó que esta decisión era una presunta estrategia de desprestigio contra las Fuerzas Armadas (AS, 2021), tal como también lo hizo Diego Molano, ministro de defensa (Gómez, 2021). Frente a la decisión de imputación a los jefes de las Farc por hechos de secuestro o toma de rehenes Duque se refirió a las sanciones que deberían imponerse, lo que se constituye en una injerencia a la independencia de la JEP.

Al mismo tiempo, la ausencia de acciones gubernamentales orientadas al desmantelamiento del paramilitarismo es evidente. Durante el Gobierno de Iván Duque se han expandido diversas estructuras sucesoras del paramilitarismo, bajo un discurso despolitizado de su accionar que considera a estos grupos como Bandas Criminales o Grupos Delincuenciales para desligar la responsabilidad estatal de su mantenimiento y su relacionamiento con poderes políticos y económicos.

Operaciones transnacionales encubiertas y de paramilitarismo, como en la llamada Operación Gedeón para derrocar al Presidente Maduro, y cuya provisión de armas se hizo desde Colombia³, o la incursión de un comando de 26 militares colombianos y 2 estadounidenses para perpetrar el magnicidio del presidente de Haití el pasado 7 de julio, ahora son noticia. Al mismo tiempo, el Gobierno no le permite a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, creada por el AFP, cumplir con su mandato de diseñar una polí-

tica para el desmantelamiento de estos grupos. En febrero de 2021, y en cumplimiento de unas medidas cautelares ordenadas por la JEP, el Gobierno nacional entregó a esta jurisdicción una propuesta de lineamientos para la política pública de desmantelamiento, que sin embargo no fue acordada ni se discutió en la Comisión.

Ante el aumento de la violencia y la presencia de diversos grupos armados en todo el territorio nacional la respuesta gubernamental se ha centrado en el incremento del pie de fuerza y de la inversión militar, al tiempo que ha reciclado el discurso contrainsurgente contra el ELN o las disidencias de las FARC-EP, especialmente las denominadas “Nueva Marquetalia”. La respuesta militar, está encaminada a atacar a los cabecillas de estos grupos, y no a combatir sus estructuras. Al finalizar el primer semestre del 2021 se activaron las Brigadas No. 2 y 3 contra el narcotráfico y 63 pelotones recibieron instrucción y entrenamiento. Sin embargo, las 10 zonas priorizadas por el Ejército, son aquellas donde más han crecido la producción de narcóticos y la presencia de grupos paramilitares. También se continúan cometiendo **infracciones al derecho internacional humanitario**, principalmente mediante bombardeos que han afectado la vida de menores de edad y víctimas de reclutamiento forzado. Un ejemplo fue el caso ocurrido el 2 de marzo del 2021 donde fueron muertas doce personas, entre ellas varios menores de edad. El Ministro de Defensa Diego Molano justificó que los niños, niñas y adolescentes podrían ser bombardeados con la peligrosa tesis que, una vez reclutados, dejan de ser víctimas y se convierten en “máquinas de guerra”. El Observatorio Niñez y Conflicto Armado (ONCA) de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (COALICO) registró 197 eventos de acciones de conflicto armado que afectaron directamente a por lo menos 12.481 NNA en el año 2020.

La expansión de los diversos actores armados y el aumento de la violencia en el último año ha ocasionado una verdadera

.....

3 Caracol Noticias (27 enero 2021). Mujer detenida en Colombia revela detalles de plan para tumbar a Nicolás Maduro. <https://noticias.caracoltv.com/colombia/mujer-detenido-en-colombia-revela-detalles-de-plan-para-tumbar-a-nicolas-maduro>

crisis humanitaria en el país,. En los 7 primeros meses del 2021 se han perpetrado 60 masacres en las que se ha asesinado a 221 personas, mientras en 2020 fueron 91 masacres con 381 víctimas⁴. Según la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos “desde el 2018, el número de masacres se ha incrementado constantemente, siendo 2020 el año con la cifra más alta registrada desde 2014. Los departamentos más afectados fueron Antioquia, Cauca, Nariño y Norte de Santander, con el 62 por ciento de estos hechos”. De las 76 masacres documentadas por OACNUDH, según sus registros, afectaron la vida de 292 personas durante 2020, se señala como responsables perpetradores a bandas criminales en el 66% de los casos⁵.

También se registraron toques de queda impuestos por las Autodefensas Gaitanistas y otros grupos en diferentes municipios de Antioquia, Córdoba y el Pacífico Nariñense, y 68 eventos de confinamiento que obligaron a 36.101 personas, de 192 comunidades, a permanecer aisladas por el terror de actores armados en sus territorios⁶. Pese a la existencia del **Programa integral de seguridad para comunidades y organizaciones en los territorios** (decreto 660/2018), para hacer

frente a la violencia, en el último año apenas se avanzó en la selección de los municipios priorizados para la implementación y en la revisión de la metodología que los determina: San José de Uré (Córdoba), El Tarra (Norte de Santander), Guapi (Cauca) y Tumaco (Nariño). Entre tanto, la realidad que viven estos municipios priorizados sigue siendo de alto riesgo.

El **desplazamiento forzado** en Colombia tuvo un incremento del 193%. Entre enero y junio del 2021 con aproximadamente 44.647 personas, según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA). Por su parte, Codhes reporta que a dos meses del cierre del 3er año de Gobierno de Iván Duque se han presentado 113 eventos de desplazamientos masivos y múltiples que han afectado a más de 50.783 personas. Durante el año 2020 aumentaron en un 46,5% las víctimas de minas antipersonales. El año 2020 alcanzó un total de 167 víctimas, marcando un incremento de casi un 300% en el número de víctimas. En el 61% de los casos se trató de civiles⁷.

Por otra parte, en el 2021 se presentaron un conjunto de **decisiones regresivas frente a los derechos de las víctimas**. Entre ellas se resaltan la continuación de la metodología de priorización para el pago de la indemnización, el cambio en el modelo operativo de reparación colectiva, la modificación al protocolo de participación, el modelo de corresponsabilidad, o el protocolo de retornos y reubicaciones. A diez años de la vigencia de la ley 1448 del 2011 no se ha logrado avanzar en la garantía del goce efectivo de los derechos de las víctimas, en la dignificación de sus condiciones de vida, ni en la restitución de sus tierras. Cerca del 12% de la población colombiana es víctima del conflicto y de la violencia política, sin embargo, los avances en el programa de reparación administrativa individual son pocos. Solo han sido beneficiadas individualmente el 13,5% de la población registrada, y los procesos de reparación colectiva siguen estancados en las etapas de formulación o implementación; de los 749

.....

- 4 Indepaz (22 julio 2021). Informe de Masacres en Colombia durante el 2020 y 221. En: <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- 5 Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos (marzo 2021). Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Documento A/HRC/46/76. Párrafo 9.
- 6 El Tiempo (13 julio de 2021). El desplazamiento se triplicó: van 30.378 víctimas más que en 2020. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/defensoria-alerta-por-aumento-de-desplazamiento-forzado-en-primer-semestre-602902>
- 7 El Espectador (5 marzo 2021). “En 2020 aumentarán en 46,4 % las víctimas de minas antipersonal”. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/minas-antipersonal-cifras-y-datos-de-afectaciones-por-artefactos-explosivos-victimas-en-2020-571159>

sujetos de reparación colectiva sólo 14 han terminado su proceso de reparación colectiva. Lo más grave de los déficits de la política de víctimas se encuentra en relación con la población desplazada forzosamente, a la cual la institución ha venido sacando paulatinamente de los planes de atención humanitaria. La política de restitución de tierras también muestra un retraso considerable, en parte debido al debilitamiento de la URT. Como positivo se destaca que, a pesar de la ambigüedad del presidente Duque en la materia, la sentencia C-588 de la Corte Constitucional le ordenó al Congreso la ampliación de la vigencia de la ley. Así, finalmente se amplió la vigencia de la Ley de víctimas y restitución de tierras, y de los decretos étnicos, hasta el 30 de junio de 2031 a través de ley 2078/2021. Esta es una excelente noticia porque abre la puerta para intentar saldar la deuda pendiente en materia de reparación y restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado colombiano.

La situación de **violencia contra personas defensoras de derechos humanos**, líderes y lideresas sigue siendo muy grave. Según el programa Somos Defensores se han registrado 950 agresiones, 426 de ellas ocurridas entre el 8 de agosto y el 31 de diciembre de 2020, y 524 ocurridas entre enero y junio de 2021. El mayor número de agresiones corresponde a amenazas, con un total de 662 hechos, seguido de 130 asesinatos, 85 atentados, 34 detenciones arbitrarias, 16 desapariciones forzadas, 13 robos de información, 8 judicializaciones y 2 agresiones sexuales. Por su parte, la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) documentó 205 asesinatos ocurridos entre el 8 de agosto del 2020 al 30 de junio del 2021, de los cuales 170 fueron contra hombres y 35 contra personas de género femenino. Dentro de los sectores de liderazgo y defensa de derechos humanos más afectados por los asesinatos se encuentran los indígenas con 71 victimizaciones, el sector comunal con 32 casos y el campesino con 31 casos.

En cuanto a la responsabilidad de estos homicidios, **de** los 205 casos de asesinatos

documentados por la CCJ, en 139 se desconoce el autor (67,80 %), en 30 se presume que el perpetrador fue un grupo armado, pero se desconoce su identidad (14,63 %) y en 36 casos se identificó al presunto responsable (17,57 %). Las y los defensores de derechos de la **comunidad LGBT** y los defensores de derechos humanos con una identidad de género y orientación sexual diversa siguen siendo víctimas de múltiples agresiones. Respecto al período de análisis, se registró el homicidio de 3 defensores LGBT, en los departamentos de Antioquia, Cauca y Huila.

La **impunidad sigue siendo una constante** frente a las agresiones y ataques a personas defensoras. El Fiscal General expresó el 3 de febrero de 2021 que, del universo de casos perpetrados desde el 1 de enero del 2016, se han esclarecido el 63,52%. Sin embargo, el Fiscal llama esclarecimiento no a fallos condenatorios sino a actuaciones de impulso judicial en el marco de las investigaciones, que no reportan móviles, responsables, determinadores y estructuras o alianzas que han posibilitado estos crímenes.

El pasado 3 de febrero de 2021, la Consejera Presidencial de Derechos Humanos, Nancy Patricia Gutiérrez anunció la creación de la Mesa intersectorial para la consolidación de cifras de homicidios a líderes sociales, comunales y defensores de derechos humanos. En virtud de ese anuncio, la Fiscalía, la Defensoría, la Procuraduría, el Ministerio de Defensa y la Consejería Presidencial decidieron articular acciones para la estandarización de estadísticas con el propósito supuesto de focalizar las acciones frente a la violencia contra los liderazgos. Seis meses después no hay información del trabajo de esta mesa, y es evidente la falta de cifras públicas de asesinatos de personas defensoras por parte de la Defensoría. Este anuncio ha generado preocupaciones, no solo por el riesgo de la manipulación de las cifras oficiales para aparentar una disminución de las violencias, sino porque se pone en riesgo la autonomía de los órganos de control y de garantía de derechos, como son la Procuraduría y Defensoría.

Respecto a la **política pública de garantías** y la propuesta de la creación de un Conpes, proceso del cual se retiraron las plataformas de derechos humanos por falta de credibilidad del mismo, no hay información sobre el avance de la construcción de esta política. De otro lado, a fines de agosto del 2020 en Ministerio del interior lanzó una campaña en contra de la estigmatización a personas defensoras y liderazgos sociales titulada #LiderEsColombia, la cual no fue presentada a las plataformas, ni al Proceso Nacional de Garantías. Su última publicación fue el 6 de enero de 2021, y ha pasado desapercibida y tiene un bajo nivel de impacto.

Este preocupante panorama muestra que, como consecuencia de la acción gubernamental, en lugar de transitar hacia la consolidación de la paz, Colombia se enfrenta al inminente recrudecimiento de la violencia, al aumento de las violaciones a los derechos humanos y a un nuevo escalamiento del conflicto armado. Para evitar consecuencias irremediables en esta materia, se requiere de una acción inmediata por parte de diversos actores nacionales e internacionales. Por ello **recomendamos:**

1. Al **gobierno de Iván Duque Márquez**, reconocer que su política de Paz con Legalidad no contribuye realmente a la implementación del Acuerdo y proceder a adoptar todas las medidas necesarias para la implementación integral y sincrónica del Acuerdo de Paz, y en particular:
 - La implementación si más dilaciones de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, que deberían conducir al cierre de brechas entre el campo y las ciudades, la reducción de la pobreza rural, en donde el buen vivir de las comunidades campesinas y de grupos étnicos sea el enfoque central, tal y como fue pactado en La Habana, y como el país reclama.
 - La implementación integral, participativa y efectiva de los Planes de De-

sarrollo con Enfoque Territorial y la necesaria representación en la Cámara de representantes de estas comunidades históricamente excluidas de la toma de decisiones que las afectan.

- La coordinación interinstitucional, la eficiente ejecución de los recursos destinados para el desarrollo del Fondo de Tierras.
- El cumplimiento de las recomendaciones internacionales sobre el cese el programa de erradicación de cultivos de uso ilícito con glifosato por las graves violaciones a los derechos humanos y daños ambientales que causa.
- La construcción del plan de acción, con la participación de comunidades y organizaciones sociales de la política de promoción de la reconciliación, convivencia y tolerancia, y acciones que garanticen la participación de las mujeres en el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (CNPRC).
- El adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, y el diseño y adopción de una política clara de desmantelamiento del paramilitarismo, cuyos lineamientos incorporen las propuestas presentadas al gobierno por la sociedad civil, y que se base en un amplio proceso de participación, especialmente de la ciudadanía que habita en los municipios más afectados por el conflicto armado.
- Las garantías y protección a los liderazgos sociales de las Circunscripciones especiales de paz y el reconocimiento que la participación de las comunidades empieza porque estas puedan expresarse y desarrollarse de manera libre y segura en sus territorios.
- La implementación del Capítulo étnico y las medidas de género.

2. Al **Congreso de la República**, tramitar los proyectos de ley para: crear la Jurisdicción Agraria (incluyendo garantías al derecho a la justicia de forma diferencial para las mujeres campesinas y mujeres LBT, así como a la oferta institucional de la RRI), adelantar la Reforma Política, adoptar la ley de garantías para organizaciones y movimientos sociales y para el ejercicio de la protesta, así como la reforma a la ley de planeación, entre otras. En el mismo sentido se recomienda que el Congreso realice los debates de control político al gobierno por el retraso de la implementación del Acuerdo de Paz y el agravamiento de la situación humanitaria y de derechos humanos en el país.
3. A los **organismos judiciales**, especialmente a la Corte Constitucional, para que declare el Estado de Cosas Inconstitucional y proteja los derechos de firmantes del acuerdo y de personas y comunidades afectadas por los reiterados incumplimientos del Estado colombiano en materia de implementación del Acuerdo de Paz.
4. A la **comunidad internacional**, que fortalezca todos los mecanismos de seguimiento y veeduría a la implementación del Acuerdo de Paz. El diálogo diplomático debe estar dirigido a proponer alternativas que aceleren su implementación. Esto incluye la solicitud de rendición de cuentas del Gobierno Colombiano sobre los fondos destinados para la implementación del Acuerdo de paz. También urge mantener el acompañamiento y los esfuerzos para que se reactive la negociación con el ELN, respetando las condiciones pactadas para este proceso.
5. Al **Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**: Prorrogar el mandato de la Misión de Verificación de ONU que culmina el 31 de octubre del 2021 para que prosiga sus actividades de verificación del cumplimiento de Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad.
6. A la **Unión Europea**:
 - Que conforme al marco aprobado que le permite adoptar sanciones a personas, entidades y organismos, incluidos agentes estatales y no estatales por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos para que haga un seguimiento adecuado al incumplimiento del Gobierno Colombiano en sus obligaciones en derechos humanos y en consecuencia sea incorporada en esta lista como mecanismo presión y condicionamiento a la mejora de las situaciones de derechos humanos.
 - Que conforme al programa para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer en la acción exterior de la UE, presentado por la Presidencia del Consejo, se inste al gobierno de Colombia para el cumplimiento del enfoque de género establecido en el Acuerdo Final de Paz.
 - Que en el marco de la cooperación militar con Colombia haga una vigilancia estricta a las actuaciones de las Fuerzas Militares y suspenda cualquier apoyo militar por su responsabilidad en violaciones a los derechos humanos.
7. Al **Parlamento Europeo**, que haga un seguimiento a la resolución del 29 de abril del 2021, sobre el quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia.
8. A todas **las organizaciones de sociedad civil en Colombia y en el exterior** para que continúen sin desfallecer en la lucha por la paz completa y la vigencia de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

El fortalecimiento del autoritarismo

La democracia y el Estado Social de Derecho en Colombia enfrentan inmensos desafíos ante los ataques por parte del Gobierno de Iván Duque Márquez. El gobierno ha imple-

mentado políticas y desplegado estrategias para atacar la independencia judicial, la autonomía de las instituciones, la defensa de los derechos humanos y los diversos mecanismos de participación ciudadana, en un país históricamente golpeado por la violencia y la desigualdad económica y social. Aunque los ataques contra la independencia judicial no son nuevos en Colombia, en este gobierno se han profundizado e incrementado considerablemente.

Dichas medidas están relacionadas, entre otros aspectos, con la cooptación de los órganos de control, como la Defensoría del Pueblo, donde Carlos Camargo resultó electo pese a la falta de experiencia y su cercanía con el Gobierno, o la Procuraduría General, con el nombramiento de la antigua Ministra de Justicia, Margarita Cabello, quien una vez posesionada impulsó en el Congreso de la República una reforma a esta institución que desconoce la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al otorgarle facultades para destituir servidores públicos de elección popular y funciones de policía judiciales sin controles judiciales. A esto se suma el hostigamiento permanente a la administración de justicia, y la vergonzosa gestión del Fiscal General, quien abiertamente actúa de acuerdo a la conveniencia del gobierno.

La declaratoria del estado de emergencia que hizo el gobierno de Duque para enfrentarla pandemia trajo consigo afectaciones para las libertades y derechos de la ciudadanía, tales como la suspensión de facto de los procedimientos y espacios de participación ciudadana garantizados en el ordenamiento jurídico, la afectación a la protección de los datos personales, la vulneración al derecho a la protesta pacífica, y las limitaciones al derecho de acceso a información. En el mismo sentido, la situación de violencia contra los liderazgos sociales ha afectado los procesos de participación democrática, afectando los procesos de demanda, control y veeduría en los territorios.

El tercer año del gobierno de Iván Duque ha significado el desconocimiento y la invisibilización de la situación de personas LGBT en Colombia. No se ha implementado el enfoque de género que incluya a las personas LGBT. A esto se suma el aumento de la violencia, la falta de voluntad política para implementar la política pública nacional LGBT y la falta de garantías de los derechos de las personas migrantes LGTB. El estatuto temprano para venezolanos carece un enfoque de género en su estructuración. En el año 2020 se registró el mayor número de homicidios con 226 asesinatos, hechos de violencia policial y amenazas contra personas LGBT, y el año en que las instituciones del Estado han proporcionado la menor información sobre estos hechos. Se asiste a un retroceso de los derechos de la población LGTB.

Durante el tercer año del presidente Duque las **luchas sociales** aumentaron y se vieron particularmente afectadas.

Entre los motivos de protesta sobresalen los incumplimientos del Acuerdo de Paz y de los acuerdos alcanzados con diversos sectores urbanos, rurales y laborales en el pasado. También se reivindicaba el desacuerdo con las políticas sociales y económicas del Gobierno, y se rechazaba la violencia contra los liderazgos sociales. Infortunadamente, el talante antidemocrático del gobierno se consolida en este tercer año de manera preocupante. No se trata solamente de que no consulte, dialogue, ni muestre interés por la opinión de la ciudadanía. Tampoco se trata únicamente de su negativa a negociar o concertar con sectores que se oponen o están en desacuerdo con sus políticas o decisiones. El principal rasgo del talante antidemocrático de este Gobierno es la respuesta desproporcionada y represiva ante la protesta social, principalmente a través de la violencia policial.

Efectivamente, la delegación de control del espacio público a la Policía Nacional en virtud del manejo de la pandemia conllevó al aumento de la violencia estatal. Solo durante el año 2020, según la ONG Temblores, se

reportaron 86 homicidios en los que estaría involucrada la fuerza pública⁸. El 8 de septiembre del 2020, después que la Policía Nacional torturara y diera muerte al señor Javier Ordoñez, se desataron protestas que fueron atacadas por agentes de policía con un saldo de 10 personas asesinadas en Bogotá, 3 en el municipio de Soacha y más de 300 personas resultaron heridas, 77 de ellas con armas de fuego.⁹ Además se presentó la detención entre el 9 y 10 de septiembre del 2020 de por lo menos 70 personas en Bogotá¹⁰. La Campaña Defender la Libertad conoció al menos 29 casos de tortura y tratos crueles e inhumanos o degradantes ocurridos en la URI de la Granja¹¹.

La actuación del gobierno para afrontar las demandas sociales en el marco del Paro Nacional incluyó un repertorio de violencia que fue objeto de preocupación nacional e internacional, asociado al uso desproporcionado de la fuerza. La violencia basada en género, la violencia étnico-racial en el marco de la protesta, la violencia contra periodistas y contra misiones médicas, las irregularidades en los traslados por protección, y los casos de desaparición forzada. La Campaña Defender la Libertad ha reportado 87 personas fallecidas en el marco del paro nacional que inició el 28 de abril, 27 de los cuales serían atribuibles a la fuerza pública, las demás a civiles en su mayoría sin identificar¹².

Resulta alarmante el **uso de armas por parte de la fuerza pública** contra los manifestantes. Al menos 48 personas fueron asesinadas por armas de fuego y 115 casos de personas heridas por armas de fuego¹³. Varios de los asesinatos en el marco del paro tienen en común la presencia de civiles armados que actuaron en articulación con la fuerza pública. Según el informe de la CIDH en su visita a Colombia, la Defensoría del Pueblo reportó 113 hechos de violencia basada en género. De esos, 112 casos fueron presuntamente ocasionados por la fuerza pública y su ESMAD, 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI (...)"¹⁴

A pesar del fallo de la Corte Suprema de Justicia del 22 de septiembre del 2020 en la cual se estableció la intervención sistemática, violenta, arbitraria y desproporcionada de la fuerza pública en las manifestaciones ciudadanas y se emitieron 16 órdenes a las autoridades involucradas en las movilizaciones sociales, el Gobierno y la policía se han enfocado en dar un cumplimiento meramente formal y no material de las órdenes tendientes a proteger y garantizar el derecho a la protesta.

En síntesis, el gobierno de Iván Duque en su tercer año se consolida como enemigo de las libertades democráticas, de la participa-

-
- 8 El Espectador. La Policía habría participado en el homicidio de 86 personas durante 2020: Temblores ONG. 24 febrero de 2021. Consultado En: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/policia-habria-participado-en-el-homicidio-de-86-personas-durante2020/?outputType=amp>
 - 9 El Tiempo. Casos de exceso policial en Bogotá en protestas, 14 de septiembre de 2020. Consultado en : <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/comisionada-de-derechos-humanos-de-onu-habla-de-violencia-en-bogota-537787>
 - 10 El Espectador. Estos fueron los abusos policiales durante las manifestaciones en Bogotá. 10 de septiembre de 2020. Consultado en: <https://www.elespectador.com/bogota/estos-fueron-los-abusos-policiales-durante-las-manifestaciones-en-bogota-article/>
 - 11 Información recuperada del Sistema de Agresiones a la Protesta –SIAP-. Denuncia realizada por el Colectivo Jurídico Popular de Engativá ante la Fiscalía General de la Nación. El 18 de septiembre de 2020.
 - 12 Campaña defender la libertad un Asunto de Todas. BOLETÍN INFORMATIVO NACIONAL 21: #PARONACIONAL. Julio 22 de 2021. Consultado en : <https://defenderlalibertad.com/boletin-informativo-nacional-21-paronacional/>
 - 13 Sistema de Agresiones a la Protesta de la Campaña Defender la libertad
 - 14 CIDH. Observaciones y Recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021. Párrafo 34. Pág. 8. Consultado en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

ción ciudadana, desconoce las decisiones judiciales que le son adversas enfrentándose al poder judicial, rechaza las recomendaciones en materia de derechos humanos que provienen de organismos internacionales y se alza como un gobernante al cual ya no le importa esconder su incapacidad de dialogar, escuchar y resolver los problemas sociales que afectan a la población más vulnerable, y que permite que las calles se tiñan de sangre.

Frente a esto urge que se construya una agenda desde la sociedad para que Colombia vuelva a la senda democrática y recupere el sistema de pesos y contrapesos, el equilibrio y la independencia de poderes. Urge adelantar una reforma a la justicia fundada en el respeto a la independencia judicial y comprometida en la lucha contra la impunidad y la garantía de los derechos humanos.

Es necesario que desde el Gobierno nacional y de cara a su último año tenga en cuenta las garantías necesarias para la reactivación de la democracia y la participación política como derechos fundamentales, en un año electoral, en el que las responsabilidades y controles ejercidos a estos procesos sean constantes e incluyan a múltiples actores.

En las regiones de las Circunscripciones Especiales de Paz se deben dar garantías y protecciones para garantizar la representación real de estas poblaciones más afectadas por la violencia. Es imperativo que el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio del Interior convoque de manera constante y periódica las Comisiones de Seguimiento y garantías a los procesos electorales, pues es desde esta instancia donde se podrá ejercer control efectivo por parte de organizaciones políticas y sociedad civil a la realización de las elecciones de los Consejos Municipales de Juventud, como primer reto, las consultas de los partidos políticos, como antesala al 2022, y finalmente el proceso de elección de Congreso y presidente en marzo y mayo de 2022 respectivamente.

Urge la implementación de la política pública LGTB a nivel nacional como una herramienta para garantizar los derechos de las personas LGBT e incluir las problemáticas diferenciadas de personas migrantes venezolanas que materialicen sus derechos y superar las situaciones de discriminación y violencia.

Pobreza, desigualdad y hambre

El gobierno nacional, en medio de la pandemia ocasionada por el Covid-19, ha tomado decisiones y medidas que han puesto en riesgo la garantía de los DESCA para la ciudadanía y han significado el aumento de la pobreza y la desigualdad. 21 millones de colombianos están por debajo de la línea de pobreza y la pobreza extrema aumentó en 5,5 puntos para llegar al 15,1%. El gobierno de Iván Duque Márquez ha dejado sin protección a millones de personas que han perdido su empleo y sus ingresos; a miles de medianas y pequeñas empresas que han quebrado; y a cientos de comunidades rurales que no cuentan con las condiciones mínimas para enfrentar la pandemia. Sus políticas se han orientado a la inversión de recursos en los sectores con mayores posibilidades económicas e influencia política. El índice Gini pasó de 0,526 en 2019 a 0,544 en 2020, lo que significa que los grupos con mayor acceso a las fuentes de riqueza recibieron una mayor proporción de los ingresos generados durante la pandemia, entre ellos las ayudas del Gobierno, focalizadas hacia arriba.

Entre las razones por las cuales la pobreza se amplió se encuentra el brusco encierro y la consecuente pérdida de la fuente de ingresos, sin sustitución efectiva por parte de los gobiernos involucrados; el limitado apoyo a las actividades unipersonales, familiares y de micro-negocios que no fueron incluidos en el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF); la pérdida de empleos en pequeñas y medianas empresas; y la respuesta represiva y restrictiva a quienes pedían una oportunidad de trabajar; entre otros motivos.

Así mismo, se presentó un **incremento del hambre** en Colombia durante el gobierno Duque. Aunque este es un problema histórico y obedece a causas estructurales, este gobierno ha desatendido sus obligaciones con respecto al Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuada. La pandemia empeoró la situación alimentaria en Colombia. Durante esta crisis 1,6 millones de familias redujeron su alimentación a solo dos comidas diarias. La inseguridad alimentaria afecta principalmente a los hogares rurales y con jefatura femenina, indígena o afrodescendiente. El 70% de los hogares de población migrante viven en situación de inseguridad alimentaria moderada o severa.¹⁵ Los trapos rojos, emblemas del hambre, se convirtieron prácticamente en la bandera nacional, no hubo voluntad política para generar alternativas viables que posibilitara la llegada de alimentos verdaderos a las poblaciones afectadas. El Gobierno no avanzó en el cumplimiento de las recomendaciones del Comité DESC de Naciones Unidas, realizadas en 2010 y 2017 de implementar una política alimentaria que combata el hambre y la malnutrición, especialmente de niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas desplazadas y de las zonas rurales, priorizar la producción interna de alimentos apoyando a los pequeños productores y su acceso a mercados locales, superar la inseguridad alimentaria y fomentar una alimentación más saludable entre otros aspectos. La captura corporativa del Estado se evidenció también en materia alimentaria. Las empresas de productos ultraprocesados hicieron esfuerzos coordinados para impedir que fuera aprobada la ley contra la “comida chatarra”. La aprobación de la ley significó una seria derrota para el gobierno y las industrias.

En términos de **género**, el tercer año de mandato de Duque se caracterizó por ser un año en el que para las mujeres y las niñas

.....

15 Los datos del autor se basan en Stompanato (2021).

se aumentaron los riesgos de sufrir violencia intrafamiliar y feminicidio. Las mujeres se vieron expuestas al aumento del trabajo de cuidado y reproductivo no remunerado, al tiempo que descendió, notablemente, su participación en el mercado laboral. Ninguna de las políticas para enfrentar la pandemia tuvo en cuenta la participación o una visión desde los derechos de las mujeres, actitud que se extendió a otros aspectos de la gobernanza, en el que las mujeres y las niñas quedaron por fuera de la lista de prioridades. Entre la respuesta a la pandemia y la represión de la protesta social, en este último año, se profundizaron las relaciones asimétricas de poder que ponen en desventaja a las mujeres y niñas del país.

La **población joven** ha sufrido los efectos de la pandemia en sus vidas y el derecho al empleo. La población joven comprendida entre los 14 y 26 años representa el 21,8% de la población total colombiana (10 millones 990 mil 268 jóvenes) (Dane, 2020b). En las medidas adoptadas por el Gobierno en el marco de la pandemia, no existe ninguna encaminada a proteger o promocionar el empleo juvenil. Según el Dane el desempleo en la pandemia aumentó de forma alarmante alcanzando la cifra del 21,4% que viene disminuyendo, ubicándose en un 15,1%. El desempleo en personas jóvenes se incrementó en 2021 en 23,1 puntos. Según la OIT, Colombia es el país con mayor porcentaje de población joven desempleada, tanto antes como luego de la crisis sanitaria. Las movilizaciones sociales protagonizadas por los jóvenes llevaron a que el gobierno expidiera el decreto 688 del 2021 donde se reconocen los índices de desempleo de la población joven y se adopta la medida del financiamiento del 25% de un SMLV por los trabajadores adicionales entre 18 y 28 años hasta por 12 veces. Esta política es insuficiente, si no está acompañado de medidas estructurales como el acceso a la educación (pregrados, técnica y postgrados) y políticas públicas que retomen la integralidad de derechos (seguridad social, régimen pensional) y rompan la fle-

xibilización y tercerización que han marcado el desastre de las políticas hacia la juventud colombiana.

Los **indicadores laborales** alcanzaron niveles más que preocupantes en la pandemia. En el total nacional, la tasa de desocupación del 2020 era del 15,9%. El subempleo, que es un indicador de precariedad laboral, se ubica en el 37,4%. Garay y Espitia calculan la tasa de pobreza y de vulnerabilidad, promedio país, a finales de 2020 por encima del 60%, y en las zonas rurales por encima del 80%. El modelo de desarrollo en los últimos 30 años ha configurado un sistema de protección social altamente excluyente y en el Gobierno de Duque no se vislumbra una mejora en la cobertura de los ocupados al régimen contributivo de seguridad social, presentándose un retroceso en cobertura de ocupados en el marco de la pandemia. Adicionalmente se han proferido normas para dar paso a un sistema de salud subsidiado sin prestaciones sociales, “pensiones” inferiores al salario mínimo llamadas Beneficios Económicos Periódicos, y un seguro inclusivo que no responde por pensiones de invalidez como en los riesgos laborales e implementa el trabajo por horas que deja sin piso las negociaciones del salario mínimo y precariza la relación laboral.

Mientras se agrava la crisis laboral y sindical, la situación de derechos humanos no es alentadora, el tercer año del gobierno de Duque muestra una cifra preliminar de 131 casos de violencia cometidos contra sindicalistas, y más de la mitad en contextos de movilización. En este contexto urge la aprobación de la renta básica, para romper la política social asistencialista de subsidios condicionados, promover la economía productiva, reactivar el sector agropecuario, apoyo con crédito de fomento entre otros aspectos. El presupuesto público debe fortalecer el gasto social y la adopción de medidas para la superación de la violencia antisindical y la impunidad.

Respecto al **derecho a la salud**, durante el tercer año de gobierno de Duque, la pandemia ha tenido implicaciones muy severas

en la vida de la población colombiana, principalmente en los sectores sociales de bajos niveles económicos, que además de ser los que más han sufrido la covid-19 y donde se concentra el mayor número de muertes por esta causa, han empeorado ostensiblemente sus condiciones de vida dada las circunstancias sociales y económicas. En Colombia, a pesar de poner énfasis en lo hospitalario, no se mejoró la atención para los casos moderados y graves por covid19, no se dotaron las suficientes camas UCI, tampoco se formó el personal especializado necesario que requieren estos servicios, y no se establecieron reservas suficientes de insumos, medicamentos, oxígeno y elementos de bioseguridad que demandan estas atenciones de gran complejidad. Con el decreto 580/2021 el Gobierno declaró la reactivación económica y trasladó la responsabilidad del cuidado a cada individuo a través del aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable priorizando la economía de mercado por encima de la salud y la vida de la gente.

Frente a la **vacunación**, aunque el gobierno muestra como un logro los avances realizados, estamos distante de ello. La situación se agrava porque la disponibilidad de vacunas ha sido reducida entre otros aspectos, por el control de las industrias y multinacionales farmacéuticas, la aplicación de una tercera dosis que implica acceder a más unidades, y la aparición de nuevas variantes. Mientras tanto, se desconoce la inversión del Gobierno en la compra de vacunas porque se ha negado el acceso a la información de los contratos. La pandemia no se resuelve con aislamiento selectivo o la vacunación, sino con el mejoramiento de las condiciones de saneamiento básico y de alimentación, la protección social universal, un sistema de salud público de base territorial que promueva la salud y preste servicios de promoción y prevención, de atención primaria y de vigilancia de la salud, así como promover una cultura de cuidado.

Frente al **derecho a la educación**, una encuesta realizada para verificar el estado de

las medidas de bioseguridad que el Gobierno Nacional ha promovido para implementar la alternancia (clases en casa para unos estudiantes y presencial para otros) y el retorno de estudiantes y docentes a las aulas de clase demostró que en la mayoría no se habían aprobado los protocolos de bioseguridad. El 64% de las sedes educativas están en zonas urbanas y el 34% en zonas rurales. Una de las normas de bioseguridad es la ventilación y el 67,7% de las instituciones no cumple con espacios de ventilación cruzada y permanente. Frente al distanciamiento físico de 30 instituciones solo 3 amparan el distanciamiento. Frente al agua, el 67,7% de las sedes no gozan de acceso a agua potable durante el año escolar y solo el 41,9% tiene conexión a una red de alcantarillado, y solo el 4% de los 1.100 municipios del país no tiene buena conectividad. El magisterio hizo los esfuerzos para prevenir el contagio de ocho millones de educandos del sector público, estatal. Pasó sus habitaciones, medios tecnológicos de su propiedad, los costos de servicios públicos, más tiempo de sus jornadas laborales para atender a estudiantes y padres. Sin embargo, el Gobierno no ha hecho esfuerzos para la dotación adecuada de los establecimientos educativos públicos y fomentar una educación de calidad y con protección sanitaria.

La situación se agrava para la **población migrante**, se estima que en Colombia hay por lo menos 1,8 millones. En marzo del 2021 se aprobó el estatuto de protección para los migrantes venezolanos (ETPV) y la resolución que le daría vida para regularizar la situación de cerca de un millón de personas de esta nacionalidad en situación irregular. Si bien este es un paso importante, preocupa que a pesar de su vigencia de 10 años en cualquier momento el Gobierno puede dar por terminado sus efectos. Así mismo, la inclusión del migrante venezolano en el registro no modifica su estatus migratorio. El certificado de pre-registro no les da acceso a derechos, y frente al acceso de vacunas contra el Covid solo las personas que están de manera regular pueden acceder a ellas. La fecha límite de

registro en el ETPV para quienes ingresaron antes del 31 de enero del 2021 vence en mayo del 2022. Frente a peticiones de refugio/asilo más de 19 mil personas la han solicitado y solo 771 han sido reconocidas, pero este salvoconducto no les brinda un debido acceso a derechos en el país.

Los migrantes son víctimas de múltiples violencias. Entre enero del 2015 y diciembre del 2020 se han registrado 1.933 casos de homicidios. Estructuras armadas ilegales han generado desplazamiento forzados intraurbano y los riesgos de reclutamiento de estructuras ligadas al micro tráfico y otras que ha originado desplazamientos de familias, mientras no hay suficiente orientación y en especial de la UARIV sobre la atención a esta población víctimas también del conflicto armado.

Por otro lado, hubo una clara desatención del gobierno de Duque respecto del deber de proteger a las comunidades en contextos de **abusos y violaciones de derechos humanos relacionados con las empresas**. Durante sus tres años de gobierno, se registra la disminución de responsabilidades para las empresas, la flexibilización en los procedimientos de regulación ambiental, el fomento de incentivos al sector privado y a la inversión extranjera, todo ello como apuesta principal para la reactivación económica en el contexto de la pandemia. Contrario a los deberes del Estado, se constatan obstáculos cada vez mayores para la participación ciudadana, la ausencia de garantías para la investigación y sanción de violaciones de derechos humanos cometidas por actores económicos, y la profundización de la militarización de los territorios en zonas de interés empresarial.

Lo mismo ocurre frente a los impactos sociales y ambientales que generaría el **uso del fracking** para la explotación del petróleo. En el 2020 se hundió en la Cámara de Representantes el proyecto de ley que buscaba la prohibición de la explotación petrolera en la Amazonia. Asimismo, el Gobierno de Duque pretendió en la discusión sobre la ley de regalías incluir incentivos tributarios y

seguridad al *fracking* en Colombia. Finalmente, el artículo se excluyó gracias al control y movilización social. Mientras tanto organizaciones ambientales y más de 30 congresistas presentaron un proyecto para la prohibición del *fracking*. En el marco de las audiencias el relator especial de Naciones sobre sustancias tóxicas y derechos humanos y la relatora especial DESCA de la CIDH solicitaron al Congreso prohibir esta actividad, y finalmente el proyecto se hundió. Actualmente hay 18 proyectos pilotos que no cuentan con licencia social ni ambiental y por ello es necesario insistir en la inviabilidad de estos proyectos.

Las relaciones internacionales en riesgo

Durante el tercer año de gobierno de Iván Duque Márquez se presentaron cambios en la geopolítica mundial. Uno de los más importantes es el cambio de gobierno en Estados Unidos, de Donald Trump a la de Joseph Biden, que generó muchas expectativas para ONG en Colombia, que esperaban un énfasis mucho más fuerte en el apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, el cambio ha sido lento y parcial. En términos de política exterior hacia América Latina, el enfoque ha sido el abordaje de las causas de la migración centroamericana y la situación en la frontera entre Estados Unidos y México. Aun así, es cierto que poco a poco varios diplomáticos estadounidenses entre ellos el embajador interino en la ONU, Richard Mills, han enviado mensajes sobre la necesidad de implementar el Acuerdo de Paz y proteger a las personas defensoras de los derechos humanos y líderes sociales amenazados y ha habido pronunciamientos recientes sobre la situación colombiana en el marco del Paro Nacional. En este sentido fue importante la condena de 55 miembros demócratas a los abusos cometidos por la Fuerza Pública en el marco del paro.

Es fundamental que la administración Biden use su poder político para frenar los

abusos cometidos por la policía y el ESMAD, y apoyar la implementación integral del Acuerdo de paz, la paz completa y el respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, en cuanto a las **relaciones con la Unión Europea**, el 2021 ha sido un año particularmente importante debido a la intensificación de las violaciones de derechos humanos en el país y a la coyuntura particular del Acuerdo de paz, puesto que, en noviembre se celebra el quinto aniversario de implementación de este Acuerdo, lo que ha “renovado” el interés de los estados europeos. Sin embargo, el papel de la UE sigue siendo puntual y poco contundente al respecto. Por otro lado, la UE está llevando a cabo un proceso de programación y de aprobación de presupuestos a lo largo de 2021, en el que ha redefinido toda su política financiera y reestructurado los instrumentos de cooperación internacional. Dicha reestructuración de fondos implica una reducción del presupuesto general de cooperación para América Latina y, por tanto, para Colombia. Con los montos distribuidos entre los diferentes continentes es posible notar que la cooperación con América Latina no es prioridad para la UE, ya que es la región que menos fondos recibirá.

El Representante Especial de la UE para los derechos humanos y Enviado Especial para el proceso de paz, Eamon Gilmore, en su reciente visita a Colombia, y a propósito del quinto aniversario del acuerdo de paz, expresó que es una oportunidad para lograr una mejor implementación, activar los mecanismos faltantes y garantizar la seguridad de las personas defensoras, de comunidades y de excombatientes. La condena de la comunidad internacional por las violaciones a los derechos humanos cometidos en el marco de las protestas sociales debe fortalecer los mecanismos de veeduría y control de la UE sobre las obligaciones de Colombia en materia de derechos humanos.

En cuanto a los organismos internacionales de protección de derechos humanos, en

el último año se hace evidente el desdén del actual Gobierno por el Sistema interamericano de Protección de derechos humanos o el Sistema de Naciones Unidas. Sus actuaciones poco respetuosas ante la Corte Interamericana en el caso de Jineth Bedoya, los reclamos airados a la Alta Comisionada de Naciones Unidas por el monitoreo de las violaciones a derechos humanos ocurridas en el marco del paro nacional, la persistente negativa a recibir a los relatores especiales de la ONU, o la reacción negativa frente a las recomendaciones de la CIDH tras su visita a Colombia en junio de 2021, dejan ver con claridad que el discurso de apertura al escrutinio internacional de Colombia es falso y que, por el contrario, el gobierno busca limitar y bloquear el monitoreo de la situación de derechos humanos por todos los medios posibles. Únicamente cuando se ve enfrentado a la presión de la comunidad internacional, el gobierno de Duque cede y acepta cumplir con sus obligaciones internacionales.

Por último, dentro del escenario internacional y los mecanismos de protección de los Derechos Humanos, durante el tercer año de gobierno de Iván Duque se llevó a cabo la 48ª Sesión del **Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP)** que se centró en investigar el Genocidio Político, los Crímenes contra la Paz y la Impunidad Estructural en Colombia, señalando la intensificación de prácticas genocidas que, desde la firma del Acuerdo de Paz y bajo el gobierno de Iván Duque se están llevando a cabo en contra los liderazgos y bases de los movimientos y organizaciones sociales, los territorios y los ex combatientes firmantes del Acuerdo de Paz.

En la Sentencia sobre el Genocidio en Colombia el TPP encontró motivos suficientes para condenar a los sucesivos gobiernos de Colombia desde 1946 hasta el día de hoy por su participación directa e indirecta, por acción y por omisión, en la comisión de un genocidio continuado; por su responsabilidad en la comisión de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra; por incumpli-

miento de sus obligaciones de prevención, investigación y sanción del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad; por haber adoptado doctrinas militares y estrategias de seguridad basadas en la existencia de un enemigo interno; y al Gobierno actual, por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en todos los Acuerdos de Paz entre otros.

Este fallo concluyó a partir de 55 relatos, que los hechos perpetrados, los crímenes contra la paz y la impunidad estructural, no son fragmentos de la historia colombiana, sino que hicieron y hacen parte de un proceso acumulativo de prácticas de exterminio, que se reciclan. El fallo del TPP no solo hizo un estudio de los hechos, sino de cadenas y cadenas de violencia que se entrelazan sistemáticamente y confirman que en Colombia se ha perpetrado un genocidio continuado que se ha extendido en el tiempo. Es fundamental que el fallo del TPP sea tenido en cuenta por los órganos del SIVJNR y por tanto las organizaciones sociales y de derechos humanos blanco de las prácticas de exterminio, esperan que el informe que produzca la **CEV** deleve las lógicas, causalidades y finalidades de este proceso de exterminio, que no se limita tan solo al aniquilamiento material de colectivos humanos, sino que estuvo dirigida a reorganizar las relaciones en el conjunto de la sociedad. Asimismo, y en el marco de las funciones de la **UBPD**, es necesario que, en la construcción de los planes nacionales y regionales para la búsqueda, localización recuperación identificación y entrega digna de cuerpos de las personas dada por desaparecidas, se tenga en cuenta en la priorización los contextos en que se perpetró la práctica genocida contra estos grupos y colectividades. Estos procesos deben contar con la participación activa, participativa e incluyente de los familiares, organizaciones sociales, pueblos y comunidades étnicas, así como de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se solicitó a la **JEP** que aborde el estudio, la investigación y juzgamiento de los macro- casos desde la calificación jurídica

del genocidio, dado su carácter de crimen de derecho internacional. Así mismo la calificación de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra contenidos en la sentencia. La JEP tendrá la responsabilidad de avanzar en la comprensión del aniquilamiento, los patrones de persecución, las intencionalidades de destruir parcialmente a los grupos y colectividades, esto permitirá como lo expresó el TPP ampliar el arco de complicidades, instigadores, financiadores, autores y determinadores de este crimen.

El contexto internacional actual es favorable para el avance en Colombia en materia de paz y derechos humanos. Actores inter-

nacionales claves, como Estados Unidos o la Unión Europea y sus miembros, entre otros, tienen en sus manos la llave para presionar al gobierno colombiano para que cumpla con el Acuerdo Final de Paz, y para que adopte las medidas necesarias para mejorar la situación de derechos humanos. El cumplimiento a las diversas recomendaciones formuladas a Colombia en el último año debe ocupar un lugar de importancia en la agenda del diálogo entre la comunidad internacional y el Gobierno colombiano. Además, el respaldo a la labor en Colombia de los diversos sistemas internacionales de protección por parte de los amigos de la paz y los derechos humanos es fundamental.

AUTORÍAS

ORGANIZACIONES SOCIALES Y PLATAFORMAS

ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO, ATI

Organización social que trabaja por el fortalecimiento, político, social y económico de procesos organizativos rurales y urbanos, a través de la investigación, cualificación de capacidades e incidencia. En la búsqueda de la transformación social, hacia el mejoramiento de las condiciones de vida con equidad, inclusión, justicia social y equilibrio con el ambiente.

CAMPAÑA DEFENDER LA LIBERTAD: ASUNTO DE TODAS

Red de organizaciones que trabaja para denunciar las detenciones arbitrarias, la persecución judicial y la criminalización de la protesta social en Colombia. Compuesta por organizaciones sociales, estudiantiles, culturales, comunales y de derechos humanos, realiza un trabajo coordinado para enfrentar el uso ilegal de la fuerza como mecanismo de persecución contra las personas, que individual o colectivamente, reclaman y promueven derechos humanos en Colombia a través de la movilización social.

CAMPAÑA POR LA INDEPENDENCIA DE LA JUSTICIA

Iniciativa de diversas plataformas y organizaciones que defienden derechos hu-

manos que busca llevar a cabo distintas acciones públicas con las cuales los ciudadanos se pueden expresar, hacer oír su voz y movilizarse activamente para que cesen los ataques contra la administración de justicia, para que se acaten plenamente y de buena fe los fallos judiciales, y de esta manera, se cuente con la garantía de que cada uno de los ciudadanos y las personas residentes en Colombia tengan la certeza de contar con una administración de justicia libre e imparcial, libre de ataduras a los poderes fácticos, políticos y económicos, con plenas garantías de acceso a la misma y de una resolución imparcial, pronta y eficaz de los asuntos que deba decidir.

CORPORACIÓN CARIBE AFIRMATIVO

Es una corporación que busca consolidar una cultura de paz a partir del reconocimiento de la pluralidad de los territorios, el fortalecimiento de los procesos de construcción de ciudadanías y el ejercicio pleno de los derechos desde la diversidad sexual y de género.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR, CINEP

Fundación sin ánimo de lucro con una mirada crítica y alternativa de la realidad colombiana. Se fundamenta en la producción sistemática de información, en

la reflexión con rigor investigativo, en las propuestas de educación popular para el fortalecimiento de las organizaciones y las comunidades, y en una acción de incidencia intencionada en lo público.

COALICIÓN CONTRA LA VINCULACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES AL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, COALICO

Espacio de confluencia y articulación de organizaciones de la sociedad civil de carácter nacional e internacional creado en octubre de 1999. Mediante monitoreo, incidencia política, defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y jóvenes, busca transformar positivamente las situaciones generadas por el conflicto armado colombiano, particularmente aquellas relacionadas con el uso, reclutamiento y vinculación de la niñez a los grupos armados.

COLECTIVO DE ABOGADOS “JOSÉ ALVEAR RESTREPO”, CAJAR

Organización no gubernamental que trabaja desde 1978 en Colombia por la plena defensa de los derechos humanos y la construcción de paz con justicia social y ambiental. A través de la representación judicial en lo nacional e internacional de víctimas, comunidades y grupos, busca la verdad, la justicia, la reparación integral, las garantías de no repetición y el fortalecimiento de sus procesos organizativos. Está acreditado ante la OEA, goza de status consultivo en la ONU, y es afiliado de la FIDH y OMCT. Su contribución a la defensa de los Derechos humanos, la lucha contra la impunidad y la construcción de paz la ha hecho merecedora de premios nacionales e internacionales.

COLOMBIA DIVERSA

Organización de defensa de derechos humanos de las personas LGBTI líder en Colombia, fundada en 2004.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, CCJ.

Organización no gubernamental, con estatus consultivo ante Naciones Unidas, filial de la Comisión Internacional de Juristas y de la Comisión Andina de Juristas. Desde 1988, busca por medios jurídicos y de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el pleno respeto en Colombia de los derechos humanos y el derecho humanitario, y propender por el desarrollo de normas, mecanismos e instituciones de carácter internacional que protejan los derechos humanos en el mundo entero

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO, CODHES

Organización de la sociedad civil sin fines de lucro que contribuye a la construcción de sociedades democráticas, incluyentes y solidarias, con vigencia integral de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como al fortalecimiento de capacidades sociales con énfasis en procesos de construcción de paz y en la problemática de las poblaciones en situación de movilidad humana a nivel nacional, regional e internacional.

CORPORACIÓN COMPROMISO

Organización social transformadora de actores políticos y sociales (individuales y colectivos), que contribuye a fortalecer los procesos de permanencia en el territorio con autonomía y soberanía desde la defensa del territorio. Para ello fortalece las capacidades locales, construye el tejido social con relaciones democráticas y moviliza la exigibilidad de los derechos de los actores de cambio con quienes trabaja.

CORPORACIÓN JURÍDICA LIBERTAD

Organización no gubernamental creada en 1993 en la ciudad de Medellín, Colombia, dedicada a la defensa y promoción de los derechos humanos (Derechos Civiles

y Políticos, Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y Derechos de los Pueblos) en los departamentos de Antioquia y Chocó.

CORPORACIÓN SISMA MUJER

Organización feminista colombiana con una delegación ante el Estado Español, que trabaja desde 1998 por la consolidación del movimiento de mujeres, las mujeres víctimas de violencias y discriminación en razón de serlo, en los ámbitos privados, públicos y de conflicto armado, para la ampliación de su ciudadanía y la plena vigencia de sus derechos humanos, la transformación de su posición en la sociedad y la consolidación de su condición de actor político.

DEMOCRACIA EN RIESGO

Grupo de trabajo creado desde mayo de 2020 a raíz de la declaratoria del estado de emergencia del gobierno de Iván Duque como medida para hacer frente a la pandemia, dada la necesidad de generar alertas en relación con vulneraciones a derechos y libertades democráticas que se han observado con la medida. Constituyen este grupo las siguientes organizaciones: Foro Nacional por Colombia, Centro de Investigación y Educación popular (CINEP), Casa de la Mujer, Corporación Podion, Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas (Corfas), Corporación Región, Conciudadanía, Escuela Nacional Sindical (ENS), Misión de Observación Electoral (MOE), Comisión Colombiana de Juristas y Viva la Ciudadanía.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL, ENS

Organización no gubernamental especializada en temas laborales y sindicales, que sirve de tanque de pensamiento al sindicalismo.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN, FECODE

Organización sindical comprometida con la lucha por la satisfacción plena de las necesidades y expectativas educativas del pueblo mediante el logro del derecho a la educación integral de calidad, con cobertura total y financiada por el Estado; capaz de generar una República soberana, justa, democrática, en paz y con oportunidades para toda la población, donde el magisterio con sus derechos de Carrera Docente, estabilidad y libertad de cátedra contribuya al impulso de la pedagogía y la investigación, al lado de la comunidad educativa y la ciudadanía en general.

FIAN COLOMBIA

Organización defensora de derechos humanos que trabaja por la garantía del derecho humano a la alimentación y a la nutrición adecuadas y de los derechos conexos, mediante la incidencia social y política en distintos territorios.

FORO NACIONAL POR COLOMBIA CAPÍTULO SUROCCIDENTE

Foro Nacional por Colombia es una entidad descentralizada de carácter privado, sin ánimo de lucro, creada en 1982. Tiene tres capítulos autónomos: Foro Región Central, Foro Costa y Foro Suroccidente, que comparten un acuerdo político y programático. El capítulo Suroccidente tiene como propósito expandir los principios y programas de la Fundación en el territorio del suroccidente del país, con el objeto de fortalecer los procesos dirigidos a la defensa de lo público, al fortalecimiento de una cultura e institucionalidad democrática, el fortalecimiento de las organizaciones sociales en su área de influencia y la promoción de la paz y la convivencia.

GRUPO DE TRABAJO GÉNERO EN LA PAZ, GPAZ

Grupo de organizaciones que ha velado porque se incluya y se dé cumplimiento al enfoque de género en el Acuerdo de paz. Hemos estado presentes desde el aporte de elementos para las negociaciones en La Habana hasta hacer seguimiento y recomendaciones para su implementación.

INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA UNA SOCIEDAD Y UN DERECHO ALTERNATIVOS, ILSA

Institución de carácter civil, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., Colombia, creada en 1978. Desarrolla actividades en América Latina. Cuenta con una amplia experiencia de trabajo socio-jurídico en el campo de la investigación y de la acción política, promoviendo especialmente una visión crítica del derecho que se ha expresado de diversas formas: la defensa del uso alternativo del derecho por los servicios legales populares; reconocimiento del pluralismo jurídico; crítica al formalismo legal y la incorporación de los debates contemporáneos sobre la realización de los derechos, las transformaciones constitucionales y la perspectiva de género en torno al derecho.

LATIN AMERICA WORKING GROUP

Una de las redes más antiguas de los Estados Unidos dedicada a la política exterior. Tiene la misión de presionar a favor de políticas estadounidenses que promuevan los derechos humanos, la justicia, la paz y el desarrollo sustentable en Latinoamérica. Defiende los intereses de más de 60 grupos religiosos, humanitarios, y no-gubernamentales ante los políticos de Washington. Somos una voz confiable en el Congreso, y asesoramos a legisladores que desean tomar decisiones inspiradas en los derechos humanos.

MESA NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE EMPRESAS Y DERECHOS HUMANOS

Espacio de confluencia de plataformas y de organizaciones no gubernamentales diversas: ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos de Colombia, para el diálogo, la disertación, los aprendizajes mutuos y la búsqueda de propósitos comunes, alrededor de la conducta empresarial en el país.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL, MOE

Plataforma de organizaciones de la sociedad civil, independiente de partidos, movimientos, autoridades e intereses particulares, que tiene como objeto promover el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político en Colombia

MOVIMIENTO NACIONAL DE VÍCTIMAS DE CRÍMENES DE ESTADO, MOVICE

Proceso organizativo en el que confluyen más de 200 organizaciones de víctimas de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos selectivos y desplazamiento, así como organizaciones acompañantes y defensoras de derechos humanos. Tiene 14 años de existencia y presencia territorial en 15 departamentos del país.

LA ALIANZA DE ORGANIZACIONES SOCIALES Y AFINES

Plataforma colombiana de organizaciones que defienden los derechos humanos, es un espacio de concertación y articulación para la incidencia en favor de la salida política al conflicto armado, el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, y una cooperación para la paz y la democracia en Colombia. Creada en 2003, cuenta hoy con una membresía aproximada de 172 organizaciones, redes y movimientos sociales (de mujeres, comunidad

lgbti, afrocolombianas, campesinos, campesinas) y ONG especializadas (desarrollo, ambientalistas, iniciativas de paz y de derechos humanos). La Alianza entiende la interlocución como un derecho que debe exigirse, ejercerse y mantenerse. Por ello participa en la construcción de políticas públicas, abogando porque se incorporen adecuadamente los enfoques de derechos humanos, diferenciales y de género; fortalece y favorece la participación, deliberación y construcción de agendas de las organizaciones sociales, e incide decididamente por el respeto y garantía a la labor de defensa de los derechos humanos.

OBSERVATORIO DE ASUNTOS DE GÉNERO DE NORTE DE SANTANDER

Organización de la sociedad civil dedicada a investigar, gestionar y generar conocimientos sobre el universo de género en el ámbito departamental. Desde 2019, ha buscado las agendas de género y derechos humanos al público local, nacional e internacional por medio de sus publicaciones, espacios de diálogo y debate, de productos audiovisuales y alianzas, a fin de promover principios como la equidad, la justicia social y participación ciudadana.

COORDINACIÓN COLOMBIA – EUROPA - ESTADOS UNIDOS, CCEEU

Plataforma de incidencia política internacional y nacional en materia de derechos humanos integrada por 281 organizaciones defensoras, indígenas, campesinas, de familiares de víctimas, afrodescendientes, sindicales, juveniles, culturales, LGBT y de mujeres, cuenta con una trayectoria de 25 años de trabajo ante: el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Instituciones europeas, norteamericanas y colombianas. Su visión es la siguiente: la vigencia integral de los derechos humanos como elemento esencial de una democracia plena y de una paz sostenible y duradera. Su mandato es la vigencia del Estado social de derecho, la lucha

contra la impunidad y la solución política negociada al conflicto armado interno. La Coordinación se caracteriza por su pluralidad, autonomía, arraigo territorial y amplitud en su composición

OFICINA INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ACCIÓN COLOMBIA, OIDHACO

Representa una red de más de 30 organizaciones de Europa. Desde su sede en Bruselas, acompaña las iniciativas de la sociedad civil colombiana buscando el respeto integral de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, así como la salida negociada al conflicto armado. Oidhaco tiene desde 2012 un estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Convergencia de organizaciones de la sociedad civil para contribuir al desarrollo de una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia y equidad en la sociedad y un amplio consenso social y político en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo. Trabaja con un especial énfasis en la promoción y plena vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de la naturaleza.

PLATAFORMA COLOMBIANA POR EL PROTAGONISMO DE NIÑOS, NIÑAS Y JÓVENES

Alianza de organizaciones que promueven y defienden los derechos de Niños y Niñas colombianos con más de 22 afiliados y presencia en más de 15 departamentos de Colombia, conformada por: Asociación para la Niñez y la Juventud – Red Antorchas; Pensamiento y Acción Social, P.A.S; Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Corporación Convivamos, Corporación Educativa Combos, Red Feminista y Antimilitarista,

Corporación Cactus, Fundación Creciendo Unidos, FCU; Corporación Servicio de Defensa a la Niñez, SEDEN; Benposta Nación de Muchach@s, Humanidad Vigente Corporación Jurídica, Coalición Contra la Vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia, COALICO; Fundación Sol y Serpiente de América, Fundación Centro Cultural Comunitario las Colinas, CECUCOL; Centro de Promoción Integral para la Mujer y la Familia-Taller Abierto; Asociación Taller de Vida, Corporación Memoria y Saber Popular, Corporación para la Vida Mujeres que Crean, Asociación Santa Rita para la promoción y educación, FUNSAREP; Asociación campesina para el desarrollo del Sur de Putumayo, ACADISP; Corporación Amiga Joven y CENSAT – Agua Viva.

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES

Programa de protección a personas defensoras de derechos humanos que se caracteriza por la diversidad de acciones que emplea para propender por una protección integral de estos activistas. Este trabajo lo desarrolla mediante cinco líneas básicas: Protección Directa, Pedagogía, Comunicación Estratégica, Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas de Derechos Humanos e Incidencia.

CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA

. Acuerdo programático de ocho organizaciones no gubernamentales de derechos humanos colombianas que tiene como misión trabajar por la refundación de lo público democrático en Colombia, teniendo como actor central a la sociedad civil, para una ciudadanía moderna, plural y diversa.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, WOLA

Organización no gubernamental independiente que lidera la promoción de los derechos humanos, laborales y étnicos en Colombia. Es líder en investigación e in-

cidencia y promueve los derechos humanos en las Américas. Su visión es lograr un continente en el que las políticas públicas protejan los derechos humanos y reconozcan la dignidad humana y en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

PERSONAS

Ana María Restrepo

Investigadora de la línea Movimientos Sociales, Tierra y Territorio de CINEP. Historiadora y magíster en Estudios Literarios de la Universidad Nacional de Colombia y maestra en Geografía Humana del Colegio de Michoacán. Actualmente estudiante del doctorado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Temas de Interés: movilización social, territorialidades, mujeres rurales, identidades y memoria.

Diego Alejandro Rubiano Plazas

Politólogo de la Universidad del Rosario, con estudios en la Facultad de Jurisprudencia de la misma universidad. Actualmente, es investigador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral.

Ferney Darío Jaramillo

Periodista de la Universidad de Antioquia. Cursa una especialización en Consultoría para la comunicación pública de la Universidad Cooperativa de Colombia. Trabaja en la Escuela Nacional Sindical desde 2015. Actualmente, es el encargado de la Agencia de Información Laboral de esta ONG. Tiene especial interés en temas del mundo del trabajo, los derechos humanos, la paz y la democracia.

Gimena Sánchez-Garzoli

Directora de los Andes, de la Oficina en Washington sobre asuntos latinoamericanos (WOLA). Anteriormente, fue asesora principal del Dr. Francis Deng (Sudán),

representante del secretario general de ONU para personas desplazadas en el Instituto Brookings y representante en los Estados Unidos de Brigadas de Paz Internacionales Colombia. Ha sido reconocida por el Senado de Colombia, la Diócesis de Quibdó y otros por los resultados de su labor en Colombia

Gustavo Bolívar

Escritor, empresario, periodista, guionista y político colombiano. Actualmente, senador de la República de Colombia.

Juan Carlos Morales González

Médico de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Historia Contemporánea de la Universidad de La Habana, Cuba. Tiene varias publicaciones sobre el tema de la alimentación. Sus trabajos se concentran en varias áreas, entre ellas, historia y geopolítica del hambre y los alimentos, derecho a la alimentación y soberanía alimentaria, alimentación y conflicto, incidencia en política pública. Trabajó con la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, ha sido consultor de la FAO y de la Defensoría del Pueblo. Actualmente, es director ejecutivo de FIAN Colombia.

Juliana Millán

Antropóloga y magíster en Ambiente y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Participó en la construcción de la política alimentaria y ambiental desde los sectores populares, en Colombia (2004-2009) y en México (2010- 2011). Así mismo, en el observatorio de paz-región centro, proyecto de la organización Planeta Paz (2011). Fue coordinadora de participación ciudadana en el sistema distrital de plazas públicas de mercado, en el Instituto para la Economía Social, IPES (2012).

Liliana Vargas

Profesional en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Colombia;

tiene estudios de diplomatura en Desarrollo Territorial Rural desde un enfoque cultural, de la Universidad Católica del Perú en asocio con la Plataforma Diversidad y Desarrollo. Es investigadora y activista en temas relacionados con Derechos Económicos, Sociales y Culturales con énfasis en el derecho a la alimentación y desarrollo rural con enfoque territorial y diferencial. Es extensionista jurídica en procesos de formación política y social para la participación e incidencia. Desde hace 17 años, trabaja con la Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI, organización no gubernamental colombiana integrante de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Con esta red, se desempeñó como secretaria técnica en el periodo 2015-2018.

Lisa Haugaard

Codirectora del Latin America Working Group (LAWG). Ha ofrecido numerosos testimonios en audiencias en el Congreso estadounidense y participado en Colombia en varias misiones de verificación en aspectos como ejecuciones extrajudiciales y situación de defensores de derechos humanos e implementación del Acuerdo final de paz. También, en lo relacionado con líderes de tierras, observación electoral y derechos de migrantes en Centroamérica y México

Luis Eduardo Celis

Analista de los temas relacionados con el conflicto armado y sus perspectivas de superación. Columnista habitual de *El Espectador*, *las2orillas*, *La Silla Vacía* y el portal de la Fundación Paz y Reconciliación-Pares.

Martha Cecilia García

Socióloga y magíster en urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del equipo de Movimientos Sociales del CINEP. Estudiosa de luchas y movimientos sociales urbanos. Temas de inte-

rés: movilización social urbana, procesos de urbanización, identidades y memorias

Mauricio Archila Neira

Licenciado en Historia, magíster en Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. PhD en Historia de la Universidad de New York. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador asociado del CINEP. Experto en movimientos sociales y protestas.

Mauricio Torres

Profesor Asociado del Departamento de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia. También es miembro de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social (Alames) y del Movimiento de Salud de los Pueblos (MSP).

Monig Lilley Rodríguez

Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales, con énfasis en Gerencia Pública de la Universidad Externado de Colombia. Se ha desempeñado como pasante e investigadora en la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, ARN, y como contratista en la Fundación Panamericana para el Desarrollo, FUPAD. En la actualidad, es investigadora del Observatorio Político-Electoral de la Democracia, de la MOE, donde trabaja temas de violencia contra líderes políticos, sociales y comunales, accionar de grupos armados ilegales, participación política y democracia.

Paola Romero Niño

Coordinadora de proyectos y del área de género y derechos humanos de las mujeres, de FIAN Colombia. Politóloga, espe-

cialista en políticas públicas candidata a maestra en estudios comparados del desarrollo. Feminista y defensora de los derechos humanos. Hace parte del grupo de feminismos de la Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos indígenas, del Comité de Seguridad Alimentaria Global. Tiene una amplia trayectoria en incidencia política en escenarios locales e internacionales. Ha liderado varios informes sobre mujeres rurales y alimentación ante Naciones Unidas y publicado artículos sobre la garantía del derecho humano a la alimentación y a la nutrición adecuadas.

Ricardo Bonilla

Economista y profesor pensionado de la Universidad de Colombia. Exsecretario de Hacienda de Bogotá.

Santiago Garcés

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Estudios Laborales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa. Investigador de la línea de movimientos sociales y derecho a la tierra y el territorio, del CINEP.

Yubisa Arredondo

Economista, máster en Planificación Territorial, con líneas de profundización en gerencia, evaluación de proyectos y economía solidaria. Directora ejecutiva de ATI. Experta en el acompañamiento de proyectos de consolidación organizativa y de redes regionales y nacionales en proyectos de articulación y construcción de circuitos agroalimentarios; también, en análisis económicos de la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria en relación con mercados campesinos, agroecológicos y comunitarios.



Con el apoyo de:

