

Colombia

LABERINTOS DEL CAMBIO

Derechos humanos, paz y democracia.

Un año de avances y desafíos

RESUMEN EJECUTIVO

Las tres plataformas de derechos humanos del país¹ hemos elaborado desde hace mucho tiempo, cada año y de común acuerdo, el *Informe nacional de derechos humanos*. En esta oportunidad, la publicación registra los avances, obstáculos y logros que ha tenido el Estado colombiano en materia de garantías de los derechos de la población durante el primer año del Gobierno que está en cabeza del presidente Gustavo Petro y de la vicepresidenta Francia Márquez.

La publicación contiene cuatro capítulos y unas recomendaciones. El primer capítulo ha-

ce un balance del legado que dejó el Gobierno de Iván Duque y registra los desafíos que debe asumir el Gobierno de Gustavo Petro. El segundo, presenta un balance del Gobierno, luego de un año de su posesión; lo hace en términos de seguridad, paz, la situación de las mujeres, agua, política exterior y de los retos que debe asumir frente a la oposición. El tercer capítulo es un análisis del Congreso de la República y de su relación con el cumplimiento del actual Programa de Gobierno. El cuarto es una reflexión sobre los órganos de control y del Sistema Integral de Paz. Finalmente, la publicación entrega un bloque de recomendaciones.

CAPÍTULO I

LA GIGANTESCA DEUDA SOCIAL ACUMULADA

En Colombia, la desigualdad ha crecido en los últimos años. Al finalizar el mandato de Iván Duque, el 54 % de la población no tenía garantizado el consumo diario de alimentos; 500.000 niñas y

niños menores de cinco años padecían de desnutrición crónica, se registró la informalidad más alta de América Latina, es decir, un 57,5 %; la pobreza pasó del 26,9 %, al 39,3 %, el índice de Gini superó el 0,508 y el 23,6 % de la juventud en Colombia no podía estudiar, ni trabajar.

El aumento de la desigualdad y de la pobreza obedeció a varios factores: el manejo de la pandemia, la corrupción desaforada,

.....

1. Las tres plataformas son: Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines y la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

la orientación del gasto hacia los grupos de población que tenían mayor capacidad adquisitiva y la implantación de políticas sociales que marginaban a la mayor parte de habitantes del país. Salvar esta gigantesca deuda social demandará enormes esfuerzos y audaces reformas sociales, difíciles de lograr en un solo mandato de gobierno.

El capítulo presenta cuatro condiciones heredadas del Gobierno anterior, que está enfrentando el de Gustavo Petro:

- **Endeudamiento extremo del país y compromiso de los recursos futuros.** La deuda pública pasó de ser el 36 % del PIB en enero de 2019, a ser el 57 % en 2022. En paralelo, el déficit fiscal pasó de ser menos 4,65 % del PIB en 2018, a ser menos 7,1% del PIB en 2021. Eso ha significado que el mandato de Gustavo Petro comenzó como el gobierno más endeudado en la historia del país.

- **Deterioro de la seguridad y profundización de la crisis humanitaria:** durante el gobierno de Duque, el incumplimiento de los

Acuerdos de Paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y la insurgencia de las Farc, igual que la reconfiguración del conflicto armado, agravaron la crisis humanitaria. En especial, en las comunidades étnicas y campesinas.

- **Expansión de la economía del narcotráfico y de otras economías ilegales:** al finalizar el gobierno de Duque, los cultivos de coca crecieron en un 43 % y la producción potencial de cocaína se elevó a 1.400 toneladas, la cifra más alta registrada en los últimos 22 años. En estas condiciones, combatir la economía del narcotráfico y demás economías ilegales, que tienen su soporte en los grupos armados ilegales, constituye una desgastante herencia

- **Retrocesos en la implementación del Acuerdo de Paz:** el gobierno de Duque desarrolló la estrategia *Paz con legalidad*, poco relacionada con el acuerdo de paz de 2016. En cambio, esa estrategia sí fortaleció los poderes militares y demostró la intención de paralizar la implementación del Acuerdo.

CAPÍTULO II

El segundo capítulo presenta un balance del Gobierno, luego de un año de su posesión; lo hace en términos de seguridad, paz, la situación de las mujeres, agua, política exterior y de los retos que debe asumir frente a la oposición.

NARRATIVAS Y REALIDADES SOBRE LAS POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN EL GOBIERNO PETRO

Presenta algunas discusiones en torno a las políticas de derechos humanos, paz y seguridad surgidas durante el primer año del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. Valora la variedad de interpretaciones sobre

las políticas impulsadas por el Gobierno; diferencia los actores y sus motivaciones implícitas, además de hacer visibles los obstáculos que dificultan la concreción de las reformas destinadas a garantizar los derechos de las ciudadanías en el país.

Los hechos políticos ocurridos han dado lugar a interpretaciones tanto de las fuerzas de oposición al gobierno, como de sectores políticos aliados. Otras surgen del sentir y pensar de la ciudadanía común, o de quienes interpretan la realidad a partir del enfoque de los derechos humanos. Los detractores políticos del gobierno y su percepción de los procesos de democratización en curso han construido una visión de las accio-



nes del gobierno que es conservadora y con rasgos catastróficos. Su narrativa responde a un reacomodo de la derecha “expulsada del paraíso del poder” y de un sector que cuenta con los medios necesarios para obstaculizar al gobierno del cambio. Los sectores aliados al gobierno han reconocido errores y anuncian que deben enmendarse, pero destacan que el gobierno está transitando una ruta propicia para transformar muchas de las discriminaciones e inequidades que afectan a las mayorías. Ejemplo de estos avances es el compromiso con la implementación integral de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la adopción del Plan Nacional de Desarrollo, que ha acogido las agendas de los movimientos sociales en Colombia. La interpretación de los movimientos de derechos humanos y de los sectores populares fluctuantes o indecisos sobre las actuaciones del gobierno es próxima a la descrita inmediatamente antes, pero, con un componente de preocupación por ciertos modos de proceder del gobierno y sus aliados.

SEGURIDAD Y PAZ EN EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PETRO

El programa del nuevo gobierno tiene una visión de derechos humanos que se articulan en torno a tres ejes fundamentales: la Política de paz total, la justicia social y la justicia ambiental. En este artículo se presentan los avances y tensiones alrededor de las Política de paz total, la de seguridad y defensa y la situación de personas defensoras de derechos humanos.

La **Política de paz total** es una estrategia que busca incluir a todos los actores que ejercen violencia en los territorios. Propone hacerlo mediante dos vías: con los grupos de naturaleza política, promover la negociación; con las estructuras ilegales de crimen de alto impacto, suscitar conversaciones de naturaleza socio-jurídica o de sujeción a la

Ley. La búsqueda de la paz total es una meta ambiciosa del actual gobierno, respaldada por amplios sectores de la población. Sin embargo, existe una oposición que obstaculiza la concreción del marco legal necesario para adelantar estas conversaciones, sobre todo con las estructuras ilegales que carecen de naturaleza política. El marco legal al que se oponen se expresa en la Ley de Sujeción, la Ley de Humanización de las Cárceles y en rebaja de penas.

La **Política de seguridad y defensa** busca cambiar el modelo de “persecución del enemigo interno”, que ha determinado hasta ahora la idea de seguridad. El cambio se orienta a la “seguridad humana”, camino de protección integral a las personas, la naturaleza y los seres sintientes. El ministro de Defensa ha impulsado el enfoque de la seguridad humana en las instituciones militares y policiales y se ha logrado detener y reducir la deforestación usada para actividades criminales. Sin embargo, la puesta en práctica de una policía civil, compromiso del Programa de Gobierno para la vida y la seguridad humana, ha encontrado resistencias notables en la Fuerza Pública, lo que pone en duda su implementación durante este cuatrienio.

Con respecto a la **situación de las personas defensoras de derechos humanos**, ha sido lenta e incompleta la ejecución del Plan de emergencia para su protección, en conjunto con la de líderes sociales, y firmantes de la paz. El Gobierno acogió dicho plan, pero ha faltado articulación y es poca la voluntad de aplicarlo de parte de instancias del Estado en los ámbitos local, regional y nacional. En los primeros 12 meses del actual gobierno, se registró el asesinato de **168 líderes sociales y defensores de derechos humanos**. Esto significa que cada dos días se asesina a un líder social. En el mismo período, también **fueron asesinados 34 excombatientes firmantes de paz**. Aun con



las medidas del Plan de Emergencia y las declaraciones voluntarias de varios grupos armados de acatar un cese al fuego, no disminuye la violencia contra las y los líderes y las y los defensores de la paz.

LAS MUJERES EN COLOMBIA: POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA

Durante el gobierno de Iván Duque, la agenda de las mujeres había experimentado dos tendencias: la invisibilización y la instrumentalización. Se hizo así para respaldar una perspectiva restrictiva en derechos. Para la elección presidencial de Gustavo Petro y Francia Márquez, el discurso de la igualdad y el del reconocimiento de las poblaciones históricamente excluidas abrieron camino en la intención de voto de las mujeres.

En el primer año de gobierno, están emergiendo aspectos estructurales en la agenda política destinados a reducir la desigualdad y la opresión hacia las mujeres. Eso representa una oportunidad para fortalecer y asegurar sus derechos. Avances a destacar son:

- La vinculación de la agenda de derechos de las Mujeres en el Plan Nacional de Desarrollo en el apartado “El cambio es con las mujeres”,
- La creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, que tiene en sus funciones la gestión y coordinación de esfuerzos dirigidos a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres.
- La paridad de género en el gabinete de Gobierno, refleja el cumplimiento de la cuota de género y un aumento del 20 % en relación con lo que exige la ley.
- Aprobación del proyecto de ley estatutaria que busca establecer medidas para prevenir, atender, rechazar y sancionar la violencia contra las mujeres en política en términos nacionales.

- En materia de paz, el proceso de construcción participativo del Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325 de Naciones Unidas. También, la presencia de algunas mujeres en el Consejo Nacional de Participación correspondiente a los diálogos con la insurgencia del ELN.
- El impulso del proceso participativo para construir el plan de acción de la nueva vigencia del Programa Integral de Garantías para Defensoras y Lideresas. Además, la inclusión de una perspectiva feminista en el proyecto de la política pública de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Muestras de interés en crear una política exterior feminista, co-construida con expresiones del movimiento de mujeres.

Aun con estos avances, falta mejorar aspectos orientados a asegurar la amplia participación de las mujeres y el ejercicio pleno de sus derechos. Se recomienda:

- Valorar e incorporar a las mujeres en todos los procesos de la paz total, reconociendo sus capacidades prácticas para la negociación y el diálogo, así como los aprendizajes de experiencias previas
- Hacer crecer la participación de las mujeres en la ejecución de la Política de seguridad y defensa.
- Pasar del debate y el alistamiento en materia de implementación del Acuerdo de Paz de 2016, a mostrar resultados para las mujeres. En concreto, en lo concerniente a las medidas de género.

No será fácil el camino que le espera a este gobierno en relación con la agenda de las mujeres: tiene que atender desafíos técnicos, políticos y presupuestales para concretar todas las propuestas.



EL AGUA: PATRIMONIO VIVO Y PARA LA VIDA, EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

El agua es uno de los aspectos centrales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022 – 2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”. Su importancia se analiza en cinco dimensiones bien diferenciadas, al tiempo que interdependientes.

- **El agua como sujeto de especial protección:** hay medidas legales que se desprenden de la línea de justicia ambiental. En esas medidas, pueden identificarse tres: una de carácter estratégico, dirigida a su conocimiento y planeación; otra relacionada con la recuperación de fuentes gravemente deterioradas y la tercera, de prevención del daño.
- **El agua como determinante en la planeación y el ordenamiento del territorio (planificación del desarrollo).** Uno de los “Ejes de transformación” definidos en el PND señala como determinante el “ordenamiento del territorio alrededor del agua”. Determinante en la protección ambiental y de las áreas de mayor interés en la producción de alimentos. Además, se reconocen los ciclos del agua como decisivos en el ordenamiento territorial.
- **Garantía de acceso al agua (protección de la vida).** En el PND, es notorio el esfuerzo por garantizar el acceso al agua. Contiene medidas dirigidas a la efectividad de los subsidios, la financiación de programas, la diversificación de medios, la priorización de sectores vulnerables y la focalización de las medidas.
- **Gestión comunitaria del agua (gestión participativa del territorio).** Este componente busca que las organizaciones

sociales se beneficien directamente de figuras de contratación pública. Por ejemplo, las Asociaciones Público-Populares y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular. Además, establece los lineamientos para la gestión comunitaria del agua y el saneamiento básico.

- **El agua, articulador en la lucha contra la pobreza (inclusión socioeconómica).** Las anteriores dimensiones constituyen piezas de un camino de lucha contra la pobreza y son medidas orientadas a superar la desigualdad.

Cada dimensión contribuye al tratamiento integral del agua y a la constitución de una mirada holística sobre uno de los elementos esenciales para la vida en cualquiera de sus expresiones. Vistas en su singularidad son, a su vez y en respectivo orden, respuestas a las necesidades de sustentabilidad ambiental, planificación del desarrollo, protección de la vida, gestión participativa e inclusión socioeconómica.

CAMBIO Y COOPERACIÓN: LA DIPLOMACIA DE GUSTAVO PETRO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Luego de un año de llegar Gustavo Petro a la Presidencia, la política exterior de Colombia muestra notables cambios en comparación con administraciones previas. El presidente ha elaborado y establecido una agenda que consta de, al menos, seis pilares que la diferencian. Si bien, hasta ahora empiezan, ya se vislumbran impactos positivos tanto para el país, como para la región:

- **Reactivación de las relaciones con Venezuela.** Progresivo restablecimiento de los vínculos diplomáticos, comerciales y de cooperación entre ambos países.
- **Crisis climática.** Se ha posicionado la importancia de esta problemática en



la agenda común internacional resaltando la preservación de la selva amazónica.

- **Integración regional.**
- **Fortalecimiento de relaciones con otros países.** Desempeño de un papel protagónico haciendo llamados para propiciar una integración en Latinoamérica como estrategia para afrontar las crisis contemporáneas de la humanidad. Rol de liderazgo que se traduce, por ejemplo, en la designación a la presidencia en 2025 de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Cambio del paradigma prohibicionista de la política antidrogas en el país.

Dinámica en el relacionamiento con Estados Unidos. El Gobierno ha sido crítico ante dinámicas actuales e históricas del país norteamericano, pero es, también, consciente de su condición de principal socio en muchas áreas.

- **Derechos humanos.** El Consejo de Derechos Humanos (CDH) aprobó la resolución A/HRC/RES/53/22 para fortalecer la garantía de derechos humanos en Colombia y promover la construcción de paz en el país. Además, se extendió el mandato de la Misión de la ONU encargada de verificar el cese al fuego bilateral entre el gobierno y la guerrilla del ELN mediante la Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU.

LA OPOSICIÓN AL GOBIERNO: OBSTACULIZAR SIN LIDERAR.

En términos constitucionales, el presidente de la República es jefe del Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. Esas funciones reflejan su gran capa-

cidad de acción institucional y de decisión sobre las cuatro rutas habituales de la acción estatal: coerción legítima, gasto público, conocimiento estatal y generación de normas jurídicas.

La elección de Gustavo Petro y de Francia Márquez suele caracterizarse como la primera administración gubernamental de izquierda en Colombia. También, como el acontecimiento que ha llevado a las fuerzas políticas conductoras por tradición del Poder Ejecutivo a perder incidencia en la toma de decisiones. La oposición no se ha hecho esperar y ha ganado terreno, sobre todo, utilizando tres recursos: los escándalos de la administración de Petro, los problemas objetivos de gobernabilidad y torpezas que han repercutido en la imagen del mandatario y de su Gobierno.

Sin embargo, las fuerzas políticas de oposición carecen de un liderazgo claro y han desatendido formar una coalición alternativa. En lugar de formular un proyecto propio, se han enfocado en obstaculizar la marcha del gobierno. En otros términos, si bien tienen la capacidad de desgastar al gobierno en términos tácticos, también enfrentan su desgaste estratégico.

La oposición ha utilizado cuatro estrategias para obstaculizar las acciones del Gobierno:

- La derecha busca la calle: esta estrategia política de movilización pública de oposición ha tenido un carácter lento y acumulativo. Sin embargo, aún no se puede determinar si la derecha será constante y mantendrá el respaldo necesario para erosionar la popularidad del gobierno.
- Discurso empresarial, retórica reaccionaria: sectores empresariales han utilizado una retórica reaccionaria orientada a impedir la aprobación de reformas garantistas.



- Micropolítica sin cabeza: la oposición ha tenido paulatinos avances del discurso y de la calle. Sin embargo, estos no se han complementado con la unidad de la coalición opositora, ni con la aparición de un liderazgo capaz de canalizar la desaprobación al Gobierno.
- Inmovilidad e inestabilidad: la oposición actual, con su contexto, es síntoma de dos aspectos del régimen político que definirán, seguramente, el porvenir nacional a mediano plazo: la tendencia a la inmovilidad y la potencial inestabilidad.

CAPITULO III

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: ENTRE LAS ALIANZAS Y LA EFECTIVIDAD

El 13 de marzo de 2022, se eligió un Congreso para los siguientes cuatro años. Eso generó una expectativa de renovación, representada en el aumento de las curules elegidas bajo un discurso de cambio en ambas cámaras. Se **sumaron 57 curules. De ellas, 29 son nuevas. La participación de las mujeres también aumentó** en un **9,1 %** con respecto al Congreso anterior y los partidos tradicionales experimentaron una significativa disminución en el número de curules. Aun con esa nueva situación, el gobierno electo no logró mayorías absolutas en el Legislativo.

En los primeros meses de gobierno, se aprobaron la reforma tributaria y la modificación, adición y prórroga a la Ley 418 de 1997, también conocida como la Ley de Paz Total. No obstante, en el mes de abril de 2023, se descompusieron las mayorías en el Legislativo.

En el balance del cierre del primer año de este Congreso, se pueden evidenciar los momentos de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. La agenda discutida durante esta primera legislatura da cuenta de, al menos, tres oleadas de nuevos proyectos de ley:

Primera ola: el Congreso recibió, en la coyuntura del estallido social de 2021, once

proyectos presentados por el Comité Nacional de Paro (CNP) y por la bancada de oposición al gobierno de Iván Duque. De ellos, **solo uno se aprobó.**

Segunda ola: después de las elecciones de 2022, el Congreso recibió 15 proyectos, radicados durante los primeros meses. **Se aprobaron cinco en la primera legislatura:** dos corresponden a actos legislativos (jurisdicción agraria y campesinado como sujeto de derechos). Los autores retiraron los otros tres, como en el caso de la **reforma política.**

Tercera ola: proyectos asociados al impulso reformador del gobierno, en el contexto del programa “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Hubo 18 nuevos proyectos de acto legislativo y de ley, de los que se aprobaron solo dos (el Plan Nacional de Desarrollo y la adición presupuestal 2023). Tres proyectos tienen algún grado de avance en debates, como **la reforma pensional y la reforma a la salud**, Cuatro (**reforma laboral**, ley de sometimiento, humanización penitenciaria y código ferroviario) se archivaron por falta de trámite en la legislatura. El Congreso de la República se constituye en uno de los escenarios de mayor debate político en cuanto al avance o retroceso en el cumplimiento del programa de gobierno votado en la Presidencia.



CAPITULO IV

El cuatro capítulo es una reflexión sobre los órganos judiciales y de control y sobre el Sistema Integral de Paz.

LOS ORGANISMOS JUDICIALES, DE INVESTIGACIÓN Y DE CONTROL, EN CONTRAVÍA DE LAS REFORMAS DEMOCRÁTICAS

El régimen político colombiano se ha catalogado por ser excesivamente presidencialista. Sin embargo, en 212 años de vida republicana, las ramas legislativa y judicial se caracterizaron por avalar iniciativas y por no actuar, en algunos momentos, con independencia e imparcialidad frente al Poder Ejecutivo. Eso condujo a que nunca se observaran situaciones de riesgo para los partidos que canalizan las demandas de los sectores económicos y políticos dominantes, en especial, del Partido Liberal y del Partido Conservador.

Al elegirse el primer presidente progresista, alguien que está por fuera de los partidos tradicionales y que tiene una agenda de reformas estructurales, las élites han reaccionado en forma unánime para bloquear dicha agenda.

En este artículo, se presentan tres apartados sobre los organismos judiciales y su accionar en contravía de las reformas democráticas:

Organismos de investigación judicial y de control: asedio y desviación de sus funciones públicas. La estrategia de asedio a las reformas sociales ha estado presente en los últimos años con la contraofensiva de las élites al Acuerdo entre el Estado colombiano y las FARC-EP, la intensificación de la violencia de manera sistemática durante el Gobierno de Iván Duque, la desaprobación

de la ley de humanización de las cárceles y de reducción de penas, el poco interés del fiscal actual en: el dismantelamiento de las estructuras criminales, la investigación a casos que implican a dirigentes políticos y altos miembros de las Fuerzas Militares y el uso de recursos públicos para fines personales. Hechos que deberían originar responsabilidades políticas, disciplinarias y penales como ha sucedido frente a otros servidores públicos.

Autocracia del fiscal Francisco Barbosa.

Este fiscal desempeña el papel más agresivo de la oposición política al mandato reformista. El funcionario no ha demostrado independencia política y se ha encargado de desprestigiar todas las propuestas del nuevo gobierno.

Oposición desde la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

Ambas entidades han procurado movilizar a los partidos políticos para impedir la aprobación de las reformas con las que se comprometió Gustavo Petro. Han actuado utilizando la investigación, la suspensión o destitución de funcionarios elegidos por voto popular². Además, Carlos Camargo, defensor del Pueblo, ha estado involucrado en casos de corrupción y mantenido una campaña velada en contra de la propuesta de paz total del gobierno.

Las altas cortes han proferido decisiones desfavorables a la posibilidad de avance de las propuestas de reformas planeadas por el programa de gobierno.

La irrupción en la vida política de fuerzas progresistas ha impulsado tanto a los sectores tradicionales de las instituciones del Estado, como a los poderes económicos de

2. En clara contravención a mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)



facto y mediáticos a configurar una estrategia: se basa en concertar para impedir el avance de las reformas y, sobre todo, para anular la posibilidad de que se consolide en el poder una fuerza política reformista con voluntad de cuestionar el orden de privilegios y de exclusiones que ha dominado la vida política del país desde hace más de dos siglos.

EL SISTEMA INTEGRAL DE PAZ AL TABLERO

El Acuerdo de Paz de 2016 contempló la creación de un Sistema Integral compuesto por tres instituciones: la Comisión de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz. Estas instituciones tienen como objetivo contribuir a hacer el tránsito del conflicto armado a la paz.

La **Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)** se configuró como el mecanismo extrajudicial del sistema, con el objetivo de contribuir al esclarecimiento de los hechos y causas del conflicto armado. La CEV entregó su Informe Final el 28 de junio de 2022. Este informe es un importante aporte al reconocimiento de las víctimas como sujetas de derechos, visibiliza los repertorios de violencia y sus efectos tanto en las víctimas como en la sociedad y formula 67 recomendaciones que pueden operar como garantías de no repetición. Sin embargo, no hay claridad sobre la ruta que el gobierno actual seguirá para implementar las recomendaciones.

La **Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)**, mecanismo humanitario y extrajudicial del Sistema, tiene la función de llevar a cabo **labores de búsqueda e identificación de por lo menos 103.955 personas desaparecidas** en el contexto del conflicto armado. A mayo de 2023, la Unidad **ha recuperado 811 cuerpos, 12**

personas vivas y ha llevado a cabo 187 entregas dignas. No obstante, el alcance a la búsqueda y, sobre todo, de las entregas ha sido minúsculo en relación con la cantidad de personas desaparecidas.

La **Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)** es el mecanismo judicial del Sistema y tiene como mandato investigar, juzgar y sancionar los más graves crímenes cometidos en el marco del conflicto armado. A la fecha, ha dado apertura a diez macrocasos en los que, por criterios territoriales y de conductas, se agrupan situaciones de macro-criminalidad similares. De esos diez casos, se encuentran avanzados el caso 001, correspondiente al crimen de secuestro por parte de las Farc-EP, y el caso 003, correspondiente al caso de asesinatos y desapariciones forzadas presentadas ilegítimamente como bajas en combate por antiguos integrantes del Ejército Nacional. Ambos casos cuentan ya con resolución de conclusiones. Sin embargo, existe una alta preocupación sobre los estándares de impunidad que se pudieran propiciar sobre los crímenes no priorizados y/o seleccionados.

El balance del funcionamiento del Sistema Integral de Paz hace evidentes avances en el cumplimiento de los mandatos dispuestos sobre las entidades. Sin lugar a dudas, ello se traduce en disminuir algunas cargas a las víctimas. Sin embargo, no se puede verificar con claridad el impacto que tendrán estos avances en la superación del conflicto armado.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS AL GOBIERNO NACIONAL:

En relación con la Política de Paz Total:

1. Persistir en el cumplimiento del Acuerdo final para la terminación del con-



- flicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016 (en adelante, Acuerdo final de paz). Hacer especial énfasis en la Reforma Rural Integral (punto 1)
2. En relación con el punto 1, definir, con la participación de la sociedad civil, los objetivos y la implementación del “Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación” (numeral 1.3.4.)
 3. Dar cumplimiento a las disposiciones de género establecidas a lo largo del Acuerdo final de paz.
 4. Avanzar en la actualización del Plan Marco de Implementación de lo acordado (PMI, numeral 6.1.1)
 5. Implementar de manera efectiva el Capítulo Étnico con participación activa y vinculante de la Instancia de Alto Nivel de pueblos étnicos (numeral 6.2.3. f) y de los procesos de las mujeres.
 6. Aprobar en forma urgente, en el marco de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS, numeral 3.4.3), la política pública y el plan de acción para el desmantelamiento de estructuras y conductas responsables del asesinato de personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales y firmantes de paz.
 7. Mantener y fortalecer el diálogo y la participación de las comunidades en los territorios más afectados por el conflicto armado y por la violencia en la implementación del Acuerdo final de paz.
 8. Avanzar en y mejorar la articulación entre varias políticas: de paz total, de desmantelamiento de estructuras y conductas criminales, de seguridad, defensa y convivencia ciudadana y la política de derechos humanos, con el fin de garantizar que no se repita la violencia contra la población civil, en especial, contra los grupos más vulnerables.
 9. Hacer que las propuestas para someter a la justicia a estructuras armadas criminales contemplen plenas garantías de verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas
 10. Exigir a las organizaciones armadas con voluntad de acercamiento que cesen totalmente las agresiones contra la población civil, incluido el reclutamiento de niñas y niños, el confinamiento de comunidades y otras violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.
 11. Tener presente varios elementos en relación con el Comité Nacional de Participación creado en el contexto de la negociación con el ELN para diseñar la metodología de la participación ciudadana: el primero, que se establezcan en su plan de trabajo protocolos de reacción individual y colectiva, cuya importancia está en función de las situaciones de riesgo que puedan afectar la participación de la sociedad civil. El segundo elemento, que la metodología que se apruebe garantice la autonomía del Comité.
 12. Avanzar y concretar la visión de seguridad humana en la que han enfatizado el movimiento de mujeres y las feministas;
 13. Avanzar en la nueva política de drogas en Colombia, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades asociadas con la producción y el uso de sustancias psicoactivas y con las capacidades de las organizaciones multicrimen
 14. Generar dinámicas pedagógicas en los territorios sobre el tema del cese al fuego con el ELN



15. Reconocer las agendas humanitarias construidas en los procesos territoriales e incluirlas en los protocolos y como alivios humanitarios urgentes; desarrollar con prontitud las Regiones de paz, los Diálogos regionales y las Misiones de paz.
16. Implementar, en forma integral, el Plan de Emergencia para proteger la vida e integridad de los líderes y lideresas, teniendo en cuenta las recomendaciones de las plataformas de derechos humanos en este balance.

Para fortalecer la democracia:

1. Priorizar el relacionamiento y alianza con los movimientos sociales, teniéndolos como pilares del nuevo acuerdo nacional, del impulso de las reformas y de la implementación de las medidas para el cambio.
2. Avanzar de manera decidida en garantizar la participación ciudadana
3. Priorizar la lucha contra la corrupción en la agenda de gestión ejecutando medidas concretas.
4. Retomar las iniciativas legislativas y de gestión pública contempladas en los siete puntos del Referendo contra la corrupción, para lograr su aprobación e implementación.
5. Hacer una discusión pública sobre la necesidad de una reforma a la estructura de los cuerpos armados del Estado.
6. En particular, superar los escenarios de autorreforma de la Policía, que esta entidad cuestione la autonomía reglamentaria en asuntos tan sensibles como la regulación del uso de la fuerza y promueva un debate público en el que se analicen, en forma crítica, las acciones del gobierno anterior en relación con la transformación po-

licial, tales como la Ley de seguridad ciudadana, el estatuto disciplinario y la creación del grado de patrullero.

7. Proteger y promover las libertades de prensa y de expresión.
8. Desarrollar, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, un procedimiento de postulación de los nombramientos de titulares para los procedimientos especiales y para órganos de tratados en el Sistema de Naciones Unidas. También, proveer candidaturas a cargos en la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en otros tribunales.

En materia de garantía de los derechos humanos:

1. Tomar decisiones políticas y administrativas de inversión social, en las que se incluya un manejo presupuestal por resultados
2. Revisar rigideces legales y constitucionales del Presupuesto General de la Nación.
3. Poner pronto en funcionamiento el Ministerio de la Igualdad, junto con sus respectivos viceministerios especializados, en tanto su existencia se orienta a que haya una institucionalidad que garantice la atención y la promoción de los derechos de los grupos de población vulnerables y excluidos, históricamente.
4. En relación con el punto anterior, asignar el presupuesto a cada una de las entidades competentes, de manera que la normatividad y las políticas puedan actuar en favor de la igualdad de género y del avance en la disminución de las brechas de desigualdad.
5. Diseñar e implementar acciones en torno a una política exterior feminista.



6. Adoptar en las funciones de los ministerios y de otras entidades del Estado, como un elemento importante en sus acciones, las recomendaciones del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad.
7. Fomentar la participación activa y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas facilitando las consultas populares, los referendos, la consulta previa y otros mecanismos de participación directa.
8. Reforzar la transparencia en la gestión pública y el acceso a la información pública mediante la divulgación en línea de cuestiones relevantes, como presupuestos, gastos gubernamentales y contratos públicos.
9. Fortalecer los mecanismos efectivos de rendición de cuentas de los funcionarios públicos y de las entidades públicas de todas las naturalezas, incluidas investigaciones imparciales sobre actos de corrupción.
10. Mantener el apoyo a programas de reparación a las víctimas del conflicto armado asegurando su participación activa en los procesos de reconciliación y justicia transicional y la promoción de espacios de diálogo y reconciliación en comunidades afectadas por el conflicto, fomentando la construcción de confianza y la resolución pacífica de conflictos.
11. Avanzar en la concertación de la Política Pública Integral de Garantías para personas defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales y de la armonización de la política pública de prevención y protección. Impulsar la implementación completa del “Plan de Emergencia para la protección a personas líderes sociales, defensoras de derechos humanos y firmantes de la paz” y la articulación efectiva de distintas instancias del Estado en los ámbitos local, regional y nacional. Fortalecer el Proceso Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, igual que avanzar en su formalización.
12. Impulsar el Llamamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil sobre el modelo de protección en Colombia.
13. Agilizar la aplicación de las medidas para atacar el hambre en el corto plazo, pues, la superación de la pobreza, de la desigualdad y de la segregación socioespacial deben ser la prioridad de la política pública nacional.
14. Reconocer a la ciudadanía y a las organizaciones sociales como agentes activos en la implementación de los sistemas agroalimentarios en las 27 zonas de recuperación alimentaria anunciadas por el Gobierno nacional en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Incluir en ese protagonismo, su actuación en el sistema de seguimiento. construcción de alternativas de solución.
15. Continuar el trámite de una reforma laboral que avance en los derechos laborales en el país, de manera que se garanticen el diálogo social y la democracia en las relaciones laborales, así como la estabilidad en los contratos y la formalización en sectores de trabajadores siempre excluidos del mundo del trabajo que hoy no cuentan con derechos en cuanto tales o que no se les aplican en la práctica, debido a la intermediación laboral ilegal.
16. Cumplir con las recomendaciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del



Plan de Acción Laboral con Estados Unidos y de los acuerdos con Canadá y la Unión Europea sobre libertad sindical, fortalecimiento a la inspección laboral y eliminación de la intermediación laboral.

17. Hacer que la Ley estatutaria por el derecho a la educación tenga un componente de integralidad con los actuales proyectos de ley que cursan el Congreso de la República.
18. Avanzar en la expedición del proyecto de Ley Estatutaria para garantizar el derecho a la participación y a la protesta social, según lo establecido en el Acuerdo de Paz de 2016.

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA:

1. Dar trámite efectivo, informado y público a reformas sociales e iniciativas legislativas que busquen el avance de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales en el país. Por ningún motivo, Colombia puede aprobar iniciativas legislativas que vayan en contravía de los convenios internacionales de derechos humanos ratificados. U otras que hagan retroceder al país en la garantía de derechos.
2. Viabilizar las iniciativas legislativas necesarias para implementar, en forma efectiva e integral, el Acuerdo Final de paz.
3. Utilizar su labor de control político para hacer seguimiento y monitoreo a la implementación de las leyes y al cumplimiento de las funciones que tienen los entes del Estado para avanzar en materia de derechos y desarrollo social.

4. Recoger el llamado del informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad en el sentido de que las grandes decisiones electorales que le asisten al Congreso, como la reforma a la Policía, el perfil de la Fiscalía o los asuntos en materia de drogas, se acompañen de una notoria y sólida participación ciudadana.
5. Honrar los compromisos territoriales.
6. Vigilantes en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo, con sus indicadores de cambio y de transformación social, identificando avances en tiempo real, inversión de políticas sociales y diálogos permanentes con la ciudadanía para evaluar su implementación.
7. Que sean garantes en su Comisión de Acusaciones, para que se otorguen todas las garantías, celeridad y claridad a los procesos de investigación que lideran

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS A LOS ORGANISMOS DE INVESTIGACIÓN Y CONTROL:

1. Articular de manera armónica sus esfuerzos investigativos con el fin de conducir el poder sancionador del Estado hacia actores de los entramados criminales que sostienen, económica y políticamente, las estructuras armadas.
2. Facilitar, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, el acercamiento, el diálogo y la negociación entre el Gobierno y las organizaciones armadas.
3. Construir, en conjunto con las víctimas del conflicto armado, estrategias fuertes y duraderas de investigación



sobre máximos responsables de graves vulneraciones a los derechos humanos.

4. Despolitizar, por entero, el ejercicio de sus funciones y limitar su relacionamiento con los integrantes del Congreso de la República a la interlocución que sus despachos adelanten con las mesas directivas de las comisiones y plenarias del órgano legislativo
5. Participar en forma constructiva en los espacios de articulación estatal para la construcción de la política criminal del Estado. En particular, en el Consejo Superior de Política Criminal y en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
6. Privilegiar la garantía de los derechos humanos reconocidos convencionalmente, en lugar de insistir en defender una institucionalidad cuyo diseño desconoce garantías fundamentales
7. Reconocer el carácter sistemático de la violencia contra personas defensoras, líderes y lideresas sociales, firmantes de paz y comunidades históricamente marginadas
8. A la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General se le recomienda, pues es algo indispensable, presentar informes sobre los avances en las investigaciones de los ataques contra exmiembros de las FARC-EP, de homicidios contra líderes y lideresas y de masacres; además, presentar un plan de acción para fortalecer las investigaciones y contribuir con el dismantelamiento de las organizaciones criminales, conforme a las órdenes de la JEP.
9. Adoptar una directiva para abordar las violencias por prejuicio y las violen-

cias fundadas en la orientación sexual o la identidad de género.

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:

1. Reforzar la supervisión ética y disciplinaria de los funcionarios públicos promoviendo altos estándares de conducta y sancionando de manera efectiva las faltas éticas y el abuso de poder.
2. Asegurar un papel activo en la protección y promoción de los derechos humanos interviniendo en casos en los que estén en riesgo los derechos fundamentales.
3. Fomentar la participación ciudadana en los procesos de control y vigilancia, de manera que la ciudadanía pueda presentar denuncias y a ella se le informe sobre las investigaciones que están en curso.

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS A LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

1. Adelantar auditorías rigurosas y periódicas en las entidades públicas para garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.
2. Promover la transparencia en los procesos de contratación pública facilitando el acceso a la información sobre licitaciones, adjudicaciones y ejecución de contratos.
3. Invertir en la formación y capacitación del personal de la Contraloría para asegurar un conocimiento sólido de las normativas y procedimientos de control.



RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS A LA DEFENSO-RÍA DEL PUEBLO:

1. Hacer mayor seguimiento a las recomendaciones de las alertas tempranas.
2. Ampliar la participación de las organizaciones sociales en la construcción de las alertas tempranas e invitarlas a la socialización de las mismas.
3. Fortalecer los equipos de alertas tempranas en los territorios.

RECOMENDACIONES DE LAS PLATAFORMAS DE DERECHOS HUMANOS A LOS MOVIMIENTOS SOCIALES:

1. Mantener y fortalecer la movilización alrededor de la persistencia en las salidas negociadas al conflicto armado y social en los territorios.
2. Utilizar la figura de las veedurías para monitorear los fondos asignados al

desarrollo de programas estratégicos de transformación, como el fondo para la paz; también, hacer seguimiento al sistema de monitoreo para el cumplimiento de los acuerdos de paz y para denunciar las prácticas clientelistas y de corrupción arraigadas en los procesos de contratación, asignación de recursos y destinatarios.

3. Activar mecanismos de articulación entre procesos sociales territoriales. También, participar en espacios institucionales de consulta y decisión y en espacios autónomos, para contribuir a ejecutar programas y políticas públicas en los temas que están en el Plan Nacional de Desarrollo.
4. Manejar las expectativas relacionadas con que este Gobierno va a superar barreras estructurales de acceso a derechos.
5. Formar liderazgos caracterizados por adelantar prácticas de actuación suficientemente colectivas e incluyentes.



