

ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES AL ESTADO COLOMBIANO FORMULADAS POR LA SOCIEDAD CIVIL EN EL INFORME “LABERINTOS DEL CAMBIO”

En la primera entrega del informe “Laberintos del Cambio” se presentaron una serie de recomendaciones por parte de la sociedad civil, con el fin de lograr que las actuaciones del Estado estuvieran encaminadas hacia la protección y garantía de los derechos humanos. En total se formularon 81 recomendaciones dirigidas al gobierno nacional, al Congreso de la República, a los organismos de investigación y control, al Ministerio público, y a los movimientos sociales.

Con el fin de hacerle seguimiento a tales llamados durante el segundo año de gobierno, el total de 81 recomendaciones fueron divididas en tres categorías: i.) Paz, con un total de 25 recomendaciones; ii.) Democracia, con un total de 25 recomendaciones; y iii.) Derechos Humanos con un total de 31 recomendaciones. Así mismo, para cada categoría se asignaron subcategorías derivadas de algunos temas específicos.

A su vez, cada recomendación fue clasificada según su nivel de cumplimiento en tres grados: bajo, medio y alto. Dicho análisis se llevó a cabo a través del seguimiento con fuentes de información oficiales, prensa e informes de sociedad civil, que dan cuenta de los adelantos por parte del Estado en cada una de las temáticas mencionadas, durante el periodo de análisis, desde el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre del mismo año.

A continuación, se expondrá de manera sintética los hallazgos en el cumplimiento de dichas recomendaciones. En la versión electrónica del Informe citado, se pueden ver los detalles de las mismas.

Recomendaciones relacionadas con Paz

Las 25 recomendaciones dirigidas a la garantía de la paz como un derecho humano se enfocan en los desafíos y retos del Estado colombiano dentro de la puesta en marcha de las iniciativas que atacan las causas del conflicto en el país. Por tal motivo, bajo esta categoría fue posible observar dos subcategorías de recomendaciones, a saber: 1.) Acuerdo de Paz; y 2.) Paz Total.

Sobre la primera de ellas, se identificaron doce recomendaciones dirigidas a la necesidad de cumplir con el Acuerdo de Paz de 2016 firmado entre las FARC y el gobierno nacional, y desglosadas en llamados hacia la implementación de la reforma rural integral, el derecho a la alimentación, el cumplimiento de las disposiciones con enfoque de género, el capítulo étnico, la adopción de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y con ello el desmonte de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo,



la lucha contra la impunidad en materia de crímenes cometidos contra firmantes de paz y personas defensoras de derechos humanos, así como la actualización del Plan Marco de Implementación.

Bajo esta categoría, todas las recomendaciones se encuentran en un estado de cumplimiento medio. A pesar de que se han reportado avances, todavía persisten preocupaciones y desafíos significativos en temas como la reforma rural integral con la titulación colectiva, la implementación de los PDET, el progreso del capítulo étnico, y el poco avance significativo de las disposiciones de género del Acuerdo. Así mismo, resulta preocupante la poca información sobre acciones específicas de las recomendaciones, como la actualización del Plan Marco de Implementación, los avances sobre la implementación de lo sugerido por la Comisión de la Verdad respecto del Congreso, e incluso el cuestionable concepto utilizado por la Fiscalía General de la Nación, sobre el estado de “esclarecimiento” de los crímenes cometidos en contra de las personas defensoras de derechos humanos.

Es importante señalar que, frente a la recomendación sobre la aprobación urgente de 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 líderes sociales y firmantes de paz, a diciembre de 2023 no se había avanzado. No obstante, el 24 de mayo de 2024 se expidió el Decreto 0665 en el que se adopta oficialmente la política pública y el plan de acción.

La subcategoría de *Paz Total* comprende un total de trece recomendaciones encaminadas a que la política actual del gobierno adelantara acercamientos con los diferentes grupos armados y organizaciones criminales en el país, en la perspectiva de su cumplimiento de los estándares de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Esta política ha puesto sobre la mesa la posibilidad de ceses bilaterales al fuego, solicitud insistente de las

comunidades. Sin embargo, dificultades como la falta de protocolos o mecanismos de verificación adecuados, así como los incumplimientos por parte de los actores ilegales, han llevado a que, la fecha, sólo con el ELN y el Estado Mayor Central (EMC) estén vigentes estos ceses al fuego (El espectador, 2023, 28 de diciembre).

Bajo esta subcategoría, solo cinco recomendaciones presentan un avance medio de implementación, sobre todo aquellas que hacen un llamado en la articulación entre políticas, como la de desmantelamiento, o la puesta en marcha de diversas acciones para llevar a cabo una nueva política de drogas en Colombia, así como las acciones desarrolladas para garantizar la labor de defensa de los derechos humanos.

No obstante, la mayoría de las recomendaciones se encuentran en un estado de bajo cumplimiento. Los llamados para la exigencia del cese al fuego, fin de las hostilidades y no reclutamiento de niños y niñas, así como las dinámicas pedagógicas en territorios sobre el cese al fuego, la participación de las víctimas en estrategias fuertes y duraderas de investigaciones sobre máximos responsables, así como la claridad de los derechos de las víctimas en tales negociaciones, no han evidenciado avances satisfactorios. Continúan presentándose altas cifras de masacres, desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades a causa de la violencia perpetrada por actores armados partes de la política de Paz Total.

Como consecuencia, es posible mencionar que las recomendaciones sobre paz se encuentran en un estado medio-bajo. Aunque las medidas de política pública presentan avances, no es posible observar estas recomendaciones hacia un nivel medio-alto, mientras continúe la disputa por diversos territorios y/o economías ilegales, la continuidad de los enfrentamientos armados entre los grupos ilegales que no han pactado ceses al fuego entre ellos, y los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz.



Recomendaciones relacionadas con Democracia

Las 25 recomendaciones relacionadas con la democracia se encuentran dirigidas a las acciones necesarias para el control del poder público, la participación ciudadana y la transparencia en el Estado. Al respecto, las subcategorías identificadas de las recomendaciones son: 1.) Seguridad Humana; 2.) Participación Ciudadana; y 3.) Transparencia.

Frente a la subcategoría de *Seguridad Humana*, se identificaron cuatro recomendaciones, dirigidas a la reforma de los cuerpos armados del Estado, la necesidad de comprender la Policía como una institución de carácter civil para la protección de la vida, la necesidad de generar espacios de discusión sobre la desmilitarización, y el impacto armado provocado por las fuerzas estatales.

Dentro de esta subcategoría, solamente están en un estado medio de cumplimiento las recomendaciones relacionadas con las acciones para concretar la visión de seguridad humana en escenarios de diálogo, así como la discusión pública de una reforma a la Fuerza Pública. Mientras que se encuentran en estado bajo las recomendaciones relacionadas con la reforma a la policía y el desmonte de la Unidad Nacional de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO).

La subcategoría de *Participación Ciudadana* tiene un total de ocho recomendaciones, las cuales incluyen la planeación y presupuestación, la veeduría y control social, el control político, la protesta social, el fortalecimiento de los movimientos sociales, la protección de la libertad de expresión y de prensa, y el flujo de información veraz.

Sobre esta subcategoría, cinco recomendaciones se encuentran en un estado medio de cumplimiento. Al respecto, se ha solicitado avanzar en la generación de garantías para el derecho a la información, la participación de medios de comunicación comunitarios, el

ejercicio de veeduría y control social y mecanismos de seguimiento e interlocución con el Estado. También se hace un llamado para fomentar la participación ciudadana en procesos de control y vigilancia adelantados por la Procuraduría. Aunque se identificaron avances, como es la inclusión del artículo 100 del Plan Nacional de Desarrollo que establece un esquema de participación en la contratación estatal, así como componentes de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en instituciones como el Congreso de la República, todavía faltan acciones más contundentes en materia de fortalecimiento de la sociedad civil en esta materia.

Por otra parte, preocupa que no haya avances en tres recomendaciones específicas sobre el relacionamiento y alianza con movimientos sociales en la implementación de reformas, así como el fomento de consultas populares, referendos y otros mecanismos de participación directa.

Respecto a la subcategoría de *Transparencia* se identificaron trece recomendaciones, de las cuales una tiene un nivel alto de implementación, tres se encuentran en un nivel medio y nueve en un nivel bajo. Esta subcategoría contiene recomendaciones relacionadas con la lucha contra la corrupción a través de herramientas como el acceso público y eficaz a la información de contratación pública, el fortalecimiento de las veedurías sociales, la necesidad de iniciativas legislativas y de gestión pública en cumplimiento al Referendo contra la corrupción, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, y llevar a cabo auditorías en las entidades públicas. Así mismo, se hace un llamado para la transparencia sobre nombramientos de expertos internacionales ante instancias como Naciones Unidas o el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos, con el fin de tener claridad sobre el procedimiento de postulación y respaldo del gobierno a candidatos.

Es importante señalar que recomendaciones como las relacionadas con iniciativas



legislativas y de gestión pública para implementar el estatuto anticorrupción, no presenta avances. Igualmente, la existencia de un control político objetivo sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo a cargo del Congreso. Preocupa además que acciones como la promoción de transparencia en procesos de contratación pública no tiene información clara y entendible al público en general.

Así, las recomendaciones sobre Democracia se encuentran en un estado bajo en su mayoría, lo cual preocupa que llamados relacionados con principios como la transparencia y la ética, presente dificultades en la puesta en marcha de acciones contundentes para el desarrollo de un Estado social de derecho.

Recomendaciones relacionadas con Derechos Humanos

Bajo la categoría de derechos humanos fue posible identificar un total de 31 recomendaciones, las cuales se enfocan en las acciones necesarias para que se garanticen los derechos humanos, se reduzcan las desigualdades y se genere un espacio propicio para su defensa. En consecuencia, se identificaron cuatro subcategorías: 1.) Protección de personas defensoras de DDHH; 2.) Reducción de desigualdades; 3.) Reformas; y 4.) Política pública ambiental.

La primera subcategoría relacionada con *Protección de personas defensoras de derechos humanos* se identificaron ocho recomendaciones, las cuales hacen un llamado para que se adelanten medidas como la Política Integral de Garantías para personas defensoras, la implementación del Plan de Emergencia así como el fortalecimiento del Proceso Nacional de Garantías y las Mesas Territoriales de Garantías, el reconocimiento de la sistematicidad de la violencia en contra de las personas defensoras, hacer mayor seguimiento a las recomendaciones de alertas tempranas de la

Defensoría del Pueblo, así como garantizar la participación de la sociedad civil en la construcción de dichas alertas.

Al respecto, se identificaron cuatro recomendaciones en un estado de cumplimiento bajo. Durante el 2023 el Plan de Emergencia no presentó avances importantes en su implementación. Por el contrario, los esfuerzos se concentraron únicamente en la puesta en marcha de 202 Puestos de Mando Unificados por la Vida, dejando el resto de las medidas sin avance ni reporte de las mismas.

Igualmente, el Proceso Nacional de Garantías permaneció paralizado. Tras intentos por reactivar la Mesa Nacional, en septiembre de 2023, los funcionarios de alto nivel no asistieron al espacio convocado. El 17 de julio de 2024 se instaló con éxito la primera sesión de la Mesa Nacional de Garantías (MNG) en este Gobierno, luego de cuatro años sin sesionar. Igualmente, no hay avances reportados sobre la construcción de alertas tempranas con participación de la sociedad civil en el marco de la labor de la Defensoría del Pueblo, así como la existencia de medidas de fortalecimiento de los equipos de alertas tempranas en los territorios.

Las cuatro recomendaciones que tienen un estado medio de cumplimiento se relacionan con la concertación de una Política Pública Integral de Garantías para personas defensoras de derechos humanos, la cual durante el 2023 presentó avances en la concertación del documento base de la política que fue presentado por las plataformas de derechos humanos durante el 2022. Sin embargo, de trece espacios territoriales de concertación, solo se llevaron a cabo cuatro durante el 2023, presentándose una parálisis de este proceso por razones internas del Ministerio del Interior acerca de la logística y la ejecución de los recursos. Hasta junio y julio de 2024, se reactivó el proceso de consulta con cinco talleres regionales en Nororienté, Antioquia y Eje Cafetero, Suroccidente, Quibdó, centro y Amazonía. Hasta la fecha, se está a la espera



del semanario nacional para presentar el documento final a los delegados/as de cada uno de los espacios regionales de concertación. Igualmente, se han llevado a cabo acciones de implementación del Decreto 660 de 2018 que establece el Programa de Protección Individual y Colectiva de líderes y lideresas sociales, el cual muestra avances significativos en el reconocimiento del carácter sistemático de la violencia contra defensores de derechos humanos.

La subcategoría sobre *Reducción de desigualdades* presenta un total de once recomendaciones, entre las cuales algunas sobre la utilización del máximo de recursos disponibles para garantizar los derechos, la revisión presupuestal para la superación de brechas socioeconómicas o fortalecimiento real de sectores, la existencia de mecanismos de prevención de violencias basadas en género, y la existencia de políticas públicas de promoción de los derechos de mujeres, personas LGBTIQ+ y jóvenes.

Bajo esta subcategoría solo una recomendación se encuentra en un nivel alto de cumplimiento y es la relacionada con el apoyo a programas de reparación para víctimas de conflicto armado asegurando su participación activa en los procesos de justicia transicional. Al respecto, fue posible identificar que para el 2023 se aprobó un presupuesto de más de 4.4 billones de pesos para la Unidad para las Víctimas en la vigencia de 2024, de los cuales 3.4 billones se dirigen a reparación.

Por otra parte, seis recomendaciones se encuentran en un estado medio de implementación: son las relacionadas con la toma de decisiones políticas y administrativas de inversión social para la garantía de los derechos, la implementación de políticas públicas dirigidas a promover derechos de mujeres, personas LGBTIQ+ y jóvenes, sobre todo en cuanto los avances reportados en la construcción del Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad con base en la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Uni-

das, la aprobación del proyecto de inversión para la implementación de la Política Exterior Feminista, la creación del programa nacional “Jóvenes en Paz”, y la incorporación del plan de acción de la política pública LGBTIQ+ en los instrumentos de gestión territorial.

Así mismo, se han llevado a cabo acciones para atacar el hambre en corto plazo, como son el programa de Hambre Cero y la puesta en marcha de la estrategia “Canastas Populares” en el departamento del Cauca, que puede servir como ejemplo para otros departamentos. Igualmente, se llevaron a cabo avances legislativos con la radicación del proyecto de ley 128 de 2023 para la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresivo del Derecho Humanos a la Alimentación.

Finalmente, cuatro recomendaciones se encuentran en un nivel bajo de cumplimiento, relacionadas con el funcionamiento del Ministerio de la Igualdad y sus viceministerios. La ejecución de los recursos no llegó ni al 1% entrado el 2024 y se presentaron cifras sobre una baja contratación de personal (El Tiempo, 2024, 15 de abril). Igualmente, con la necesidad de impulsar un mecanismo articulador para la prevención de violencia basada en género, así como acciones para abordar las violencias por prejuicio y las fundadas en la orientación sexual. No obstante, sobre estas medidas no existen más cosas que llamamientos y debates por parte de las instituciones.

Bajo la subcategoría sobre *Reformas* fue posible identificar seis recomendaciones, de las cuales cuatro se encuentran en un estado medio de cumplimiento y dos en un estado bajo. Estas recomendaciones hacen referencia a todo el paquete de iniciativas legislativas que el gobierno de Gustavo Petro ha impulsado para avanzar en los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como la necesidad de implementar reformas al sistema de justicia.

Dado que el desarrollo de esta categoría se encuentra a lo largo del texto, solo se señalará que las recomendaciones relacionadas



con una reforma electoral y una reforma al sistema de justicia, no presenta avances significativos.

La última subcategoría es la relacionada con *Política Pública ambiental*, cuyos llamados van dirigidos exclusivamente al gobierno nacional. De seis recomendaciones, una se encuentra en un nivel bajo de implementación, cuatro en un nivel medio y una en un nivel alto.

Al respecto, solo es posible hablar de la ratificación del Acuerdo de Escazú como una de las recomendaciones cumplida de manera satisfactoria. Mientras que el llamado para actualizar el ordenamiento ambiental del país, no tiene avance alguno.

Las recomendaciones en un estado medio de cumplimiento son las dirigidas a la participación de comunidades en medidas relacionadas con el cambio climático, la reglamentación del Acuerdo de Escazú, y dar trámite a las tensiones vigentes de la toma de decisiones ambientales, a través del Sistema Nacional de Diálogo para la Transformación de los Conflictos Socio-ambientales -SNDTCS-.

Así, en su mayoría, las recomendaciones bajo la categoría de Derechos Humanos se encuentran en un nivel medio de cumplimiento. Preocupa que las orientadas a la protección de personas defensoras presenten bajos avances, así como las relacionadas con las reducciones de desigualdades, ambos asuntos transversales de la agenda del gobierno actual.

La sociedad civil colombiana ha hecho un esfuerzo por formular 81 recomendaciones tanto a las instituciones del Estado como a la sociedad civil. De tales recomendaciones, 34 se encuentran en un nivel bajo de cumplimiento y tan solo tres en un nivel alto de cumplimiento. Si bien, la mayoría se encuentra en un nivel medio, preocupa que, en un gobierno

abierto a la protección de los derechos humanos, a mitad de su periodo, el cambio resulte ser todavía una hazaña en la puesta en marcha eficiente y eficaz de las políticas y apuestas predicadas.

Para revisar el detalle de cada una de las recomendaciones, las puedes consultar en este enlace:



Referencias

- El Espectador (2023, 28 de diciembre). “Cese al fuego, instalación de diálogos y otros momentos clave de la Paz Total en 2023”. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/paz-total-momentos-clave-de-la-politica-de-gustavo-petro-entre-ceses-al-fuego-negociaciones-y-acuerdo-de-paz/>
- El Tiempo. (2024, 15 de abril). “El panorama de baja contratación en el Ministerio de la Igualdad: apenas el 17 %. 15 de abril de 2024”. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/el-panorama-de-baja-contratacion-en-el-ministerio-de-la-igualdad-apenas-el-17-3334016>

