

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

PLATAFORMA COLOMBIANA DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

coordinación colombia europa estados unidos

LA ALIANZA
Organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia

En memoria de

CAMILO ANTONIO CASTELLANOS RODRÍGUEZ

Ambalema, 10 de junio de 1951-Bogotá, 2 de octubre de 2019



Esta publicación rinde un sincero homenaje a la existencia de un amigo, compañero y maestro: Camilo Antonio Castellanos Rodríguez, hombre excepcional, íntegro, estudioso, generoso y gran luchador por los derechos humanos. Su legado pervive en decenas de organizaciones sociales, populares, campesinas y de derechos humanos que se nutrieron de su espíritu alegre, su constante creatividad, su persistente lucidez y sus inolvidables enseñanzas.

El compromiso de Camilo, su disciplina, empatía y la firmeza de sus principios se multiplican hoy en varias generaciones de personas defensoras de derechos humanos. Hombres y mujeres aprendimos de su dedicación, capacidad de escucha y liderazgo. Con su imaginación y proyección política, nos impulsó a construir informes, redes de trabajo, escuelas, conexiones en el pensamiento y resistencias latinoamericanas y globales. Al igual que José Carlos Mariátegui, nos dejó su legado intelectual, profunda sensibilidad por la humanidad y amor por los demás.

Su vida fue la expresión de la política del entusiasmo. A diferencia de los tribunos de la solemnidad y el aburrimiento, Camilo tuvo al buen humor por praxis, a la creatividad, como convicción y a la alegría, como proclama. Su profundo conocimiento del lenguaje, de la historia y del pensamiento crítico se conjugó con una generosidad estratégica: el saber debía compartirse, incluso, redistribuirse. Sus dotes de analista político solo se comparaban con su talento culinario y con su enciclopédica aproximación al tango, el bolero, la carranga y la salsa.

Camilo exaltó la urgencia de actuar sobre la barbarie y el miedo que sacude a Colombia. Nos invitó como defensores y defensoras de la vida a persistir en la integralidad de los derechos, en la protección ambiental, en el amparo de la dignidad humana. En el primer informe sobre el gobierno actual, *El aprendiz del embrujo*, publicada en septiembre de 2019, reflejó su creencia profunda en una construcción de la paz con el pueblo, los movimientos y las organizaciones, en los territorios. En la gira europea de su presentación insistió en que "no tenemos otra opción sino la paz y eso es lo que tenemos que reafirmar en este momento".

Camilo vivió como pocos. Dio su vida a la población oprimida, excluida, a lo popular. Al morir, Colombia perdió uno de los más grandes intelectuales, comprometido con las transformaciones sociales y la búsqueda de la plena garantía de los derechos humanos. Artesano de la vida y tejedor de sueños, nos enseñó, como movimiento de paz y derechos humanos, a trabajar con el otro y para el otro. Su memoria acompaña los reclamos presentes de vida, tierra, agua, memoria, renta básica, dignidad, paz y libertad.

Hasta siempre amigo. ¡Vivo, siempre estarás; tu nombre sigue aquí!

MARCO: SEGUIREMOS TU INDELEBLE HUELLA COMUNITARIA HACIA LA PAZ



Marco Rivadeneira era un campesino conversador, de voz pausada y tono muy propio del sur de Colombia. Una mezcla de ecuatoriano, pastuso y putumayense. Hombre afable, de carcajada fácil, de café en la mano y discurso siempre preparado, curtido por los años, por la vida, por la experiencia y por las luchas sociales que acumulaba en su espalda, buscaba siempre mejorar las condiciones de los campesinos del Putumayo y de toda Colombia.

Marco era ecuatoriano, pero, desde su llegada a Colombia, muy joven, fue un incansable gestor de organizaciones sociales: de las Juntas de Acción Comunal en las veredas del corredor Puerto Vega–Te-

teyé y de organizaciones de base, como la Asociación Campesina del Sur Oriente del Putumayo (Acsomayo) y la Asociación campesina de Puerto Asís (Asocpuertoasís), de la que era su actual presidente.

Su carisma y compromiso con los derechos humanos lo llevaron a traspasar las fronteras de su Putumayo del alma y llegar a ámbitos nacionales e internaciones. Así, se convirtió en el vocero del Proceso Nacional de Garantías desde 2009 y en delegado del Nodo Suroccidente de la plataforma de derechos humanos Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. También, fue el forjador del Coordinador Nacional Agrario y del Congreso de los Pueblos en el Putumayo. Tejer y articular eran sus vocaciones.

Marco era el alma de la comunidad. Siempre, gestionando proyectos para los campesinos, hablando con alcaldes, gobernadores, ministros, entidades del Estado y embajadas. Su pensamiento estaba indefectiblemente en los planes de electrificación, escuelas, proyectos productivos, arreglo de vías rurales o ayudas humanitarias para las víctimas de las erradicaciones forzadas. Nunca emprendió nada para él. Nunca defendía su interés particular. Su casa era el lugar donde le cogiera la noche. Amanecía sin dificultad en la vereda La Carmelita, en el resguardo Kiwnas Cxhab, en Bogotá, en Puerto Asís, en Popayán, en Manizales o en Bruselas. Sus días eran largos como sus noches, siempre en reuniones, siempre escuchando a las comunidades, siempre exigiendo a las autoridades. Era experto en "torear" a los actores armados, pues todos lo veían con recelo por su liderazgo y la opinión crítica de su actuar.

Marco nunca ocultó su dolor por el sufrimiento de las comunidades históricamente violentadas, estigmatizadas y envueltas en la trampa de los cultivos de uso ilícito. Nunca se calló ante el gobierno por sus reiterados incumplimientos con las familias del bajo Putumayo en relación con la sustitución de cultivos ilícitos. Nunca cedió en las denuncias, así hubiera represión de la fuerza pública y erradicación forzada. Su carácter era férreo e indeclinable cuando apoyaba las diversas propuestas de las comunidades para superar los problemas. Esa firmeza lo llevó a promover la Mesa de Concertación para la Transformación Productiva del Corredor Puerto Vega-Teteyé, de Puerto Asís.

Desde agosto de 2019, adquirió dicho compromiso y en ese camino andaba el 19 de marzo de 2020, reunido con las comunidades, cuando lo asesinaron.

Como vocero del Nodo Suroccidente de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, nunca faltó a una sesión en Bogotá, en Cali, en Popayán o en Pasto. Nunca falló, así tuviera que atravesar el país por tierra o por río. Sabía de la importancia de llevar la información de sus comunidades a las distintas instancias de incidencia e interlocución. Convencido estaba de la importancia de denunciar y hacer conocer los problemas, dentro y fuera del país. Nunca falló, como nunca le falló a sus comunidades.

Por esto y mucho más, Marquito, tu silla siempre estará donde la dejaste y tu claridad será una luz perenne para quienes te queremos, respetamos, admiramos y añoramos.

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ. Autoritarismo, guerra y pandemia.
Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

Una publicación de:

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD)
Calle 54 No. 10-81 Cuarto piso – Bogotá D. C.
palataformaco@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

Coordinación general
Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla. PCDHDD

Comité académico
Alberto Yepes Palacio. Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario – CCEEU
Andreiev Pinzón Franco. ENDA Colombia – PCDHDD
Camilo González Rodríguez. CIASE - PCDHDD
Gustavo Pérez. Colombia Diversa – CCEEU
Lida Núñez Uribe. Corporación Viva la Ciudadanía - Alianza
Soraya Gutiérrez Argüello. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – CCEEU

Colaboración editorial
Luisa María Navas Camacho
Juan Bernardo Rosado
María José Díaz Granados

Diseño y diagramación
Ilustra y comunica
Paula Camila Cruz Fajardo
Fabián Hernández Cadena
Erika Paola Forero

Fotografías
Víctor de Currea-Lugo

Caricaturas
Julio César González, Matador

Impresión
Ediciones Antropos

Apoyo general
Silvia Juliana Quintero Erasso
Sergio Augusto Ortega

ISBN: 978-958-8592-64-0

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.

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

Los contenidos de la publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores y autoras. No reflejan, necesariamente, las opiniones de las organizaciones que la financiaron.

Bogotá, Colombia, septiembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

Presentación ..... **pág. 15**

Prólogo ..... **pág. 21**

DOS AÑOS DE DESGOBIERNO ..... PÁG. 24

La pandemia del autoritarismo y la afectación al estado social de derecho ..... **pág. 26**
Corporación Viva la Ciudadanía

La consolidación del gobierno corporativo .... **pág. 33**
Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo ", CAJAR

Por la pandemia de la covid-19. De desaceleración y bajo crecimiento, a recesión ..... **pág. 40**
Ricardo Bonilla González / Profesor pensionado de la Universidad Nacional de Colombia

El estado colombiano y el paramilitarismo. El trasfondo de estrategias insificientes para enfrentarlo ..... **pág. 50**
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, FCSPP

Un revelador balance en la lucha contra la impunidad ..... **pág. 58**
Comisión Colombiana de Juristas, CCJ

No van a ocultar la verdad, ni a perpetuar la impunidad ..... **pág. 66**
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, MOVICE

PANDEMIA, DESIGUALDAD Y AUTORITARISMO ..... PÁG. 70

Duque ante la pandemia: decretando para el sector financiero ..... **pág. 72**
Wilson Néber Arias Castillo / Senador de la República.

Limitada respuesta a la pandemia y a los otros problemas sanitarios ..... **pág. 81**
Mauricio Torres-Tovar / Médico, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

Duque año dos: Retroceso laboral y de derechos a dos ritmos ..... **pág. 90**
Escuela Nacional Sindical, ENS

Educación en tiempo de confinamiento ..... **pág. 96**
Javier Serrano / Mesa Nacional de Educación Rural

Tejiendo experiencias de educación rural .... **pág. 104**
Rubén Urrea / Corporación Educativa para el Desarrollo Integral
Ramiro López / Consultor MesaNacional Educaciones Rurales
Mesa Nacional de Educación Rural

El derecho a la alimentación en colombia, balance 2019 – 2020 ..... **pág. 107**
Juliana Millán Guzmán
Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI

Medidas sociales que naufragan y el pueblo hace aguas: Balance del derecho humano al agua en Colombia ..... **pág. 112**
Andreiev Pinzón
Environment and Development action (ENDA) colombia

Deforestación y respuesta gubernamental. Profundizando injusticias sociales ..... **pág. 119**
Diego Cardona y Andrea Echeverri
Censat Agua Viva

Como si no fuera estado: El salvaje oeste de los datos en la pandemia ..... **pág. 126**
Fundación Karisma

Las soledades de los colombianos y el afloramiento del autoritarismo ..... **pág. 130**
Luz María Tobón Vallejo / Periodista

Los recicladores populares. Sujetos de especial protección del estado, bajo amenaza ..... **pág. 136**
Silvio Ruiz / Asociación Nacional de Recicladores
Federico Parra / Wiego. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Situación crónica y estado de emergencia del pueblo indígena raizal ..... pág. 142
Jairo Rodríguez Davis
Corporación Raizal Development Center

Pandemia y racismo. Pueblos amazónicos en alto riesgo ..... pág. 146
foro social panamazónico, fospa-colombia

Renta básica: Posible legado de una pandemia ..... pág. 156
Alirio Uribe Muñoz / Campaña Renta Básica YA! - Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

NOS ESTÁN MATANDO, NO MÁS SILENCIO ..... PÁG. 164

Militarización y deterioro de la situación de derechos humanos ..... pág. 166
Alberto Yepes Palacio
Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario - Coordinación Colombia-Europa-Estados Enidos.

¡NI PIO, NI PAO¡ No paran las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos ..... pág. 178
Programa Somos Defensores

Dos años dándole la espalda a las personas LGBTI ..... pág. 185
Colombia Diversa

Situación de las lideresas. Agravamiento de agresiones y débies garantías institucionales ..... pág. 191
Corporación Sisma Mujer

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos ..... pág. 197
Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y ComisiónColombiana de Juristas

Inteligencia militar... y política ..... pág. 206
Iván Cepeda Castro / Defensor de derechos humanos y de la paz, senador de la República

DEMOCRACIA SIN GARANTÍAS ..... PÁG. 212

El régimen al desnudo. ¿Cómo ponerle fin a la alianza entre narcoparamilitares y élites políticas? ..... pág. 214
Sara Tufano / Socióloga y columnista.

Actos del presidente Duque y su partido. Atacan la justicia y buscan socavar el estado de derecho ..... pág. 219
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Elecciones de autoridades locales 2019. El papel del gobierno nacional en una campaña con nuevos contextos ..... pág. 226
Germán Andrés Robayo Cabrera
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Misión De Observación Electoral, MOE

21 de noviembre de 2019. Paro nacional ascenso de la protesta social y participación ciudadana ..... pág. 235
Central Unitaria De Trabajadores, CUT

En el gobierno de Iván Duque. Agresiones a la protesta social ..... pág. 241
Campaña Defender La Libertad

Pueblos indígenas y consulta previa ..... pág. 252
Equipo De Consejería Mayor
Organización Nacional Indígena De Colombia, ONIC

Persistencia de la crisis carcelaria ..... pág. 259
Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, FCSPP

EL REGRESO DE LA GUERRA Y LA PAZ FRUSTRADA ..... PÁG. 264

La implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En estado crítico, pero en disputa ..... pág. 266
Jairo Estrada Álvarez / profesor del departamento de Ciencia Política Universidad Nacional De Colombia

La antirreforma agraria asfixia a la reforma rural integral ..... pág. 271
Camilo González Posso
Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ

El gobierno está incumpliendo la palabra: asociación campesina del catatumbo ..... pág. 282
Agencia de Prensa-Instituto Popular de Capacitación, IPC

Inclusión del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* - una aproximación- ..... pág. 285
Corporación Viva La Ciudadanía

Desenfoque de género: Una implementación truncada en el segundo año de Duque ..... pág. 292
Grupo De Trabajo Género En La Paz , GPAZ

Ni a paz ni a salvo. Deudas históricas que se profundizan ..... pág. 299
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas – CNOA

La reincorporación. Un proceso sin garantías ..... pág. 307
Griselda Lobo / Sandra Ramírez. Senadora De La República

Los recursos de cooperación internacional para la paz y el manejo que hace de ellos el gobierno ..... pág. 311
Alianza de organizaciones sociales y afines por una cooperación internacional para la paz y la democracia en Colombia.

EL ROSTRO DE LA GUERRA, LA PANDEMIA Y LA POBREZA ..... PÁG. 318

El futuro de la negociación gobierno-ELN ..... pág. 320
Víctor de Currea-Lugo / médico y periodista.

El Chocó entre dos pandemias. La covid-19 y el abandono del estado ..... pág. 324
Foro Interétnico Solidaridad Chocó , FISCH

Conflicto armado en el municipio de Bojayá. Situación y evolución ..... pág. 330
Leyner Palacios / Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico

Putumayo 2019-2020. La guerra del narcotráfico y del estado en contra de la población civil ..... pág. 334
Asociación Minga

En el sur de Córdoba ¿Ahora sí la paz? ..... pág. 342
Andrés Chica Durango / Fundación Social Cordoberxia
Javier Lautaro Medina Bernal / Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)-Programa por la Paz

La Guajira: Un genocidio normalizado ..... pág. 348
Nación Wayúu

Antioquia 2018 – 2020. Por su labor, les persiguen ..... pág. 354
Astrid Torres Y Winston Gallego / Corporación Jurídica Libertad.
Yesid Zapata / Fundación Sumapaz

En el Cauca. Persistencia de la violencia sociopolítica ..... pág. 362
Cristian Raúl Delgado Bolaños / Abogado y vocero de organizaciones campesinas.
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

En la región más visitada por el presidente Duque. Temor por el regreso de las ejecuciones extrajudiciales ..... pág. 368
Asociación Minga y
Comité de Integración Social del Catatumbo, CISCA

En el Catatumbo. Haber sobrevivido es casi un milagro ..... pág. 376
Jesús Alberto Castilla / Senador De La República

¿RELACIONES INTERNACIONALES? ..... PÁG. 384

Gobierno Duque: Ideologización de las relaciones con América Latina ..... pág. 386
Clara López Obregón / Economista y abogada con trayectoria política y pública y académica.

Las fronteras de Colombia. Al servicio del gran capital, el crimen organizado y la guerrilla ..... pág. 394
Wilfredo Cañizares / Fundación Progresar Norte De Santander

El cerco diplomático contra las comunidades. Impactos de la política diplomática y de derechos humanos de Duque en la frontera Nortesantandereana con Venezuela ..... pág. 398
Rafael Jaimes
Fundación Agenda Social para el Cambio.

Estados Unidos requiere que se consolidase la paz para lograr sus metas en Colombia .... pág. 402
Gimena Sánchez-Garzoli / Washington Office On Latin America
Lisa Haugaard / Latin America Working Group

Colombia en Europa, Europa en Colombia. La comunidad internacional y el apoyo al acuerdo final para construir la paz ..... pág. 408
Oficina Internacional De Los Derechos Humanos Acción Colombia, OIDHACO

Conclusiones y recomendaciones ..... pág. 419

Autorías ..... pág. 431

PRESENTACIÓN

El segundo año de presidencia de Iván Duque se partió en dos mitades casi iguales. En un primer momento, hubo unos meses (de agosto de 2019 a febrero de 2020), en los que la ciudadanía se tomó la palabra y las calles del país para derrotar a los partidos tradicionales en las elecciones regionales de octubre y para protestar por los desafueros del gobierno; Desde marzo, llegaron la pandemia y el confinamiento, con el que se intentaba contener un virus que no surgió por una decisión humana, pero que si es consecuencia del calentamiento global y de la globalización.

De las calles, a encerrarse. Un microscópico virus partió la historia de este país y de este gobierno en dos. Y así comenzó un juego, de vida o muerte en muchos casos. Todo lo que siguió a continuación sí es consecuencia de decisiones humanas. En nuestro contexto, los poderes económicos, políticos y armados, legales e ilegales, han tomado esas decisiones por nosotros.

Sabemos que un organismo con un sistema de defensa robusto sobrevive a los ataques de casi todos los virus existentes. Y si no hay enfermedades de base que le permitan atrincherarse y multiplicarse, son menores las probabilidades de sufrir o de perecer.

En Colombia, comenzamos en 2016 a trazar un camino para resolver nuestra tragedia nacional, nuestra enfermedad bicentenaria, la violencia política. Pero cuando apenas iniciábamos el recorrido para lograr paz completa el Centro Democrático y su candidato Iván

Duque ganaron las elecciones y comenzaron a buscar hacer trizas el acuerdo de paz, cosa que han logrado en parte, mientras al mismo tiempo desataban un nuevo proceso de reformas económicas destinadas a precarizar el trabajo, privatizar pensiones y favorecer a sus financiadores.

Por eso, y en parte aupados por la ola de protestas globales, estudiantes y trabajadores lograron convocar el masivo Paro Nacional de noviembre de 2019. Ese proceso de movilizaciones interrumpido por la cuarentena ha sido respondido por la ruptura constitucional disfrazada de emergencia económica, el aumento de la violencia política, las violaciones de derechos humanos y las masacres, la compra de una mayoría en el Congreso y la cooptación de todas las ramas del poder y de los entes de control del Estado. Y de otro lado, ha tomado decisiones tardías, equivocadas y limitadas, con unas consecuencias sociales devastadoras. Veinte años de retroceso social, 32 % de desocupación, hambre generalizada.

Para cualquier persona que viva en Colombia, la covid-19 está dejando desnudo el régimen y su agenda: su esfuerzo mal disimulado de hacer a un lado la construcción de la paz y lo que ella produciría en una mejor vida para la población. La diferencia es que ahora, la crisis de salud y sus correlatos sociales y económicos son el escenario de los intentos para desbaratar la paz y acallar a sus defensores usando las masacres, los asesinatos de líderes, la impunidad, la remilitarización y el favorecimiento a los poderes económicos oligárquicos sin importarle cinco la población y los territorios más victimizados.

Desde el 21 de noviembre de 2019, colombianas y colombianos salieron a las calles, golpearon sus cacerolas en las noches, se expresaron por las redes sociales durante más de dos meses. Manifestaron en las calles su rechazo al desastroso estado de la nación y señalaron como responsable al actual presidente del país y sus aliados, expresaron la voluntad social de detener un gobierno que insiste en sumergir al país en la guerra y la miseria.

El 2020 comenzaba esperanzado por el ánimo de las movilizaciones, pero la historia cambió y el panorama social se agravó. En medio de la crisis de la pandemia, el gobierno de Iván Duque no ha podido o no ha querido avanzar en la paz, ni detener esta nueva espiral de violencia, de masacres de jóvenes, asesinatos de líderes y lideresas sociales y de excombatientes, despidos masivos, feminicidios, hogares con hambre; niños, niñas y jóvenes sin acceso a las clases virtuales, militares ocupando la Amazonia, trabajadores de la salud sin recibir salarios por meses, narcotraficantes avanzando en los territorios, desalojos, suicidios.

A pesar de su falta de carisma y su nula empatía, de la mala gestión de sus ministros, consejeros y asesores, en medio de una fortísima oposición, Duque y su gobierno han concentrado en sus manos todo el poder del Estado, abusando de facultades excepcionales que le han permitido la expedición de al menos 164 decretos que favorecen a intereses corporativos y financieros, debilitando lo público y olvidando el bienestar colectivo como podrá leerse en el primer apartado de este informe: *"Dos años de desgobierno"*.

Por otro lado, aunque el gobierno ha puesto atención a la pandemia, en la práctica, no la ha atendido directamente, sino que ha dejado esta labor en manos de terceros y lo ha hecho además sin un enfoque de derechos humanos y rechazando medidas que garanticen protección social universal. Por esta ra-



zón, derechos como la salud, el trabajo, la educación, la alimentación o el agua son el reflejo de un estado militarista indolente frente a la vida y debilitado para garantizar mínimas condiciones de vida a toda la población, a pesar de propuestas y movilizaciones para que se cree un ingreso básico para toda la población vulnerable, como se describe en el segundo capítulo: *"Pandemia y autoritarismo"*.

El tercer apartado, titulado *"No más silencio, nos están matando"* expone el aumento de los asesinatos de líderes y lideresas en el país, su sistematicidad, la concentración de la muerte en zonas de disputa territorial por actores armados, la ineficacia de los mecanismos estatales por atacar de raíz causas como el avance del paramilitarismo y el narcotráfico, las afectaciones diferenciadas de la violencia contra las mujeres, las personas LGBTI, los grupos étnicos y las personas racializadas. Aunque existen cifras diferenciadas y datos recolectados por fuentes oficiales y de la sociedad civil, es posible afirmar que el segundo año de gobierno de Iván Duque es el más violento para los liderazgos sociales en los últimos años.

Sordo ante las protestas y las propuestas ciudadanas en la formulación de los planes de desarrollo, con medidas represivas y limitantes para el ejercicio de la protesta social, agudizando la emergencia humanitaria en las cárceles, atacando de manera permanente a las altas cortes y poniendo en riesgo la independencia ju-

dicial, es claro que vivimos una *"democracia sin garantías*", como se presenta en la cuarta sección de este informe.

En contravía de lo que este gobierno plantea, los movimientos sociales por la paz y los derechos humanos y quienes firmaron el acuerdo final continúan defendiéndolo y exigiendo su implementación, así como el reinicio de diálogos con el Ejército de Liberación Nacional. Con un nivel de implementación que nuevamente, no supera el 4 %, una nula voluntad política, la desfinanciación de los principales puntos del Acuerdo y una contrarreforma rural en marcha, el acuerdo de paz está en vilo.

Al observar las realidades locales, es visible que el segundo año de gobierno de Iván Duque se caracteriza por el escalamiento de la violencia en varias regiones del país. La respuesta frente a las demandas sociales se ha centrado en aumentar el pie de fuerza militar, que, en lugar de traducirse en mayor tranquilidad y relaciones pacíficas a nivel territorial, ha contribuido al aumento de las acciones violentas, mientras se impide el diálogo o la atención humanitaria frente a las múltiples carencias que se viven a nivel regional. Además, se siguen evidenciando alianzas y omisiones de actuación entre la fuerza pública y grupos paramilitares. El capítulo denominado: *"El rostro de la guerra, la pandemia y el autoritarismo"* da cuenta de esto.

En materia internacional, este informe plantea que asistimos a una ideologización de la política exterior a partir de la cual se da una polarización derecha/izquierda que tiene como consecuencia la imposibilidad de diálogo entre sectores con perspectivas políticas divergentes, en especial, con los países denominados como la *Troika de la tiranía:* Cuba, Venezuela y Nicaragua. Este manejo de la política internacional se expresa también en la situación que se vive en la frontera y el manejo desastrozo que se ha dado a lo que sucede en el límite con Venezuela, situación que ha incentivado rentas ilegales, tráfico de personas, desempleo e informalidad y un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) que rebasa el 50 %, casi duplicando el promedio nacional (27%).

Aunque se podría pensar que esta situación exige una respuesta humanitaria e internacional inmediata, el gobierno Duque se enfoca exclusivamente en la vía militar, lo que explica también que su gobierno favorezca el intervencionismo estadounidense en Venezuela.

Lamentamos que este informe muestre un panorama desolador, pero es necesario seguir nombrando también la fortaleza de las personas y organizaciones que continúan insistiendo en la voluntad de cambio y de construcción de paz. Hacer visible el *desgobierno del aprendiz* significa poner la mirada sobre las consecuencias nefastas que produce pasar por alto las demandas sociales y fortalecer los argumentos y acciones que desde la ciudadanía hemos construido para dar un vuelco a la política nacional y que, al fin, privilegiemos la vida. Nuestro cuerpo, el colectivo, el país, debe seguir en camino a la recuperación, capaz de enfrentar cualquier virus, de hacerle frente a los virus de la guerra, la pobreza y la desigualdad.

Este informe lo demuestra página por página. A través de 56 artículos organizados en 7 capítulos, que parten del contexto general hacia una mirada sectorial territorial o poblacional en asuntos de relevancia como lo que ha sucedido en materia económica, la garantía de derechos sociales, la protesta social, el manejo de la pandemia, la implementación de los acuerdos de paz, la falta de garantías

democráticas, la situación carcelaria, el recrudecimiento del conflicto y la situación que se vive en distintas regiones de Colombia que son un reflejo de lo que en este informe hemos llamado como *el desgobierno del aprendiz.*

La responsabilidad de conformar este retrato de nuestra cruda situación es fruto del trabajo coordinado de más de 500 organizaciones sociales y no gubernamentales agrupadas en las tres grandes plataformas de derechos humanos del país, que hoy presentamos este informe nacional de balance del segundo año de Duque, quien, como buen *aprendiz* ha repetido en su administración el uso del autoritarismo, la seguridad democrática y la muerte que caracterizaron al gobierno de su jefe político, Álvaro Uribe Vélez.

Este informe es posible gracias al valor de comunidades y organizaciones sociales que en sus territorios defienden los derechos humanos, sociales y ambientales, a pesar de amenazas y violencia sistemática. Es posible gracias al conocimiento acumulado y al análisis de investigadoras e investigadores que en universidades y centros de pensamiento escudriñan insatisfechos nuestra realidad, buscando un porvenir mejor para Colombia. Es sobre todo un esfuerzo de las organizaciones de derechos humanos y paz que viven para defender la vida, la reconciliación y las libertades y garantías constitucionales, aunque nos está costando centenares de vidas.

PRÓLOGO

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ: AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

Jesús Alfonso Flórez López [1]

Al hacer balances sobre la gestión de cualquier gobierno, siempre habrá que considerar, usando el lenguaje de la economía y la contabilidad, los réditos y el déficit, pero, en este caso, no se abordará desde la arista de ganancias y pérdidas monetarias, sino que se opta por una visión del conjunto de las políticas, acciones y omisiones del ejercicio de gobierno con respecto a la sociedad nacional y a la comunidad internacional.

El presente libro es una polifonía del pensar y del sentir de diversos sectores sociales sobre el actual Gobierno nacional en su segundo año, es decir, a la mitad de su mandato. Las oportunas reflexiones abordan los diversos tópicos que engloban la perspectiva gubernamental del partido político que está en el poder.

La mirada desde los territorios permite afirmar que ha sido nula la materialización de la apuesta señalada en el Plan Nacional de Desarrollo, denominado "Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad", pues, el Gobierno no ha hecho, en sentido estricto, un "pacto" con el país, vocablo que es la raíz de la palabra "paz"; en cambio, sí ha procedido a desmontar las iniciativas sociales, comunitarias y estatales de avanzar hacia la consolidación de una "paz estable y duradera". También, hay ausencia de indicadores fiables que soporten avances hacia la "equidad"; *a contrario sensu*, las cifras y los hechos señalan

[4] Teólogo y antropólogo. Doctor en Antropología. Acompañante de procesos comunitarios en el Pacífico, de la Coordinación Regional Pacífico Colombiano (CRPC) y la Comisión Interétnica de la Verdad de la Región del Pacífico (CIVP). Decano de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Autónoma de Occidente.

el aumento de las condiciones de inequidad en todos los órdenes, lo que ha quedado más evidente en este último semestre con ocasión de la pandemia de la covid-19.

A todo gobierno le corresponde mirar y atender al conjunto de la sociedad. Sin embargo, lo que se observa en estos dos años es la imposición de una política partidista centrada en atacar o debilitar los intentos de construcción de paz que hizo el anterior presidente, porque, supuestamente, con la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* se "tomaron decisiones equivocadas". Realidad que se sustenta en la inacción ante el incremento exponencial de violencia contra el liderazgo social que le ha apostado a la paz, en la desprotección de los firmantes del Acuerdo final y en la reducción simplista de la explicación de la violencia a una disputa de particulares por el negocio del narcotráfico. Se niega con ello la existencia del conflicto armado. El Gobierno, desde el discurso mediático, se asume como "víctima" y esconde, así, una vindicta en territorios y poblaciones determinadas que configura, sin duda, una práctica genocida, como bien lo denunció Monseñor Darío Monsalve, arzobispo de Cali.

Aunque el Gobierno evada su responsabilidad política, la agudización del conflicto corresponde a la no aplicación integral del Acuerdo de paz. A no avanzar en el Fondo de Tierras para los campesinos, ni en consolidar la implementación del Plan Nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS) y sí reeditar la fallida "guerra contra las drogas"; a hacer de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad un escenario para ofrecer estadísticas, pero sin capacidad de actuación efectiva en los territorios según sus funciones, entre las que está orientar la desactivación de los grupos procedentes del paramilitarismo, lo que elevaría la protección a las comunidades.

Al cierre de la edición, registramos con dolor e indignación que el 21 de agosto hubo 3 masacres: en Tumaco-Nariño, en el Tambo-Cauca y en Arauca-Arauca, que se sumaron a las acontecidas en los 10 días anteriores en Cali-Valle del Cauca, Samaniego-Nariño y Ricaurte-Nariño, dejan 33 personas asesinadas y se enmarcan en las 43 masacres ocurridas en Colombia durante 2020. Un agravante adicional es que el Gobierno las califica con el eufemismo de "homicidios colectivos" para desdibujar lo que realmente son: masacres.

Como respuesta de la sociedad, en la primera mitad del segundo año de gobierno hubo una movilización en los territorios que desencadenó el paro cívico de noviembre de 2019. Este paro continuó en forma escalonada hasta el primer trimestre de 2020, cuando lo contuvo el aislamiento social que se impuso por efectos de la pandemia. El fenómeno se analiza con rigurosidad en el presente texto y deja al descubierto la crudeza de la inequidad con respecto al conjunto de los derechos en materia de trabajo, alimentación, salud, agua y vivienda. De igual manera, se expone cómo la pandemia se ha utilizado para consolidar el debilitamiento del Estado Social y Democrático de Derecho, al pretender la concentración de los poderes y monopolizar las direcciones de los órganos de control.

El clamor social por la exigibilidad del cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales llama a la reflexión sobre la inaplazable necesidad de exigir al Gobierno que asu-

ma el principal compromiso de orientar el país hacia el logro del bien común y no al favorecimiento de los intereses de minorías económicas. Al respecto, es preciso traer a colación esta reflexión:

> *(...) el bien común es la razón de ser de la autoridad política.* El Estado, en efecto, debe garantizar cohesión, unidad y organización a la sociedad civil de la que es expresión, de modo que se pueda lograr el bien común con la contribución de todos los ciudadanos (...). *El bien común de la sociedad no es un fin autárquico; tiene valor sólo en relación al logro de los fines últimos de la persona y al bien común de toda la creación*[2].

Esto último convoca a pensar que el bien común se relaciona con la protección de los "bienes comunes", es decir, a lo que los pueblos originarios consideran como los elementos esenciales para el buen vivir, y no como recursos naturales. Por ende, no han de ser objeto de apropiación para el usufructo mezquino del capital, como es la extracción del petróleo mediante *fracking* o la eventual explotación minera en zonas de páramo que durante la campaña electoral se prometió no se realizarían, pero que ahora, como Gobierno, se pretenden implementar a toda costa. Temas sobre los que el movimiento social se ha hecho notar en defensa de la "casa común".

Preocupa que el desgobierno con respecto al bien común concentre sus esfuerzos en los próximos 24 meses en servir de abogado defensor del llamado "jefe natural" del partido en el poder. Proceder que, además de lacerar la independencia del Poder Judicial, representaría el menosprecio a la Constitución, a la que se propone cambiar para poner un sistema de justicia a su favor. En esa perspectiva, no importan los compromisos asumidos en los pactos internacionales, empezando por los referidos a los derechos humanos en su conjunto y los relacionados con el rol de la comunidad internacional como garante y acompañante de la construcción de paz en Colombia.

Esperamos que la lectura de esta multiplicidad de reflexiones desde el prisma de los derechos, el diálogo con los territorios y los distintos saberes contribuya a fortalecer el pensamiento crítico, propio de toda vida democrática. Así, seguir consolidando las acciones de la sociedad que busca encuentros entre todos los sectores que la integran para allanar un camino de civilidad y reconciliación.

[2] Pontificio Consejo "Justicia y Paz". *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Números 168 y 170 publicado en http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html#Significado%20y%20aplicaciones%20principales

DOS AÑOS DE DESGOBIERNO




LICIA
POLICI
POL

LA PANDEMIA DEL AUTORITARISMO Y LA AFECTACIÓN AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Corporación Viva la Ciudadanía

La crisis sanitaria generada por la covid-19 ha obligado a un número significativo de Estados a implementar políticas de aislamiento social y confinamiento masivo de la población, y a dotar de facultades extraordinarias a los ejecutivos sin los procedimientos ni controles ordinarios, con el fin de actuar rápidamente ante la pandemia. Todas estas medidas son entendibles dada la gravedad de las circunstancias; sin embargo, utilizadas de forma desproporcionada y autoritaria, pueden redundar en una grave afectación al Estado de derecho y su división de poderes, en un recorte masivo de derechos civiles y sociales, así como en una peligrosa afectación a la ya diezmada cultura democrática.

Colombia, a todas luces, es un ejemplo de esa grave afectación democrática, toda vez que el presidente Iván Duque y el partido de Gobierno han utilizado los poderes extraordinarios conferidos al Ejecutivo para gobernar y legislar por decreto, sin controles políticos o judiciales oportunos y fuertes, para avanzar en medidas que afectan derechos y que previamente no habían podido ser aprobadas por no contar con las mayorías parlamentarias necesarias y por una importante movilización social, así como para distribuir de forma inequitativa las cargas y las consecuencias económicas de la pandemia para favorecer al sector financiero en detrimento del sistema de salud y de la mayoría de las y los colombianos, a quienes no cubre ningún programa de alivio social.

El Ejecutivo en jet, los demás en carreta. Afectación a la división de poderes y al sistema de pesos y contrapesos

Tanto la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han insistido en la necesidad de que la pandemia sea asumida por los Estados desde un enfoque de derechos humanos, lo que implica entre otras cosas, pero de forma especial, que los poderes extraordinarios en cabeza de los ejecutivos sean usados no solo de forma proporcional y conexa, sino también en fun-

ción de garantizar que los demás poderes públicos puedan funcionar aun en medio de la emergencia, manteniendo la plena vigencia del Estado de derecho y del sistema de pesos y contrapesos como garantía democrática fundamental.

Lo anterior, a todas luces, no ha ocurrido en Colombia. Durante 90 días el presidente Iván Duque expidió 164 decretos, 115 de ellos con fuerza de ley, de los cuales tan solo dos, el 469 de 2020 que levanta la suspensión de términos para la Corte Constitucional, y el 491[1] que permite las reuniones virtuales, han estado dirigidos a proveer a los demás poderes de las garantías necesarias para su adecuado funcionamiento y para que los ciudadanos puedan recibir de estos sus respectivas funciones, lo que contrasta con las amplias medidas para que marchen diversos sectores de la economía y el sistema financiero, situación especialmente grave si se tiene en cuenta que el actual diseño institucional plasmado en la Constitución de 1991 le permite al Ejecutivo funcionar plenamente en momentos excepcionales, pero no así a los demás poderes públicos.

Esta realidad, ha tenido varias consecuencias, la más importante quizás, es que el presidente Iván Duque ha gobernado por decreto en un sinnúmero de temas, muchos de ellos sin guardar relación estricta con la pandemia y sin el respectivo control judicial y político, lo que ha afectado en forma grave el sistema de pesos y contrapesos, y ha fortalecido un ejercicio autoritario y arbitrario del poder. El presidente expide decretos con fuerza de ley, sin control constitucional y sin control político; dispone de los recursos públicos a su antojo, y ni el Poder Legislativo ni el Judicial, hasta ahora, se han pronunciado ni controlado sus disposiciones.

Vale la pena recordar que en los estados de emergencia debe prevalecer el *principio democrático*, lo que significa que el Congreso conserva la plenitud de sus funciones normativas y de control. Si bien la técnica que sustenta la legitimidad democrática se invierte, esta se reconstruye por la vía del control constitucional, que debe realizar la Corte, y político, que lleva a cabo el Congreso.

Encontramos un Congreso que inició sesiones el 13 de abril, casi un mes después de la fecha ordinaria de inicio de sesiones y de la declaratoria del primer estado de emergencia[2], y que, luego de largas discusiones, optó por un funcionamiento virtual que afectó las garantías de los partidos declarados en oposición, el acceso ciudadano a las discusiones y decisiones del Congreso, pero, sobre todo, el ejercicio del control político efectivo. De hecho, al concluir la legislatura no fue modificado, ni mucho menos derogado, ni uno solo de los decretos ley emitidos por el Ejecutivo nacional, y solo el penúltimo día fue discutido, aunque de manera somera, el informe que presentó el Ejecutivo ante el Congreso.

Se ha fortalecido un ejercicio autoritario y arbitrario del poder. El presidente expide decretos con fuerza de ley, sin controles constitucional ni político.

Atención merecen la afectación de los derechos de la oposición política presente en el Congreso de la República, especialmente el derecho de réplica consagrado en el estatuto, lo que no solo ha permitido la súperexposición mediática del Ejecutivo, sino que ha

[1] La Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 12 de dicho decreto, que permitía las sesiones virtuales del Congreso, por considerar que esta regulación no debe ser realizada por el Ejecutivo, pues la Ley 5 ya contiene los mecanismos para que dicho procedimiento sea realizado por el propio Congreso, mediante un ajuste a su reglamento interno.
[2] Decreto 417 de 2020.

afectado la posibilidad de contrastar de forma democrática y proporcional, desde otras visiones políticas, el manejo que el Gobierno nacional le ha dado a la atención de la pandemia.

En un hecho sin antecedentes en Colombia, desde que comenzó la pandemia todos los días, de lunes a domingo y en transmisión simultánea por 17 canales, Iván Duque hace alocuciones presidenciales en forma de un programa televisivo llamado *Prevención y acción*, en el que presenta su visión sobre el manejo de la emergencia e informa de las diferentes medidas gubernamentales. Este hecho contrasta enormemente con la única réplica que ha podido desarrollar la oposición en canales regionales y nacionales, lo que ha reforzado una visión unanimista del manejo de la pandemia y ha generado un ocultamiento institucional de facto de las opiniones que sobre las diversas decisiones gubernamentales tienen otras voces con importante representación política, entre otras graves consecuencias democráticas.

La negación total de la participación

Otra de las grandes víctimas del manejo autoritario de la crisis ha sido el derecho a la participación que, dicho sea de paso, es un derecho fin de nuestro Estado social de derecho y de la Constitución de 1991 (Macedo, 2011, pp. 129-160), lo cual implica una grave afrenta a nuestro ordenamiento jurídico y a los pilares democráticos.

A pesar de la insistencia por parte de la ONU y la CIDH sobre la obligación que tienen los Estados de consultar y de construir de forma participativa las distintas políticas que afectan la vida de los ciudadanos, especialmente aquellas relativas a la salud pública en medio de la pandemia, en tanto la participación dota a estas de mayor legitimidad y, por ende, de eficacia, lo que se evidencia en la actuación del Gobierno nacional es lo contrario. Ninguno de los decretos promulgados en medio de la emergencia, ni en sus considerandos ni mucho menos en su articulado, da cuenta de que las medidas respecto al manejo de la pandemia en algún nivel hayan sido producto de ejercicios participativos, de consulta o de diálogo con sectores diferentes al Ejecutivo.

Tampoco ha estado interesado el gobierno nacional en promover y generar las garantías para que la ciudadanía participe en la administración de los cuantiosos recursos, ni tampoco para que pueda ejercer de forma efectiva procesos de veeduría, hecho que no es menor si se tiene en cuenta la creación de un número importante de fondos que administran dineros públicos y la clara flexibilización del régimen de contratación estatal que facilita las distintas modalidades de corrupción. Es tan evidente el interés del gobierno, que en el único decreto (619 de 2020) por medio del cual se designa a los miembros de la junta administradora de la subcuenta para la mitigación de emergencias covid-19, se nombran seis personas *ad hoc* por el presidente de la república, ninguna de ellas proveniente de instancia formal de participación.

Ningún decreto promulgado en medio de la emergencia da cuenta de que las medidas hayan sido producto de ejercicios participativos.

También, constituye una grave afectación al derecho a la participación el hecho de que ninguno de los decretos expedidos en el marco del estado de emergencia se ha dirigido a generar mecanismos y

condiciones para que el conjunto de instancias de participación ciudadana que existen en Colombia pueda seguir funcionando adecuadamente en medio de las medidas de aislamiento obligatorio; no se ha asignado un solo recurso público nacional para la adecuación de estas instancias. Es importante recordar que cuando se declaran la emergencia y el aislamiento, se realizaban las deliberaciones de los planes de desarrollo municipales, departamentales y distritales, lo que retrasó las discusiones y aprobaciones de estos, sin que el Gobierno nacional adoptara disposiciones que facilitaran la participación y todos los trámites para la aprobación.

El fortalecimiento del sistema de salud, como excusa para medidas inconexas, desproporcionadas y violatorias de derechos

De los 107 decretos expedidos en el marco del primer estado de emergencia, en términos temáticos, 40 están relacionados con aspectos de hacienda pública y finanzas, 26 versan sobre medidas de alivio social, 19 tratan sobre el funcionamiento del Estado de derecho, 10 sobre derechos humanos y tan solo 11 están relacionados directamente con el sistema de salud.

El escaso número de medidas destinadas a fortalecer el sistema de salud genera enorme preocupación, no solo por las consecuencias para el personal sanitario y, en general, para la salud de las y los colombianos, sino porque la principal motivación esgrimida por el Ejecutivo para declarar el estado de emergencia, usar los poderes extraordinarios y ordenar las medidas de aislamiento físico, entre otras, ha sido la necesidad de adoptar medidas urgentes encaminadas a generar mejores condiciones en el sistema de salud para afrontar el impacto de la covid-19.

Otra evidencia de la salud usada como excusa más que como realidad, la encontramos en torno a la creación y el funcionamiento del Fondo para la Mitigación de Emergencias (FOME) –Decreto 444 de 2020–, en el que no puede verse destinación específica de los recursos de dicho fondo para el fortalecimiento del sistema de salud, mientras que sí se observa el apoyo de operaciones de liquidez al sector financiero[3]. De hecho, tal y como lo demostró el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana, en el mes de junio habían sido apropiados para el Ministerio de Salud y para el Instituto Nacional de Salud tan solo 0,96 billones de pesos del FOME, mientras que se habían destinado 60 billones de pesos en garantías de crédito para el sistema financiero (Portafolio, 2020).

En el FOME no se ve una destinación específica de sus recursos para el sistema de salud, pero sí el apoyo a operaciones de liquidez del sector financiero.

Llama también la atención que la necesidad de fortalecer el sistema de salud fue utilizada de forma genérica en muy buena parte de los decretos, que poco o nada tenían que ver con medidas sanitarias. La crisis generada por la covid-19 permitió justificar medidas inconexas, desproporcionadas y violatorias de derechos como la disminución de la cuota nacional de pantalla (Decreto 544 de 2020), la suspensión de los términos en los procesos de extradición (decretos 457 y 589 de 2020), la prolongación por tres meses del servicio militar obligatorio (Decreto 541 de 2020), la creación del *holding* financiero y la venta de empresas estatales (Decreto 811 de 2020).

[3] Decreto 444 de 2020, artículo 4, inciso 3



Golpe a la descentralización y a las autoridades locales

Otra evidencia de la gestión autoritaria de la crisis por parte de Iván Duque es la grave afectación a la descentralización política consagrada en la Constitución de 1991 y a las competencias y los recursos con los que contaban las autoridades territoriales para afrontar la crisis.

Esto se ve especialmente plasmado en el Decreto 418 de 2020 que centraliza en cabeza del Ejecutivo nacional el manejo del orden público durante el estado de emergencia y obliga a las autoridades locales, no solo a consultar sus medidas con el Ejecutivo, sino, lo que es peor, con las autoridades militares locales, es decir, la subordinación del poder civil a las fuerzas militares al afirmar que, "las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción"[4].

Afectación de los derechos fundamentales a la privacidad y el *habeas data*

La necesidad de controlar el curso de la covid-19, así como de hacer los cercos epidemiológicos respectivos, ha puesto la discusión a nivel mundial sobre la utilidad, pero también sobre los riesgos de utilizar aplicaciones tecnológicas que puedan, además de recopilar información sobre el estado de salud de las personas, hacerlo sobre sus movimientos o los de las personas con las que se sostienen encuentros, entre otras, razón por la cual se ha aler-

[4] Decreto 418 de 2020, artículo 2, par. 2.

tado sobre la necesidad de que dichas aplicaciones tengan un tiempo específico de duración, recopilen información solo relativa al sistema de salud y que la información recopilada sea utilizada exclusivamente por las autoridades sanitarias.

En Colombia, dichos parámetros no se están cumpliendo, lo que afecta gravemente el derecho fundamental a la intimidad y el habeas data, toda vez que el Decreto 614 de 2020, que crea la CoronApp, no establece de forma clara el tiempo de duración de dicha aplicación, se pide información no necesariamente relacionada con el estado de salud de las personas, y no se definen con exactitud las instituciones estatales que tendrán acceso a la información allí recopilada.

Referencias bibliográficas

Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, 30, 129-160.

Portafolio. (2020). Sin claridad sobre recursos para atender la pandemia. *Portafolio*. Consultado en https://www.portafolio.co/economia/sin-claridad-sobre-recursos-para-atender-la-pandemia-542029



LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Cajar

La estrecha relación entre los grandes empresarios y el gobierno de Iván Duque ha sido una constante. Como lo señalamos en el informe sobre el primer año del gobierno actual, la "puerta giratoria"[1] revela una clara cercanía entre alto gobierno y grandes empresarios (Cajar, 2019). En el segundo año del gobierno Duque, esa cercanía se ha consolidado, llegando incluso a configurarse una *cogobernabilidad,* o gobernabilidad conjunta; situación que se evidencia en el conjunto de las políticas impulsadas por el gobierno nacional y en el rol decisorio que hoy desempeñan los voceros de los gremios en las disposiciones gubernamentales.

Hay tres ámbitos de desnaturalización de lo público-estatal: la cogobernabilidad corporativa, la interferencia en política pública y la captura corporativa del Estado.

En la actualidad, hay tres ámbitos de desnaturalización de lo público-estatal, potenciados durante el gobierno de Iván Duque: el de la *cogobernabilidad corporativa*, el de la *interferencia en política pública* y el de la *captura corporativa del Estado.* Tales ámbitos no son continuos, ni claramente delimitables; más bien, se encuentran superpuestos, traslapados y apuntando hacia el mismo objetivo: desnaturalizar lo público para beneficiar el lucro privado, mientras se socava el interés común y se evidencia una clara regresividad en los derechos humanos.

¿Conversación nacional o diálogo empresarial?

El pasado 7 de marzo, fecha en la que se confirmó el primer caso de covid 19 en Colombia, el presidente Duque celebró una reunión de alto nivel para evaluar cuáles serían las medidas de contención del virus. En su cuenta de Twitter, Duque informó: "#AEstaHora en la Casa de Nariño nos reunimos con representantes de los distintos gremios para hacer un balance informativo sobre la presencia y el manejo del coronavirus en nuestro país". A su vez, el comunicado emitido por la oficina de prensa de la Presidencia resaltó que, a dicho encuentro,

[1] Por 'puerta giratoria' se hace referencia a una práctica poco ética consistente en pasar de altos cargos en el Estado, a cargos de dirección en empresas con ánimo de lucro, o viceversa, de manera que se generan beneficios privados, gracias a las gestiones realizadas durante la permanencia en cargos públicos. Las puertas giratorias involucran claros conflictos de interés, pues, son un factor de beneficio privado, en detrimento del interés público.

asistieron las cabezas de los ministerios de Salud, Comercio, Transporte, Trabajo y el de las TIC; también, la Directora del Instituto Nacional de Salud (INS), el Director de Migración y la Superintendente de Puertos y Transporte. Los altos funcionarios se reunieron con los presidentes de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) y de la Asociación de la Industria Móvil de Colombia (Asomóvil), así como con la directora de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco)[2].

El 23 de noviembre de 2019, dos días después del inicio del paro nacional, el presidente convocó una reunión similar, también con los dirigentes empresariales. En ese momento, Duque declaró: "Nos reunimos con empresarios y comerciantes para compartir información actualizada sobre trabajo de Gobierno y Fuerza Pública para garantizar seguridad de colombianos, infraestructura y lugares de trabajo" (El Espectador, 2019).

En las dos ocasiones, el mandatario convocó a los gremios en tiempos de crisis consultando qué hacer ante la llegada del virus al país y frente a la fuerza de las protestas contra su gobierno. En los dos casos, usó un lenguaje propio de la rendición de cuentas informando a los empresarios sobre tales situaciones y sobre las primeras medidas del gobierno. En tales convocatorias, los empresarios tuvieron prioridad por encima de otros grupos sociales que parecían más idóneos o relevantes; ante la confirmación de la presencia del virus en el país, el presidente no llamó a un grupo de personas expertas en epidemiología o a profesionales salubristas: Duque llamó a los grandes empresarios. Ante el inicio del ciclo de las protestas más importantes de la historia reciente, no instaló una mesa de diálogo con los manifestantes: prevaleció el encuentro con los grandes empresarios. Para conjurar la movilización ciudadana, el gobierno lanzó la "Gran conversación nacional" e indicó que su propósito era generar una política de gobierno abierto hacia la ciudadanía (Presidencia de la República. Prensa, 2019). Sin embargo, el único canal disponible para esa "conversación" fue una página web[3]. El contraste es evidente: reuniones presenciales con los grandes empresarios y una página web para relacionarse con la ciudadanía.

Tales eventos sugieren que la Presidencia de la República, además de priorizar el diálogo con los grandes empresarios por encima de la mayoría de la ciudadanía, revela que el primer mandatario ve a los dirigentes gremiales como su gabinete de crisis. Los toma como los agentes a los que debe consultar ante situaciones difíciles y como el sector al que debe reportar sus decisiones de gobierno.

En algunas ocasiones, la cogobernabilidad va más allá del diálogo y ha llegado a la suplantación de vocerías: el empresariado reemplaza al gobierno en el momento de comunicar decisiones públicas. Un buen ejemplo es el proceso de adopción del etiquetado frontal de advertencia para comestibles y bebidas; etiquetado que advertirá a los consumidores sobre los riesgos de consumir en exceso ciertos comestibles que se encuentran en el mercado. En los últimos años, gremios

[2] Véase comunicado en Presidencia de la República. Prensa (2020).
[3] Página disponible en www.conversacionnacional.gov.co

como la ANDI y Fenalco no solo se opusieron a dicha regulación; además, bloquearon la medida con diversas estrategias de interferencia (Gutiérrez, 2019)[4]. A inicios de 2020, dichos gremios de bebidas y comestibles, junto al gobierno nacional, llegaron a un consenso para establecer una ruta de definición de dicho etiquetado. La política pública no solo se definió mediante un acuerdo entre gremios y gobierno, sino que la vocería sobre tal pacto la ejercieron, exclusivamente, los dirigentes de la ANDI, en lugar de ser el Ministerio de Salud el que la comunicara, como puede advertirse en varias notas de prensa (Chaves, 2020). Así, además de una cogobernabilidad de gobierno y empresarios, encontramos una suplantación de las autoridades públicas por la gran empresa privada.

Durante el segundo año del mandato de Duque, se consolidó la afinidad entre el gobierno nacional y el gran empresariado, llegando a configurarse una gobernabilidad conjunta, una cogobernabilidad corporativa que enturbia las decisiones públicas y anula la noción de interés general para consolidar la soberanía de la ganancia de los grandes empresarios como el principio ordenador de la política estatal.

Interferencia y repetición

En los últimos años, hemos insistido en el cuestionable rol que la industria de comestibles y bebidas ha desempeñado al desplegar prácticas de interferencia en la política de salud pública[5]. Por interferencia puede entenderse el conjunto de prácticas ejercidas por la gran empresa privada para bloquear, impedir o entorpecer la adopción de políticas que buscan proteger el interés público[6]. Tales prácticas de interferencia incluyen el *lobby* para evitar la aprobación de proyectos de ley, la financiación de campañas electorales y partidos políticos por la empresa privada, para asegurar el apoyo de funcionarios públicos y tomadores de decisión; la ya mencionada "puerta giratoria", la difusión de argumentos falsos en el debate público, el pago o la financiación de científicos cuyas investigaciones se orientan a desestimar medidas de interés público, la promoción de medidas de autorregulación empresarial para evitar la regulación por parte del Estado, la responsabilidad social empresarial como estrategia de lavado de marca, entre otras acciones (Sandoval, 2018; OMS y OPS, 2012).

> **"Durante el segundo año del mandato de Duque, se consolidó la afinidad entre el Gobierno nacional y el gran empresariado, de manera que se configuró una gobernabilidad conjunta, una cogobernabilidad corporativa."**

Los ejemplos más claros de interferencia los hemos visto en el campo de la salud pública. En políticas como la prohibición del uso del asbesto, el ya mencionado etiquetado frontal de advertencia, el impuesto a las bebidas azucaradas o la regulación de publicidad de comestibles chatarra, la industria ha procurado bloquear estas iniciativas, desnaturalizarlas o aplazar regulaciones que pueden salvar vidas y mejorar los indicadores de salud. Aunque la persistencia de las organizaciones sociales y de profesionales de la salud organizados han logrado sacar adelante algunas iniciativas, como la prohibición del asbesto, la interferencia de la industria sigue entorpeciendo políticas que pueden salvar vidas.

[4] Véase también Dulce Veneno (2019).
[5] En la página http://eldulceveneno.org puede encontrarse información suficiente al respecto.
[6] Varias investigaciones sobre el tema pueden encontrarse en http://eldulceveneno.org/investigaciones/

Un Estado capturado

La cogobernabilidad corporativa y la interferencia en políticas públicas son dos tipos de prácticas que indican una acentuada desnaturalización de lo público. En el primer caso, encontramos un rapto de la democracia, pues, en lugar de propiciar espacios amplios de deliberación ciudadana para fortalecer la esfera pública, el gobierno nacional convierte lo público en un espacio dominado por poderosos actores privados. Lo público desaparece y es reemplazado por un espacio en el que el gobierno solo rinde cuentas de sus acciones ante los grandes empresarios, quienes, como se mostró, pueden incluso suplantar al gobierno en la comunicación de decisiones de política pública.

En el caso de la interferencia, encontramos diversas prácticas orientadas a entorpecer medidas de política pública que van en contravía de los intereses de grandes corporaciones; así la naturaleza de la división de poderes, o del esquema de pesos y contrapesos, también se desnaturaliza, pues, el Congreso de la República no funciona como límite al poder del Ejecutivo, sino como otra expresión del poder empresarial. En consecuencia, en lugar de un poder público expresado en tres ramas y organismos de control que se limitan entre sí, encontramos un poder privado que procura controlar, desnaturalizar o capturar lo público.

La cogobernabilidad corporativa y la interferencia en políticas públicas dan paso a un nivel superior: un Estado capturado por los poderes privados, tendencia también denominada como *captura corporativa del Estado*. Aquí no se trata de cogobierno, pues esta tendencia desborda al Ejecutivo; tampoco se limita a la interferencia, pues va más allá del mero bloqueo de ciertas políticas. Más bien, consiste en que un conjunto importante de las instituciones públicas se pone en función de favorecer las ganancias de los grandes empresarios, en lugar de defender el interés público. De esta manera, el concepto de política pública se pone en tela de juicio, pues las políticas benefician a los grandes poderes privados. Destaquemos un par de ejemplos.

El gremio de productores de caña de azúcar ha recibido evidentes beneficios monetarios gracias a la política de apoyo al sector. En este caso encontramos, como bien lo ha señalado Salomón Kalmanovitz, una renta derivada de una política pública diseñada para favorecer abiertamente a los empresarios de la caña de azúcar. Por un lado, dice el economista, se da,

> la manipulación de los precios que ejerce el gremio mediante el llamado FEPA (Fondo de Estabilización de los Precios del Azúcar) y la restricción a la competencia internacional mediante aranceles y prohibiciones de importar azúcar de precio más bajo que el fijado por el gremio y el Gobierno (Kamanovitz 2020).

Por otro, está "la captura de Ministerio de Minas y Energía, que administra los precios que Ecopetrol paga por el etanol derivado del azúcar que se le mezcla a la gasolina: el precio abonado [equivale a] entre dos y tres veces el precio internacional. Para conseguir eso, obstaculizan las importaciones de etanol brasileño, e, incluso, del estadounidense acordado en el TLC firmado con [Estado Unidos]" (Kalmanovitz, 2020). Como resultado de lo anterior, según los cálculos de Kalmanovitz, si se descuentan "los costos de transporte y la utilidad del mayorista y el IVA, el subsidio que entrega[ron] los consumidores colombianos a los productores de caña de azúcar alcanzaron $ 1,1 billones en 2019" (Kamanovitz, 2020).

Un segundo ejemplo del favorecimiento de las políticas a los poderes privados es el de la *hipoteca inversa*, promovida por el actual ministro de Vivienda. La propuesta consiste en habilitar a las entidades financieras para que lleguen a acuerdos con las personas mayores de 65 años propietarias de vivienda, quienes podrán hipotecar su inmueble a cambio de una renta mensual. De acuerdo con el Ministerio, la hipoteca inversa,

> le permite a la persona recibir esos recursos mensuales mientras sigue disfrutando de su casa hasta el último día de su vida. En ese momento, precisamente, los herederos pueden saldar la deuda de la hipoteca con sus recursos, vendiendo el inmueble y pagando el porcentaje correspondiente o entregándolo como pago por la renta que recibió su familiar (Ministerio de vivienda, 2020).

En suma, no se habilita una política de seguridad social y protección universal basada en derechos de las y los adultos mayores. En su lugar, el gobierno habilita una figura que permitirá una reconcentración de la propiedad inmueble en favor de los bancos y en detrimento de las familias de clase media y de sectores populares que han logrado acceder a una vivienda.

"La normalidad del Estado capturado por los grandes empresarios consiste en adoptar políticas excepcionales en favor de particulares."

Un claro beneficio al capital financiero, nunca protección social. Una política que generará mayor desigualdad del ingreso y la riqueza, en uno de los países más desiguales del planeta. No es casualidad que dicha política fuese promovida por un ministro que viene de ser funcionario de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria), el gremio que asocia a los grupos de capital que se beneficiarán con tal medida.

Tampoco es una casualidad que en junio de 2020, los empresarios del turismo publicaran una carta en la que piden ayudas para su sector, incluidos alivios tributarios, crédito sectorial y subsidio de nómina (Prado 2020). Tal carta expresa una situación corriente, o mejor, es la muestra de cómo la normalidad del Estado capturado por los grandes empresarios consiste en adoptar políticas excepcionales en favor de particulares. Si el estatuto tributario está repleto de exenciones que favorecen a los representantes del gran capital extractivista, financiero y del sector servicios, tal tendencia parece reforzarse en buena parte de la política pública.

En lugar de desarrollar una política general o una planeación orientada al bienestar general, el gobierno Duque propicia un capitalismo del día a día, del gota a gota y del acuerdo con los gremios empresariales. Para lograr tal propósito, el actual gobierno ha profundizado un desmantelamiento de lo público consistente en su desnaturalización. El cogobierno corporativo es la negación de un ejercicio gubernamental orientado al interés general. La interferencia en políticas públicas entorpece el actuar legislativo que procura la garantía de los derechos humanos. El Estado capturado por la gran empresa privada socava la democracia, al priorizar la satisfacción de los intereses de algunos empresarios por encima del interés general de la ciudadanía.

La captura corporativa del Estado es nociva para la salud, la democracia y los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Cajar. (2019). Los gremios al mando. Captura corporativa e interferencia privada en el gobierno Duque. *El aprendiz del embrujo: Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque* (52-57). Bogotá: PCDHDD, CCEEU, Alianza.

Chaves, Mario. (2020, 27 de febrero). Gran consenso entre gobierno e industria para etiquetado en alimentos y bebidas. La República. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.larepublica.co/empresas/gran-consenso-entre-gobierno-e-industria-para-etiquetado-en-alimentos-y-bebidas-2970000

Dulce Veneno. La marca de la mentira. (2019, 27 de agosto).*Capítulo 1. La Logia del Lobby*. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.youtube.com/watch?v=RVEZMjiMR4o.

El Espectador-Redacción Política. (23 de noviembre, 2019). Duque se reúne primero con empresarios y comerciantes que con líderes del paro. El Espectador. Consultado el 24 de julio de 2020 en https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-se-reune-primero-con-empresarios-y-comerciantes-que-con-lideres-del-paro/

Gutiérrez, Soraya. (2019, 17 julio). *¿Para quiénes legislan?* Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/?Para-quienes-legislan

Kalmanovitz, Salomón (2020, 8 junio). Los azucareros y el Gobierno. El Espectador. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/opinion/los-azucareros-y-el-gobierno/

Ministerio de Vivienda. (2020, 11 de junio). *Con la hipoteca inversa los mayores de 65 años podrán recibir una renta mensual por su vivienda.* Consultado el 24 de julio de 2020 en http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2020/junio/con-la-hipoteca-inversa-los-mayores-de-65-anos-podran-recibir-una-renta-mensual-por-su-vivienda.

Organización Mundial de la Salud, OMS, y Organización Panamericana de la Salud, OPS. (2012). *Interferencia de la industria tabacalera. Un resumen mundial.* Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/NTD-brochure-spa.PDF

Prado, Mario Fernando. (2020, 26 junio). Para reactivar el turismo. *El Espectador*. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/opinion/para-reactivar-el-turismo/

Presidencia de la República. Prensa. (2019, 13 de diciembre). *Presidente Duque lanza la plataforma de la Gran Conversación Nacional, un espacio para escuchar a todos los colombianos.* Consultado el 24 de julio de 2020 en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-lanza-plataforma-Gran-Conversacion-Nacional-espacio-escuchar-todos-colombianos-191213.aspx

Presidencia de la República. Prensa. (2020, 7 de marzo). *Presidente Duque se reúne a esta hora con gremios para hacer un balance informativo del tema y unir esfuerzos en esta fase de contención.* Consultado el 24 de julio de 2020 en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-se-reune-a-esta-hora-con-gremios-para-hacer-balance-informativo-tema-unir-esfuerzos-esta-fase-conte-200307.aspx

Sandoval, Martha. (2019). I*nterferencia de la industria en las propuestas de implementación de sellos frontales de advertencias 2017-2018.* Bogotá: Educar Consumidores. Consultado el 24 de julio de 2020 en https://educarconsumidores.org/wp-content/uploads/2020/04/6.-Interferencia-de-la-Industria.pdf

Por la pandemia de la covid-19

DE DESACELERACIÓN Y BAJO CRECIMIENTO, A RECESIÓN

Ricardo Bonilla González / Profesor pensionado de la Universidad Nacional de Colombia

Como un año para olvidar: así pasará a la historia 2020. En él ocurrirá la tercera gran recesión de la economía colombiana en dos siglos de historia republicana y su origen es ajeno al comportamiento de los actores económicos y su dinámica. La profundidad de la recesión, en cambio, es consecuencia del manejo errático y desafortunado del Gobierno nacional y de su incapacidad para liderar la coyuntura y ofrecer paliativos razonables a la población. Es muy temprano para evaluar los daños y determinar las necesidades de la reconstrucción del tejido económico y social, pero, lo que sí se sabe, es que no podrá llegarse allá haciendo más de lo mismo. Es la oportunidad del cambio.

El crecimiento colombiano de largo plazo, alrededor del 4 % anual, que es a duras penas mediano en el mundo pero una quimera para nuestros gobernantes, ni siquiera se ha obtenido en el último quinquenio porque la locomotora funciona a media marcha y su futuro es desalentador. Antes de la irrupción de la covid-19, la economía colombiana ya tenía problemas por la extremada dependencia en un producto. La pandemia la hundió más. De dónde venimos, las proyecciones previas, la respuesta institucional y las alternativas de recuperación son los temas del presente documento.

La situación colombiana en el último quinquenio

El comportamiento previo de la economía colombiana ilustra las condiciones en que se enfrenta la pandemia y no son las mejores: fallas en la locomotora principal, desempleo en alza y déficit gemelos, mientras el control de la inflación llega al rango meta. Dado el modelo de desarrollo, dependiente de algún sector primario exportador, Colombia es un país acostumbrado a las estrellas fugaces en las que los buenos años son resultado de alguna bonanza, cafetera o petrolera, y lo transcurrido de este siglo no es la excepción. El último mejor año fue 2011, con precios altos del petróleo y crecimiento del PIB al 6,9 %. De entonces hacia acá, lo normal es crecer por debajo de la tasa de largo plazo y el promedio del quinquenio 2015–2019 es del 2,5%, lo que no es una buena senda.

Desde hace 30 años, las bonanzas petroleras, por precios altos, desplazaron a las cafeteras, también por razones similares. La diferencia se encuentra en que los beneficiarios directos de la cafetera son los productores y comercializadores privados, mientras que en la petrolera, es el Estado. Eso convirtió los hidrocarburos en su principal fuente de ingresos y en una especie de herencia irrenunciable, al punto de reflejarse como la principal locomotora del crecimiento en los planes de desarrollo de este siglo. Para el infortunio gubernamental, los últimos años se caracterizan por la inestabilidad de sus precios y el debate por descontinuar su uso, aunque esto último se va a demorar. Los ingresos cayeron y difícilmente habrá otra bonanza.

El consolidado del quinquenio esta precedido de los altibajos en la cotización del petróleo y en la inestabilidad de los ingresos: un crecimiento moderado del 3 % en 2015, la mayor caída en 2017, con 1.4 %, y una ligera recuperación para 3,3 % en 2019 y una expectativa (al comenzar 2020) del 3,5 % para el año en curso. Con esta perspectiva, se aprobó el Presupuesto General de la Nación (PGN) vigente. Los planes de desarrollo del siglo XXI (ya 6, incluido el de transición del siglo) tienen en común colocar las exportaciones mineras como motor del desarrollo, bajo el supuesto de un efecto multiplicador hacia el resto de la economía y sin construir un plan de transición hacia otras exportaciones y dinámicas. Esa locomotora perdió velocidad y el gobierno espera recuperarla, lo que no ha sucedido.

"En los planes de desarrollo del siglo XXI , las exportaciones mineras figuran como motor del desarrollo. Esa locomotora perdió velocidad y el gobierno espera recuperarla: no ha sucedido."

El principal impacto de la dependencia exportadora es su efecto cambiario[1]. Durante más de diez años, hubo una fuerte revaluación de la tasa de cambio, consistente con altas cotizaciones; un tránsito abrupto a la devaluación en 2015 y la inestabilidad cambiaria subsiguiente. En consecuencia, los indicadores de comercio exterior son desequilibrados y con fuerte déficit de las balanzas comercial y en cuenta corriente; las exportaciones no logran superar el 15 % del PIB, mientras las importaciones superan el 20 %, a falta de una oferta exportable diversa y la incapacidad del aparato productivo de sustituir importaciones y reconstruir encadenamientos con insumos nacionales.

A pesar de los ingresos fiscales derivados del sector minero exportador, no se logró el equilibrio de las cuentas fiscales del Gobierno nacional, ni del sector público consolidado. Por el contrario, la caída de las cotizaciones del petróleo redujo los excedentes de la empresa estatal Ecopetrol y la base de los ingresos de regalías. Esa inestabilidad agudizó la inflexibilidad del gasto público, lo que condujo a aprobar la "regla fiscal"[2] como un instrumento de política pública para promover su estabilidad y evitar el castigo del índice país, generado por la menor calificación internacional de riesgos. Con déficits más bajos terminó 2019: -2.5 % y -2.9 %, producto de ajustes drásticos del gasto y baja ejecución, con menores ingresos tributarios y amenaza de pérdida en calificaciones.

La situación del mercado laboral tampoco es satisfactoria. Después de algunos años en los que la tasa de desempleo vol-

[1] Fenómeno conocido como Enfermedad Holandesa. Véase , ver por ejemplo, Montenegro (2018).
[2] La Ley de Regla Fiscal se aprobó en julio de 2011, Ley 1473, y comenzó a regir el 1º de enero de 2012. Se suspendió en plena pandemia

vió a ser de un digito, el quinquenio terminó con una tasa por encima de la promedio de largo plazo y de dos dígitos, al 10,5 %. Esto fue consecuencia de la pérdida de dinamismo de sectores intensivos en mano de obra y de la asimetría que existe entre los grandes contribuyentes al PIB, minería y financiero, y su incapacidad de generar empleo masivo. Desempleo alto e informalidad son los problemas complejos de la sociedad colombiana y no hay, salvo discursos altisonantes, propuestas efectivas para que el recurso humano se use mejor. Sin embargo, la inflación está controlada y el Banco de la República cumplió su objetivo.

"La situación del mercado laboral tampoco es satisfactoria, Desempleo alto e informalidad son los problemas complejos de la sociedad colombiana y no hay, propuestas efectivas para que el recurso humano se use mejor."

En síntesis, el quinquenio concluye y el año en curso empieza con los desequilibrios macroeconómicos más cuestionados por las calificadoras de riesgos y organismos internacionales: i) déficits gemelos y ii) desempleo sin inflación. Los déficit de cuenta corriente y fiscal, ambos en los límites de la sostenibilidad y en perspectiva de agravarse; el de cuenta corriente, por la necesidad de importar bienes intermedios para la limitada producción nacional sin respuesta adecuada en las exportaciones, y el fiscal, por el paquete de exenciones aprobado en la Ley de Crecimiento, en diciembre pasado. Desempleo, dada la incapacidad de generar proyectos de choque que dinamicen la actividad económica con bajos costos financieros.

Las expectativas para el nuevo año y los choques de demanda

El optimismo del gobierno se reflejó en las proyecciones con que se aprobó el PGN[3]. Una expectativa de crecimiento del 3,5 % por recuperación de las exportaciones mineras y alineamiento de los indicadores fiscales alrededor de la regla fiscal. El optimismo duró muy poco. La aparición de la covid-19 en China derrumbó los pronósticos y el contagio externo fue el primer choque de demanda en la economía nacional. En febrero, el precio del petróleo cayó a niveles negativos y las proyecciones de crecimiento bajaron dos puntos, mientras se hacía necesario un tratamiento de choque para recuperar la dinámica del empleo y la demanda, situación para la que el gobierno no tuvo reacción afirmativa.

El 6 de marzo se confirmó en Colombia el primer caso efectivo de contagio de la covid-19, importado de Italia. En ese momento empezó el definitivo choque de demanda a la economía nacional y se mostró la impericia y el comportamiento errático del gobierno. Con el argumento de defender la economía, no introdujo correctivos en los procedimientos de acceso de viajeros y puertos y aeropuertos quedaron expuestos a la proliferación del contagio externo, con su paulatina transformación en contagio local. No introdujo medidas preventivas elementales, protocolos de seguridad, cerco sanitario ni aislamiento selectivo obligatorio. Al final, cerró los aeropuertos y ordenó la cuarentena, en una serie de decisiones encontradas y cruce de opiniones con mandatarios locales.

[3] Decreto 2411 de 30 de diciembre de 2019.

> **"Una vez decretada la cuarentena, surgió el interrogante sobre cómo garantizarla."**

Una vez decretada la cuarentena, surgió el interrogante sobre cómo garantizarla. Por seguridad alimentaria, no policial. En respuesta, el gobierno decreta, el 17 de marzo de 2020, el Estado de Emergencia[4] y descubre que puede legislar a su acomodo. El despacho presidencial se convirtió en una fábrica de decretos sin control del Congreso y a la espera de lo que pudiera decidir la Corte Constitucional. Inauguró la versión colombiana de "Aló Presidente", creó el Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) el 21 de marzo[5], con destino al sistema de salud y a la población encerrada y sin ingresos, y lo dotó con recursos prestados e impuestos que no podía decretar, que la Corte terminó declarando inconstitucionales[6].

El segundo choque de demanda, el generado por factores internos, es consecuencia de la cuarentena sin ingresos y al cierre de la producción y de servicios no esenciales. El aislamiento generó la pérdida de más de 5,5 millones de puestos de trabajo, entre los de empleados formales y los trabajadores por cuenta propia que dejaron de laborar y pasaron a la inactividad. En consecuencia, la población económicamente activa (PEA) se contrajo, aumentó la población inactiva y, en mayo, subió la tasa de desempleo hasta el 21,4 % en mayo. Un mes después, esa tasa descendió a 19,8% en junio (DANE, 2020) (cuadro 1), cuando muchos trabajadores por cuenta propia retomaron sus actividades. Sin ingresos e impedidos para trabajar, los hogares sufrieron una caída en su consumo estimada oficialmente en -5.7 % (cuadro 2).

Cuadro 1. *Indicadores fiscales de cuenta corriente y de capital*
Período 2015 – 2020 (%PIB)

Concepto/año	2015	2016	2017	2018 P	2019 PR	2020 PR
Déficit Gobierno Nacional	-3,0	-4,0	-3,6	-3,1	-2,5	-8,2
Déficit sector público consolidado	-3,4	-2,2	-2,4	-2,7	-2,9	-9,5
Cuenta corriente	-6,3	-4,2	-3,3	-3,9	-4,3	-4,8
Inversión extranjera directa	4,0	4,9	4,4	3,5	3,5	2,6
Importaciones de bienes y servicios	22,7	21,5	20,1	20,7	22,7	16,0
Exportaciones de bienes y servicios	15,7	14,7	15,1	15,9	15,9	10,7

[4] Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
[5] Decreto 444 de 21 de marzo de 2020.
[6] Véase, por ejemplo, la suerte del decreto 568 de 15 de abril de 2020 y el pronunciamiento de la Corte Constitucional el 4 de agosto (Chaves, 2020).

Deuda pública bruta SPNF	53,4	54,9	54,4	57,5	57,3	64,2
Deuda externa pública y privada	38,0	42,5	40,0	39,6	42,7	44,2
Deuda externa pública	22,5	25,1	23,1	21,9	22,8	23,3
Deuda externa privada	15,5	17,4	16,9	17,7	19,9	20,9
Ahorro total	17,0	17,4	16,9	16,3	16,8	13,2
Tasa desempleo	8,9	9,2	9,4	9,7	10,5	21,4
Tasa inflación IPC	6,8	5,8	4,1	3,2	3,8	2,4
Devaluación real	13,7	-7,4	4,7	-0,9	0,6	3,7

P: proyectado. Pr: preliminar

Fuente: *MinHacienda, Marco Fiscal Mediano Plazo 2020, Banco de la República BIE, DANE GEIH.s.*

Es temprano para medir el impacto final de la pandemia, dado que se ha extendido más de lo previsto y aún hoy no se sabe cuándo tocaremos techo. Por lo pronto, al cierre de este artículo, van cinco meses y los resultados del segundo y del tercer trimestre serán dramáticos. Así lo reconoce el Gobierno y lo refleja en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020), del que se toman las estimaciones preliminares del año, sin que sean conclusivas (cuadros 1 y 2). Por ejemplo, allí se estima la caída del PIB hasta -5,5 %, pero, otras proyecciones son menos optimistas y la extienden hasta -8 %. Estas últimas, totalmente creíbles, como consecuencia del menor movimiento en el comercio exterior, de exportaciones al -16 % e importaciones al – 19 % y de aumento del déficit en cuenta corriente al -4.8 % del PIB, mientras la deuda pública se proyecta al 64 %, el déficit fiscal al -8,2 % y la caída en el ahorro hasta el 13 %, todos, sobre el PIB.

La respuesta institucional monetaria y fiscal

La llegada de la covid-19 es un hecho sobreviniente para el que nadie estaba preparado y por eso el contagio y la recesión son universales y en cadena. En Colombia, aún estamos en medio del primer ciclo y las respuestas han dependido de la magnitud del daño y de la percepción del tipo de prevención y credulidad sobre su existencia.

En las respuestas institucionales de diversos países se observan tres tipos de comportamiento: 1) los que pusieron todo el esfuerzo en la prevención y garantizaron cuarentenas efectivas, 2) los que dudaron entre salvaguardar la economía y controlar el contagio, de modo que actuaron tímidamente con apoyos al sistema de salud y medidas insuficientes para sostener el aislamiento, y iii) los que dijeron que el virus era una simple gripa y dejaron avan-

zar el contagio, para tener que asumir las consecuencias en el daño de la economía. Los primeros salieron rápido, redujeron el daño en salud y tienen mejores posibilidades para recuperar el tejido socioeconómico: Corea y China, entre otros. Los terceros son hoy el centro de la pandemia, aún no vislumbran el pico y su economía se deterioró en grados impensables: Estados Unidos, Brasil y México. La reacción colombiana es del segundo grupo.

Ante la evidencia de recesión, se puede garantizar un aislamiento obligatorio que significa reducir la actividad económica a lo esencial (salud, cadena alimenticia y servicios de saneamiento, transporte y comunicaciones), tan solo, gastando los ahorros, con deuda o con asistencia de emergencia. Dada la desigual distribución del ingreso en Colombia, cerca del 90 % de los hogares no tiene capacidad de ahorro y lo que pueda haber acumulado no está disponible porque forma parte del ahorro forzoso de los fondos para la vejez. Ese mismo 90 % es, difícilmente, objeto de crédito y, menos, en condiciones de reducción de ingresos y pérdida de las posibilidades de trabajar. Para ese grupo, solo queda la alternativa de salir a rebuscar ingresos o de esperar una ayuda temporal de emergencia.

"Dada la desigual distribución del ingreso en Colombia, cerca del 90 % de los hogares no tiene capacidad de ahorro. Para ese grupo, solo queda la alternativa de salir a rebuscar ingresos o de esperar una ayuda temporal de emergencia"

Las acciones de diversos gobiernos se han dirigido a: 1) estimular la demanda con apoyos directos a los hogares, 2) apoyar a las micro y pequeñas empresas en pagos de nómina, de manera que se eviten despidos, 3) apoyar a las empresas, con garantías para asumir créditos a tasas bajas, 4) diferir el pago de impuestos nacionales y territoriales y v) invertir en recursos públicos, como respuesta ante la parálisis de la inversión privada. Eso se refleja en las políticas monetaria y fiscal de la coyuntura y Colombia no es la excepción.

Cuadro 2. *Crecimiento del PIB por estructura del gasto*
Período 2015 – 2020

Año	2015	2016	2017	2018 P	2019 PR	2020 PR
Crecimiento del PIB (%)						
Consumo final (I)	3,4	1,6	2,3	3,7	4,4	-3,9
Hogares	3,1	1,6	2,1	3,0	4,5	-5,7
Gobierno	4,9	1,8	3,6	7,0	4,3	4,1
Formación bruta de capital (II)	-1,2	-0,2	-3,2	2,1	4,0	-17,7

Demanda Interna (I + II)	2,4	1,2	1,1	3,4	4,3	-6,8
Exportaciones	1,7	-0,2	2,6	0,9	2,6	-16,3
Importaciones	-1,1	-3,5	1,0	5,8	8,1	-19,0
Producto Interno Bruto (PIB)	3,0	2,1	1,4	2,5	3,3	-5,5

P: proyectado. Pr: preliminar

Fuente: *DANE, MinHacienda, Marco Fiscal Mediano Plazo 2020.*

La política monetaria, responsabilidad del Banco de la República, se concentra en el control de la inflación y el instrumento más importante es la tasa de interés de intervención, la que regula las relaciones entre el Banco Central Emisor y los bancos comerciales. La Junta Directiva respondió oportunamente con el objeto de otorgar liquidez a la economía y lo hizo con dos tipos de decisiones: la primera consistió en bajar sucesivamente la tasa de interés de intervención: desde abril de 2018, se encontraba en 4,25 y, después de cinco reuniones que iniciaron en marzo de 2020, la dejó en 2,25: con 50 puntos básicos (pb)[7], luego en abril, otros 50 pb; en mayo, también 50 pb; en junio, 25 pb y en julio, 25 pb, para un total de 200 pb, en atención a la expectativa de inflación próxima a 2 %, tendencia a la baja por el choque de demanda. La segunda decisión fue reducir el encaje marginal con objeto de liberar recursos a los bancos comerciales para dar capacidad de otorgar créditos.

La política fiscal ha tenido tres tipos de decisiones: 1) apropiar recursos para el sistema de salud, 2) apropiar recursos para auxilios de emergencia y 3) apalancar recursos de salvaguarda de créditos privados. Las dos primeras, con el FOME, adscrito al Ministerio de Hacienda. En este fondo se cuenta con $23,3 billones, el 2,3% del PIB. El resto de recursos, para que el sector financiero apoye empresas. En total, el Gobierno nacional afirma usar recursos por el 11 % del PIB para afrontar los efectos de la pandemia, pero solo existe certeza de lo apropiado al FOME que, tampoco, se ha ejecutado en su totalidad.

El FOME distribuyó presupuestalmente sus recursos en tres contingencias, así: 1) para la emergencia sanitaria, destinada al área de salud, $ 8,24 billones; 2) para ayudar a población vulnerable, transferencias condicionadas e ingreso solidario, $ 6,63 billones y 3) para el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), $ 6,96 billones. Falta por aprobar la distribución presupuestal de recursos por $ 1,44 billones (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020, p.405). Los recursos para la salud, se entregaron a las Entidades Promotoras de Salud (EPS), propias del régimen privado, y no a la salud pública, razón por la cual no hay un programa efectivo de

[7] Una buena explicación de la utilidad de hablar de "puntos básicos" se encuentra en https://es.wikipedia.org/wiki/Punto_base. Allí mismo explica que "un punto básico (...) es la centésima parte (1/100) de un punto porcentual, es decir 1 pb = 0.01 %". Por ejemplo, un 0,01% de un 10 % o 1 punto básico de un 10 % (nota editorial).

rastreo masivo y el diagnóstico es parcial, con bajo número de pruebas por millón de habitantes y tasa positiva elevada. En los otros dos programas, destinados a la población, se han ejecutado $ 6,2 billones, el 0,6% del PIB.

Aunque, el gobierno colombiano le puso atención en términos técnicos a la pandemia, en términos reales, no la atendió directamente sino que la dejo en manos de terceros y actúa según el ritmo de los acontecimientos. Los recursos apropiados para entregar a los hogares fueron insuficientes y no los han entregado en su totalidad, de manera que las sucesivas cuarentenas han sido poco efectivas. La población salió a rebuscarse y los focos de contagio se expandieron, lo que nos ha convertido en el país con la cuarentena más larga del mundo sin haber contenido los contagios, ni llegar al pico. Los prejuicios "población atenida" y "quieren todo gratis" primaron sobre la necesidad de aislar eficientemente, algo que pretendieron resolver con una ayuda denominada "ingreso solidario" de $ 160 mil por hogar: ni siquiera, un valor en la línea de pobreza.

El Gobierno concentró los apoyos en el sector financiero, las EPS y las empresas, en espera de que ellas atendieran apropiadamente a la población, lo que no sucedió. Además de dejar en manos de las EPS la respuesta a un problema de salud pública, con evidente descuido de otro tipo de enfermedades, el grueso de la atención quedó en manos de la oferta empresarial. Es un absoluto fracaso el programa PAEF, con entrega de ayudas a la nómina; como se dijo, hubo para eso una apropiación de $6,96 billones y, al 3 de agosto, se habían desembolsado $ 1,7 billones (Observatorio Fiscal Universidad Javeriana, 2020); en consecuencia, más de 2 millones de personas perdieron su empleo. El sector financiero quedó con toda la liquidez y los recursos del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafín), pero, no ha reflejado la baja en las tasas de interés y extremó los requisitos para otorgar créditos, a nombre del mayor riesgo.

Los estimativos preliminares son pesimistas, pero no extremos; la desaceleración se transformó en recesión, cuyo tamaño aún se desconoce; por ahora, está en un intervalo de entre -5 % y -8 %. El consumo de los hogares y la inversión bruta de capital son las más afectadas (cuadro 2), mientras el único que puede gastar es el Gobierno, con un gasto que se proyecta al 4,1%; para financiar ese gasto, y ante la previsible caída en la tributación, aumenta la deuda pública interna y la externa y el déficit fiscal supera ampliamente lo previsto en la Regla Fiscal; por esto fue necesario dejarla a un lado. El daño en la economía es más profundo de lo que habría podido ser si el Gobierno hubiera garantizado los recursos para una cuarentena efectiva y dejado de lado propuestas teatrales como "el día sin IVA" y "aislamiento inteligente". Lo barato sale caro y estamos pagando las consecuencias del miserabilismo oficial.

¿Cómo será la recuperación?

El contagio se universalizó y la afectación a la economía es global, con una drástica reducción del comercio internacional y la limitación de los mercados internos a lo esencial. Esto significa que las actividades relacionadas con el comercio exterior, el turismo y la vida social son las más perjudicadas y, probablemente, las últimas en reactivarse. Lo esencial está definido por lo siguiente: los requerimientos del sistema de salud en atención a la pandemia, de manera que se redujo la atención a otras patologías a lo exclusivamente

urgente; el saneamiento básico, la producción y comercialización de la cadena alimenticia, el transporte controlado, los canales de comunicación, así como la producción de insumos y bienes calificados como esenciales y las funciones de gobierno. Las demás actividades se reducen notoriamente.

Recuperarse es volver a poner en marcha ese aparato productivo y de servicios paralizado temporalmente, con todas las implicaciones de esa parálisis. La mayor tasa de desempleo y el incremento de la población inactiva refleja la pérdida de puestos de trabajo y el cierre de unidades productivas de empresas formales y de actividades de trabajadores independientes que ofrecen servicios, para los que no hay demanda. Recuperarse no es simplemente volver a abrir las puertas de los negocios: es volver a contratar personas, asumir los costos del tiempo perdido, tener capital de trabajo y adquirir nuevo inventario, aumentar gradualmente el uso de la capacidad instalada y esperar compradores.

Se observan, al menos, dos percepciones en los países en relación con la pospandemia: 1) algunos suponen que lo sucedido fue "un pinchazo" que, una vez superado, permite retomar la actividad normal y volverá el creciemiento; se conoce como la perspectiva de una coyuntura en "V", en la que se sale de un momento normal, se cae por efecto-contingencia y se retoman actividades sin dificultad. 2) Otros entienden que hubo cambios para perdurar y que recuperar la normalidad es resultado de un plan de choque, equivalente al Plan Marshall, que se impulsó luego la segunda guerra mundial, con fuerte inversión pública y estímulos a la actividad privada.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo, para la próxima década, la percepción del gobierno colombiano es la de un movimiento en "V": crecimiento del 3,3 en 2019, caída al -5.5% en 2020, recuperación al 6,6% en 2021 y al 5,5% en 2022, para continuar en una senda del 3,3% al final de la década (Ministerio de Hacienda, 2020, pp. 247 y ss). Esa rápida recuperación será consecuencia de "mejores precios y mayores niveles de producción de *commodities* (Ministerio de Hacienda, 2020, p. 260)", es decir, de la expectativa de recuperar el mercado minero-energético y mantener el modelo vigente acompañado de mayor inversión privada. El gobierno considera que los fundamentos de la economía están bien, siguen vigentes y se recuperará la senda de crecimiento de 2019, interrumpida por la covid-19. Más de lo mismo, sin programa alternativo.

Seguir sosteniendo el crecimiento económico con una locomotora de trocha angosta y en desuso no es la mejor propuesta de recuperación, en la que tampoco se entienden las razones del bajo crecimiento del quinquenio anterior. Es hora de cambiar. Los recursos mineros no se van a acabar pero no son la alternativa del futuro. Esta alternativa hay que construirla volviendo a los sectores agropecuario e industrial, reconstruyendo cadenas productivas y consolidando una oferta exportable diversa y de mayor valor agregado. El país tiene que superar el síndrome de las bonanzas y, para hacerlo, no puede seguir dependiendo de una canasta reducida de exportaciones de bienes primarios.

" Es hora de cambiar. Los recursos mineros no se van a acabar pero no son la alternativa del futuro. Esta alternativa hay que construirla volviendo a los sectores agropecuario e industrial."



La política monetaria no se puede concentrar solamente en el control de la inflación, sacrificando el crecimiento y el empleo. Es el momento de revisar los compromisos del Banco de la República. La prioridad de la recesión anterior, 1998-1999, fue bajar la inflación y llevarla a la senda del 3%: ese objetivo está cumplido. La prioridad pospandemia es recuperar la senda del crecimiento y bajar la tasa de desempleo. Las medidas tomadas en la coyuntura contribuyen a dar liquidez y a crear condiciones para volver a crecer, mientras el choque de demanda llevó la inflación a un inesperado 2 % para fin de año y a tasas negativas en varios meses, de modo que dejó de ser un problema por el momento. Hora de pensar en el crecimiento con empleo.

La política fiscal queda maltrecha y lejos de la perspectiva ideada en la Regla Fiscal. De ahí que no tenga sentido volverla función-objetivo. El Gobierno tiene claro que él es el único que puede gastar y que lo tiene que hacer contra deuda, lo que significa, contra impuestos futuros. Sin embargo, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo se dice lo contrario, lo que es un contrasentido. Bajo la premisa de que las cuentas fiscales deben volver a equilibrio, el Gobierno considera que su única intervención es el gasto de emergencia y, por tanto, supone que el gasto del Gobierno central sube hasta el 23,8 % del PIB en 2020 y debe bajar al 20,7 % en 2021, para que el déficit fiscal de -8.2% se reduzca a -5.1% en un año[8]. Tampoco tiene previsto mejorar ingresos y descarta una reforma tributaria; mucho menos, hacer la reforma integral que siempre se ha ofrecido y nunca se ha aprobado. Al final, un Estado pasivo.

[8] Ministerio de Hacienda, Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020, tabla 46, página 269.

EL TRASFONDO DE ESTRATEGIAS INSUFICIENTES PARA ENFRENTARLO

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, FCSPP

El paramilitarismo es un fenómeno que no se resume en la existencia y funcionamiento de grupos armados. En efecto, su estructura armada, es solo una –aunque muy importante- parte del paramilitarismo, pero su acción trasciende a esferas de expresión estatal, social y de economía tanto legal, como ilegal. Pese a ello, tal perspectiva compleja del fenómeno no se encuentra en los análisis y propuestas de normativa y política pública emanadas del Estado colombiano. Estas se han enfocado, principalmente, en la acción del ala militar, de manera que limitan el establecimiento de estrategias comprensivas de la magnitud del problema. Una tendencia histórica que el actual gobierno, en sus dos primeros años de ejercicio, ha decidido continuar.

La Defensoría del Pueblo emitió una Alerta Temprana de inminencia el 30 de abril de 2020 (018), debido a,

> la situación de riesgo que afrontan los territorios con presencia y accionar de actores armados no estatales y grupos armados de delincuencia organizada por cuenta de los efectos y las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria derivada por la pandemia COVID-19.

En esa alerta advirtió que, pese al contexto de la covi-19, se observa la continuidad de la expansión de los grupos "posdesmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y/o sucesores del paramilitarismo" que buscan cooptar espacios de poder, en especial, en las zonas dejadas por la antigua guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). Específicamente, indica que las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) (Clan del Golfo) han tenido un comportamiento constante de expansión y consolidación del control territorial en el Pacifico colombiano, el Caribe y departamentos del nororiente del país. Asimismo, ha observado el crecimiento y expansión territorial de otros grupos como "Los Rastrojos", las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra (Los Pachenca), el grupo sucesor del Bloque Mineros de las AUC y Urabá (Los

Caparrapos) y la organización sucesora del frente Sur del Putumayo de las mismas AUC (La Constru).

Aunque hubo desmovilización del grupo paramilitar AUC en virtud del llamado Acuerdo de Ralito y con la aplicación de la Ley 975 de 2005, se puede observar la perpetuación de su actuar en las actuales organizaciones criminales. Tanto así que la persona conocida con el alias de Don Mario dejó en claro, en una entrevista para el periódico El Espectador, que las AGC no solo fueron las sucesoras, sino la continuación deliberada de los grupos paramilitares, por orden de Vicente Castaño, ante su desconfianza con el proceso de desmovilización que adelantaban las AUC (El Espectador, 2016). En efecto, no puede decirse que después de la Ley 975 haya desaparecido la violencia ejercida por este tipo organizaciones armadas, ni que haya disminuido. Se ha observado que las AGC tienen presencia en 22 de los departamentos del país[1] y en 29 de ellos, es decir, en aproximadamente el 90 % del territorio nacional, se ha registrado presencia de esta y otras organizaciones sucesoras del paramilitarismo (Indepaz, 2018). Aunado a ello, se han fortalecido las alianzas de estos grupos en los ámbitos regional, binacional e, inclusive, trasnacional (Defensoría del Pueblo, 2020). Estas uniones, junto con la construcción de un modus operandi de relacionamiento, tercerización o subcontratación de bandas locales, les aseguran, en distintas escalas, un mayor control territorial.

Con el argumento de la desmovilización parcial de las AUC, los sucesivos gobiernos nacionales han negado la persistencia de las dinámicas paramilitares, de suerte que la recomposición de las autodefensas se sometió a una visión despolitizada, que las considera como expresiones de criminalidad común. Ejemplo de ello es la Directiva Permanente 014 de 2011 del Ministerio de Defensa Nacional, en virtud de la cual se imparten instrucciones para tratarlas como Bandas Criminales (Bacrim). Según los análisis de autoridades gubernamentales, el operar de las Bacrim poseía dos características: "ausencia de una razón de ser contrainsurgente o de cualquier objetivo político que justifique su accionar; y su esencia criminal apuntalada en la expansión del narcotráfico y de otros mercados ilegales" (Prieto, 2013, p. 3). Como se ve, el concepto suprime toda concepción de relacionamiento del paramilitarismo con el Estado, personajes políticos y su expresión social y económica, circunscribiéndolo a la economía ilegal. De esa forma, olvida el vínculo del paramilitarismo con economías de tipo legal y con agentes estatales.

Estas consideraciones se repitieron en las posteriores estrategias, establecidas, incluso, después de la firma, en 2016, del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final). Pueden verse las directivas 015 y 016 de 2017 del Ministerio de Defensa Nacional, que clasifican a estas organizaciones en Grupos Armados Organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO) y los circunscriben al ámbito de las economías ilegales. Dejan de lado el histórico papel que ha desempeñado el Estado en la creación, promoción y mantenimiento de organizaciones paramilitares[2] y que se equipara al apoyo que otrora se hizo a las cooperativas de vigilancia y seguridad privada Convivir o a las AUC en los siguientes aspectos:

[1] Otras fuentes señalan que las AGC se encuentran en, por lo menos, 17 departamentos. Al respecto, véase InSigth Crime. (2020)
[2] Al respecto, véanse Corte IDH (2007, párr. 78) y Corte IDH (2002, párr. 84).



> dotación logística, (...) provisión de armas, muchas de ellas con amparo legal; recolección de dinero, tanto los aportes voluntarios como los recaudos extorsivos; operaciones de inteligencia; relaciones con fuerza pública, representantes del Estado de los niveles nacional, regional y local (Tribunal Superior de Bogotá, 2013).

En efecto, la esfera de acción de las organizaciones paramilitares se extiende a las instituciones del Estado, en especial, a la fuerza pública, como en el caso de Miguel Antonio Bastidas, "alias Gárgola" (jefe del grupo armado "La Construu"). Este paramilitar permaneció escondido por dos meses en una guarnición militar y se le apresó en compañía de un coronel activo del Ejército Nacional, cuando se movilizaba en el vehículo de dicho coronel (El Espectador, 2020c); o el caso del camión del ejército que llevaba uniformes y prendas de uso exclusivo de las fuerzas militares que se entregarían, presuntamente, a grupos armados del Urabá (El Tiempo, 2020). En general, se trata de las alianzas de las fuerzas armadas con grupos armados para la venta de información, armas y salvoconductos (El Heraldo, 2020), denunciadas en la denominada Operación Bastón.

Asimismo, se observa la vinculación, no solo con las instituciones militares, sino también con las civiles, mediante la utilización o el vínculo con funcionarios públicos, en la perspectiva de favorecer su accionar, impedir operativos y obtener variados beneficios. Así se registró en el accionar de "Los Rastrojos", que, presuntamente, pagaban, a la Policía Nacional y al Ejército por protección; el de "Los Bota-

[3] Nombre que hace alusión al que fuese el comandante de las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá Arnubio Triana, alias 'Botalón'.

lones"[3], con respecto a la facilitación para hacer las actividades de minería ilegal y narcotráfico (Fundación Ideas para la Paz, 2017, p. 83) y el relacionamiento que se observó de las AGC con funcionarios del municipio de Tarazá (Antioquia). Estos últimos les entregaban información "sobre las actividades de la Alcaldía (...), los movimientos de la fuerza pública y el ingreso de funcionarios al pueblo" (Verdad Abierta, 2018); algo similar al "silencio" que guardaba la Alcaldía de San Onofre sobre el accionar de este grupo en el municipio, de modo que obstaculizaba los planes de contingencia y protección para las comunidades (El Espectador, 2020a).

El trasfondo de la creación de estrategias insuficientes en materia del sometimiento de estos grupos es el antes señalado actuar discursivo del Gobierno nacional, que encubre los vínculos políticos, económicos y sociales. Con él de privilegian políticas de tipo castrense que se concentran, por tanto, en el aumento del pie de fuerza y la militarización de los territorios y no observan el desarrollo de investigaciones esclarecedoras, la desestructuración de las fuerzas armadas y la revisión de expedientes de funcionarios públicos vinculados, entre otros aspectos. Dichas estrategias parten igualmente de un desconocimiento e inaplicación de las herramientas derivadas del Acuerdo final de construcción de la paz. Pretenden simular su cumplimiento mediante dos elementos: el primero, figuras paralelas a las que se les asignan funciones equivalentes a las instancias, pero sin el espíritu del Acuerdo final y sin la participación de la sociedad civil; el segundo elemento, la implementación de las instancias previstas, pero con un enfoque distinto al previsto en el Acuerdo, que lo desconoce.

> **"El actuar discursivo del Gobierno nacional encubre los vínculos políticos, económicos y sociales de los grupos paramilitares."**

El Gobierno nacional expidió el Decreto 965 de 2020, "por el cual (...) se adoptan medidas para el sometimiento individual a la justicia de los integrantes de los Grupos Armados Organizados (GAO)". Según sus considerandos, es producto del trabajo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad como responsable de la política pública de desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo, pero, los y las delegadas de la sociedad civil ante esta instancia advirtieron que el proyecto de decreto no se discutió, ni aprobó en ella (El Espectador, 2020b). Además, el decreto reproduce los errores históricos en materia de sometimiento y reinserción de grupos armados, pues no prevé mecanismos que satisfagan el derecho a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas, ni hace claridad sobre las estructuras que, en casos como la Ley 975, dieron lugar a la recomposición de las organizaciones armadas.

En un mismo sentido, se implementan normativas como el Plan de Acción Oportuna (PAO) y las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o "Zonas Futuro". Su punto de partida es el control militar de los territorios, para luego considerar la acción de otras instituciones estatales. El PAO y las Zonas Futuro son estrategias que buscan reemplazar los demás mecanismos legales creados en virtud del Acuerdo final en materia de prevención y protección para líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos y de la acción estatal frente a los grupos armados que atentan contra estas personas. No obstante, la simulación de cumplimiento del Acuerdo final se ve, incluso, en el hecho de que en la Comisión del PAO están los mismos integrantes que en la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), menos la

representación de la sociedad civil, y tiene funciones similares a esta comisión. Igualmente, algunas de las Zonas Futuro se superponen a municipios PDET, sin que sea clara la forma en que se coordinarán ambos programas y con el riesgo de que el enfoque de los PDET se desconozca ante la visión de Seguridad y Defensa que hay en la estrategia de estas zonas.

> **"El gobierno de Duque ha optado por mostrar la implementación del Acuerdo como algo cosmético. En realidad, lo recorta o cambia el espíritu de las instancias previstas y creadas en él."**

Por ello, en su segundo año, el gobierno del presidente Iván Duque ha optado por mostrar la implementación del Acuerdo final, en la medida en que lo desconoce, como algo cosmético. Esa implementación pasa, en realidad, por recortar o cambiar el espíritu de las instancias previstas y creadas. Es el caso de la Unidad Especial de Investigación (UEI) y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, concebidos en el numeral 3.4. del Acuerdo final como herramientas investigativas para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo[4]. Solamente, se ha logrado la captura de algunas cabezas, sin que se afecte seriamente la estructura criminal, de manera que se permiten la reconfiguración y la continuidad de su accionar. Igual ha sucedido con la CNGS, a la que han intentado reglamentar para que se tengan en cuenta reuniones temáticas o asesoras en las que no hay presencia de representantes de la institucionalidad con capacidad decisoria. Según el Decreto Ley 154 de 2017, a la CNGS la conforman las y los más altos funcionarios del Gobierno nacional, incluido el presidente de la República. Con el cambio de reglamento, se puede mostrar que se está cumpliendo en periodicidad, según lo estipulado normativamente, sin importar que el cambio del funcionar original de la comisión.

Así, la forma en que el Estado interviene ante el actuar paramilitar puede explicarse por la falta de implementación efectiva, integral y de buena fe del Acuerdo final y la creación de discursos desconocedores del papel fundamental que desempeñan agentes de Estado y economías legales al encubrir los vínculos existentes entre estos y los paramilitares. En consecuencia, la continua elaboración de políticas y normativas que olvidan y encubren la magnitud del fenómeno paramilitar redundan en soluciones limitadas o restringidas que no llegan realmente a la forma de funcionamiento, expansión y estructura de las organizaciones criminales y superditan la acción estatal a lo coyuntural. No observan las continuidades y recomposiciones y dejan el fenómeno, por tanto, quizás afectado, pero no desmantelado.

El resultado de la intervención estatal colombiana frente a las organizaciones paramilitares puede observarse, materialmente, en la pérdida de control y presencia territorial y de la soberanía en algunos territorios ocupados por ellas. En estas zonas, el Estado terminó por ceder su control. Es lo que sucedió en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) de Ituango (Antioquia), en el que vivían más de 93 excombatien-

[4] El numeral 3.4 del Acuerdo final se titula "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos 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" (Acuerdo final, 2016)

tes de las Farc-EP. Estas personas se vieron forzadas a desplazarse debido a que el Estado no les brindó garantías de seguridad (Blu Radio, 2020). El episodio se ha repetido en "los municipios [de] Miranda, al norte del Cauca, y en La Uribe, Meta, donde también los exguerrilleros se desplazaron por amenazas de grupos armados" (La Silla Vacía, 2020). No puede olvidarse el caso de Eider Adán Lopera, el líder de la Asociación de Campesinos del Bajo Cauca, presuntamente asesinado por "Los Caparrapos". Estos impidieron a las autoridades hacer el levantamiento del cuerpo (Semana, 2020).

Si el Gobierno nacional persiste en la creación de herramientas paralelas, en el desconocimiento del espíritu del Acuerdo final y en el establecimiento de discursos desconocedores de la integralidad del fenómeno paramilitar no podrán estructurarse herramientas efectivas para desmantelar las organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Por el contrario, se brindarán las condiciones para que esas organizaciones sigan reconfigurándose de acuerdo con el contexto. En virtud de ello, es imperativo que el Estado colombiano implemente integralmente el Acuerdo final y desde la perspectiva de seguridad humana que este tiene; que propenda por la activación conjunta de todas sus instancias, en especial, de la CNGS; que en esas instancias participe en la forma adecuada la sociedad civil, en la coordinación y articulación del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Sisep). De igual forma, resulta necesaria la discusión de los lineamientos de política pública presentados en 2019 al pleno de la CNGS por los y las delegadas civiles. Las instituciones correspondientes no los han analizado en las únicas dos sesiones realizadas en 2020 (Forero, S. 2020)[5].

[5] A la fecha de la elaboración del artículo, solo se habían convocado dos reuniones de la CNGS en 2020.

Referencias bibliográficas

Blu Radio. (2020, 15 de julio). *Salida de 93 exguerrilleros del ETCR Santa Lucía es un desplazamiento forzado: Farc.* Consultado en https://bit.ly/2CjoSzR

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. (2002, 12 de junio). *Sentencia Caso de los 19 comerciantes vs. Colombia.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. (2007, 11 de mayo). *Sentencia. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. (Fondo, Reparaciones y Costas).*

Defensoría del Pueblo. (2020, 30 de abril). *Alerta temprana de inminencia N° 018-2020.*

El Espectador. (2016, 1º de febrero). El nacimiento de los Urabeños, según "Don Mario". *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-nacimiento-de-los-urabenos-segun-don-mario-articulo-614132

El Espectador. (2020a, 16 de enero). Amenazan líder que investiga resurgimiento paramilitar en Montes de María. *El Espectador*. Consultado en https://bit.ly/3faFszm

El Espectador. (2020b, 8 de junio). En el decreto para el sometimiento de grupos armados las víctimas no existen. *El Espectador*. Consultado en https://bit.ly/3ewggmD

El Espectador. (2020c, 20 de junio). Alias "Gárgola", el jefe de La Constru que se habría colado en la JEP. *El Espectador*. Consultado en https://bit.ly/3ezEWuo

El Heraldo. (2020, 18 de mayo). Denuncian que oficiales del Ejército vendieron armas a narcos y disidencias de las Farc. *El Heraldo.* Consultado en https://bit.ly/2OGI5O

El Tiempo. (2020, 1º de julio). Cae camión del Ejército con dotación oficial que al parecer iba para grupos ilegales de Urabá. Consultado en https://bit.ly/3hRDMwD

Forero, S. (2020, 9 de enero). La propuesta que le presentaron al Gobierno para desmontar el paramilitarismo. *El Espectador-Colombia 2020.* Consultado en https://bit.ly/3jS7S4R

Fundación Ideas para la Paz. (2017). *Crimen organizado y saboteadores armados en tiempos de transición*.

InSight Crime. (2020, 26 de agosto-última actualización) *Los Urabeños.* Consultado en https://bit.ly/3g9VKtz

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz. (2018). *Conflictos armados focalizados 2017-2018.* Consultado en https://bit.ly/2DJn0AR

La Silla Vacía. (2020, 15 de julio). En Ituango los excombatientes se van, pero la guerra queda. *La Silla Vacía.* Consultado en https://bit.ly/2DSaNtX

Prieto, Carlos. Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia. FES Seguridad, 2013, p. 3. Disponible en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09714.pdf

Semana. Grupo armado impide levantamiento de cadáver de líder asesinado en Tarazá. 22 de junio de 2020. Consultado en https://bit.ly/3fC4HeW

Tribunal Superior de Bogotá-Sala de Justicia y Paz. (2013, 30 de octubre). *Sentencia. Rad. 11-001-60-00 253-2006 810099 Rad. Interno 1432.* M. P. Eduardo Castellanos Roso

Verdad Abierta. (2018, 28 de febrero). Políticos y criminales: ¿aliados en el Bajo Cauca? *Verdad Abierta.* Consultado en https://bit.ly/3erOtnq

UN REVELADOR BALANCE EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ

El 20 de julio de 2020, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República, el presidente Iván Duque presentó un breve balance de sus dos primeros años de gobierno en materia de lucha contra la impunidad:

> Hemos reducido la tasa de homicidios a una de las menores en más de 40 años y alcanzado la menor tasa de secuestros en décadas. Hemos desarticulado organizaciones ilegales que sembraban el odio y la destrucción en los campos colombianos. Y, por segundo año consecutivo, logramos que los cultivos ilícitos continúen disminuyendo, alcanzando la mayor reducción en casi 7 años y, año a año, hemos reducido la tasa de homicidios a nuestros líderes sociales que –comparado con el periodo 2016-2018–, lleva una reducción del 25% en lo que va corrido de nuestro gobierno (Vicepresidencia de la República, 2020)

Lo revelador del balance fue, sin duda, la distancia entre los datos, que parecen extractados de una realidad y un país distintos, si consideramos que Colombia ocupa el quinto lugar en el continente americano y el octavo a nivel mundial en materia de impunidad; después de Filipinas, India, Camerún, México, Perú, Venezuela y Brasil. Lo anterior, a partir de la aplicación del Índice Global de Impunidad[1] (IGI), metodología estructurada mediante el análisis de los sistemas de seguridad y justicia, y el respeto de los derechos humanos, cuyo objetivo es "visibilizar, en términos cuantitativos, el problema global de la impunidad y su efecto directo en otros fenómenos globales como la desigualdad, corrupción y violencia" (Le Clercq y Rodríguez, 2017, p. 7).

Los datos del balance de Duque parecen de un país distinto, si consideramos que Colombia es el quinto país en América y el octavo en el mundo con más impunidad.

El IGI toma como referente de análisis el concepto de impunidad adoptado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en los siguientes términos:

[1] "Para el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (CESIJ) la impunidad es un fenómeno multidimensional que va más allá del análisis de los delitos susceptibles de ser castigados, como el homicidio. Y ésta tiene tres grandes dimensiones: seguridad, justicia y derechos humanos. Medimos la impunidad desde dos criterios centrales: la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los países" (Le Clercq y Rodríguez, 2017, p. 7).

> ... la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas. (ONU, 1997)

Con respecto al país, el Índice Global de Impunidad para Colombia (IGIC) fue abordado en un informe publicado en 2019, teniendo en cuenta las siguientes especificidades: la estructura político-administrativa, el sistema de administración de justicia, el proceso previo y posterior al *Acuerdo final para la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), la persistencia de la violencia y los impactos del conflicto social y armado. Una de las primeras conclusiones de la aplicación del IGIC fue la confirmación de un aspecto notorio en la realidad nacional: la identificación de niveles elevados de impunidad.

Niveles elevados de impunidad en todo el territorio nacional, algunas manifestaciones

Las conclusiones del informe mencionado permitieron corroborar que en el territorio nacional[2] la impunidad es un fenómeno que se presenta en niveles elevados, "El 57 % de departamentos se clasifica en un nivel alto" (IGI-COL, 2019, p. 7). Dos de los hallazgos de la aplicación del IGI en Colombia explicarían la distancia entre los logros declarados por el presidente Duque el pasado 20 de julio y la falta de credibilidad y confianza de la mayoría de los colombianos en la administración de justicia.

El primero de estos hallazgos es "la deficiencia institucional en las cifras relacionadas con la administración de justicia", y el segundo es "la falta de voluntad política para generar esa información" (IGI, 2017, p. 9). La deficiencia institucional de las cifras en materia de administración de justicia en Colombia está relacionada con la imposibilidad del sistema de justicia de dar cuenta de los casos que no son denunciados.

Al respecto, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) reportó:

> ... de las personas que informaron haber sufrido algún delito en 2018, el 28,7 %, indicó haber denunciado este hecho ante alguna autoridad competente para el total nacional, el 30,2 % en cabecera y 20,7 % en centro poblado y rural disperso. La cifra oculta, es decir, el número de delitos ocurridos pero que no fueron denunciados ante ninguna autoridad competente, se ubicó en 71,3 % para el total nacional, 69,8 % para cabecera y 79,3 % del total de delitos cometidos para centro poblado y rural disperso.

En relación con las respuestas sobre el porqué de la no denuncia de los delitos, predominaron aquellas que precisaron que no habían denunciado por que no confiaban en la administración de justicia y porque las autoridades no hacían nada ante la formulación de una denuncia (DANE, 2019, p. 17).

En cuanto a la falta de voluntad política para generar o aportar la información sobre los casos que ingresan y transcurren por las fases de investigación, juzgamiento y sanción, las variables que reporta el caso colombiano son diversas. En ocasiones, las cifras se amoldan al discurso, buscando mostrar resultados; una manifestación de ello es la información difun-

[2] "Los departamentos y territorios con muy alta impunidad según el IGI-COL son: 1) Sucre, 2) Norte de Santander, 3) Guaviare, 4) Meta, 5) Cundinamarca, 6) Huila y 7) Arauca. Los departamentos y territorios con alta impunidad según el IGI-COL son: 8) Magdalena, 9) Cauca, 10) Bolívar, 11) Nariño, 12) Guainía, 13) Vichada, 14) Putumayo, 15) Chocó, 16) San Andrés y Providencia, 17) Valle del Cauca, 18) Cesar y 19) Caquetá" (IGI-COL, 2019, p. 7).



dida por la Cancillería en un comunicado de prensa a mediados de 2019 (Cancillería de Colombia, 2019) y reiterada en marzo del presente año, ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (2020a, p. 20), sobre la disminución en los homicidios de las personas defensoras, líderes y lideresas sociales en Colombia y los pretendidos logros del Gobierno en materia de investigación, juzgamiento y sanción.

Otra manifestación de la falta de voluntad política está relacionada con la desigualdad económica y la exclusión social, la cual se hace evidente si se tiene en cuenta que la focalización de recursos para la administración de justicia está en las denominadas principales ciudades, dejando como saldo un presupuesto precario para la administración de justicia en otros territorios, en los cuales la justicia parece no ser un derecho, sino una negación.

> La falta de acceso a la justicia continúa siendo un desafío que perpetúa ciclos de impunidad y violencia. La Fiscalía General de la Nación tiene presencia en casi la mitad de los municipios del país. Sin embargo, continuó enfrentando serios retos para llegar a las zonas rurales, especialmente en Antioquia, Arauca, Amazonas, Caquetá, Cauca, Chocó, Guaviare, Huila, Meta, Nariño y Vaupés. [...] Esta limitada presencia se atribuyó a insuficientes recursos materiales, técnicos y humanos, y especialmente a la falta de medidas de protección adecuadas que permitan a los fiscales e investigadores realizar, de manera segura, su trabajo en zonas rurales. (ONU, 2020b, párr. 40)

Un reflejo más de la falta de voluntad política para generar o aportar casos sobre el desempeño de la administración de justicia es la dificultad para acceder a las cifras relacionadas con los casos que entran al sistema y que cursan por las fases de investigación, juzgamiento y sanción. Aunado a lo anterior, la información sobre la responsabilidad en los crímenes es difusa y escasa, tal como lo refiere el estudio sobre el IGI en Colombia:

> ... los datos de violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado –en especial, de la fuerza pública– de los que actualmente en Colombia no se tienen registros oficiales públicos o no resultan confiables dado que se registran muy pocos hechos a nivel nacional, mientras las denuncias en los medios de comunicación con pruebas creíbles abundan. (IGI-COL, 2019, p. 14)

La puerta de entrada a la impunidad

La Fiscalía conocía sobre la compra de votos con dinero del narcotráfico en la campaña presidencial de Duque. El fiscal ha eludido investigar los vínculos del narcotráfico con esa campaña.

La falta de credibilidad en la administración de justicia tiene un peso específico en la que debería ser la puerta de entrada para la investigación de los crímenes: la Fiscalía General de la Nación. Esta falta de credibilidad se deriva del nombramiento del fiscal por parte del Ejecutivo. Lo anterior ha significado, en la práctica, el nombramiento de fiscales como Francisco Barbosa, en cuya hoja de vida no constan estudios en derecho penal, ni experiencia en litigio, siendo notoria en su gestión la inclinación a favor de los intereses de gobierno. Tal como lo han descrito algunos analistas:

> El actual Fiscal, Francisco Barbosa, no alcanzó a posesionarse cuando ya estaba actuando de manera selectiva defendiendo los intereses de su postulante y amigo de bancas universitarias, el presidente de la República, y procediendo de manera por lo menos ligera contra adversarios políticos del jefe de Estado y su partido político. (Sánchez, 2020)

La corta gestión de Barbosa se ha caracterizado por la falta de independencia, por la desviación y abuso del poder, dejando en último plano las investigaciones exhaustivas e imparciales que deberían caracterizar su labor y evidenciando la funcionalidad de su cargo para pagar favores, omitir investigaciones o archivarlas. La llamada "Ñeñe-política" permite ilustrar estas afirmaciones. Este caso se refiere a información conocida por la Fiscalía sobre la compra de votos con dinero proveniente del narcotráfico, efectuada durante la campaña presidencial de Iván Duque, por parte de José Guillermo, el "Ñeñe", Hernández. En este caso, el fiscal Barbosa ha optado por centrar los esfuerzos investigativos en quienes grabaron las conversaciones que prueban el delito, mostrando mano dura contra los agentes de la Dijin, y eludiendo el asunto fundamental y penalmente relevante, que las interceptaciones demuestran: la corrupción, la compra de votos y los vínculos del narcotráfico con la campaña presidencial.

Otro caso que refleja el desatino de las investigaciones orientadas por el fiscal general es el grave hecho de la violación grupal de una niña indígena por parte de miembros de la Fuerza Pública el día 22 de junio de 2020 en el Resguardo Gito Dokabú - Embera Katío (corregimiento de Santa Cecilia, en el municipio de Pueblo Rico, Risaralda) (ONIC, 2020). La laxitud con la cual la Fiscalía imputó el delito de acceso carnal abusivo (que equivale a decir que la víctima habría dado su consentimiento para el acto) a los siete soldados (Fiscalía General de la Nación, 2020) vinculados con este crimen, muestra hacia dónde inclina el fiscal la balanza, favoreciendo a los militares procesados en desmedro de su mandato constitucional; desconociendo los derechos de las niñas y niños como sujetos de especial protección, eludiendo los compromisos internacionales en materia de derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, e inaplicando el protocolo de la Fiscalía sobre la investigación de violencia sexual.

Para completar el balance de tan desatinada gestión, es de conocimiento público que Barbosa se ha valido de su cargo para programar viajes y fiestas para él, su familia y amigos, en medio de la cuarentena decretada por el Gobierno por covid-19, y por cuya violación él mismo ha ordenado abrir varias investigaciones en contra de otras personas. Tal es el caso de la investigación que acuciosamente abrió contra la senadora Angélica Lozano por el supuesto delito de violación

de medidas sanitarias cuando un ciudadano la denunció por salir a mercar con su pareja, la alcaldesa de Bogotá Claudia López, durante la cuarentena obligatoria (El Espectador, 2020). Respecto a esta actuación, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia manifestó que "carecía de relevancia penal y descalificó la absurda petición de auscultar la orientación sexual de la senadora" (Semana, 2020), formulada por la cabeza del ente acusador.

Ni reforma ni justicia

Durante su segundo año de Gobierno no se presentaron proyectos para modificar a profundidad y fortalecer la administración de justicia.

Sin embargo, en febrero de 2020, la ministra de Justicia dio a conocer un borrador de reforma judicial. El proyecto recogía propuestas como la de ampliar la inhabilidad para aspirar a cargos de elección popular de uno a cuatro años para el fiscal General de la nación, el contralor general, el procurador general y los magistrados. Nuevamente se proponía la edad mínima de 50 años para ser magistrada(o), y se aumentaba el periodo constitucional de estos a 12 años. Por otro lado, la reforma abría el sistema de elección de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, estableciendo una convocatoria pública de la que saldrían los aspirantes que finalmente serían elegidos por el sistema de cooptación. Frente al Consejo Superior de la Judicatura el proyecto proponía disminuir de 6 a 5 el número de integrantes, así como reducir su periodo fijo a 4 años, prorrogables en dos oportunidades. Además, la reforma revivía propuestas como la de cambiar la forma en que se elige al procurador y al auditor general de la nación, o la de darle facultades judiciales a notarios, abogados y centros de conciliación.

La ministra de Justicia, Margarita Cabello, aseguró que la propuesta recogía las inquietudes de diferentes interesados y expertos. Pese a ello, la propuesta no convenció, especialmente porque proponía que, al resolver la revisión de tutelas contra providencias judiciales proferidas por las altas cortes en las que se debata la aplicación de precedentes fijados por ellas, se adelantaría un incidente de consulta ante los presidentes de las tres altas cortes, antes de proferir el fallo. Este fue un punto muy polémico en medio de un borrador que no convenció y el proyecto nunca llegó al Congreso.

Para la nueva legislatura, el presidente Duque acaba de advertir que presentará una serie de proyectos encaminados a reformar la justicia. Dentro de estas iniciativas estarían la creación de la jurisdicción (especialidad) agraria, un Estatuto de conciliación (para descongestionar la justicia tras la suspensión de términos ocasionada por la pandemia de la covid-19, un proyecto para fortalecer las comisarías de familia, y otro para aumentar las penas por delitos contra el medio ambiente y la minería ilegal.

Ataques por acudir a la justicia

Si algo queda claro del balance del presidente Duque y del actual fiscal general de la nación en materia de lucha contra la impunidad en este último año es que estos resultados se alejan de las expectativas de la ciudadanía de contar con una justicia eficaz en su actuación y transparente en sus resultados.

Aunado a lo anterior, el recrudecimiento del conflicto armado en los últimos meses en varias regiones del país, como consecuencia del incumplimiento del Acuerdo final y de la implementación de

Duque favorece las estructuras de poder que han contribuido a la impunidad y se han beneficiado por décadas de las violaciones de los derechos de personas, comunidades y pueblos.

la política de seguridad del gobierno Duque, ha significado un aumento en las represalias contra quienes denuncian delitos relacionados con corrupción o con la acción de grupos ilegales ante la Fiscalía, o contra quienes intentan participar de los procesos que adelanta la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su informe anual sobre la situación de derechos humanos en Colombia, señaló que recibió "información sobre amenazas y ataques contra víctimas, sus familiares, comparecientes y sus representantes que participan en los procedimientos ante la JEP", formulando como una de sus recomendaciones dirigidas al Estado colombiano la de "Garantizar la seguridad de todas las personas involucradas, adoptando medidas integrales de protección e investigando sistemática y efectivamente dichas amenazas y ataques" (ONU, 2020c).

En conclusión, en el segundo año de Gobierno no se promovieron medidas para reducir la impunidad estructural del país. En cambio, con la elección del nuevo fiscal general se afectó gravemente la independencia judicial en el país y se retrasó la no repetición de las violaciones de los derechos humanos y la superación de las causas que han contribuido a la continuidad del conflicto armado, como está establecido en el Acuerdo final. Fiel a quienes lo llevaron a la presidencia, Iván Duque favorece a las estructuras de poder que han contribuido a la impunidad y se han beneficiado por décadas de las violaciones de los derechos de personas, comunidades y pueblos.

Referencias bibliográficas

Cancillería de Colombia. (2019). *Comunicado de prensa*. Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/publiques/comunicado-opinion-publica-0

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2020). *Encuesta de Convivencia y seguridad ciudadana.* Consultado en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc

El Espectador. (2020, 18 de mayo). Las claves de la Corte Suprema para no investigar a Angélica Lozano por violar cuarentena. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/las-claves-de-la-corte-suprema-para-no-investigar-angelica-lozano-por-violar-cuarentena-articulo-920068/

Fiscalía General de la Nación. (2020). *Fiscalía General de la Nación logró judicialización de siete soldados regulares del Ejército Nacional por abuso sexual de niña indígena en Risaralda.* Consultado en https://www.fiscalia.gov.co/colombia/fiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-logro-judicializacion-de-siete-soldados-regulares-del-ejercito-nacional-por-abuso-sexual-de-nina-indigena-en-risaralda/

Índice Global de Impunidad de Colombia, IGI. (2019). *La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones (IGI-Col).* Puebla: Fundación Universidad de las Américas; Bogotá: Fundación Paz & Reconciliación Colombia.

Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (coords.). (2017). D*imensiones de la impunidad global.* Índice Global de Impunidad 2017. Puebla: Fundación Universidad de las Américas.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (1997). *Informe final revisado acerca de la cuestión de impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos), de conformidad con la Resolución 1996/119 de la Subcomisión.* Joinet, L. E/CN° 4/Sub.2/1997/20/Rev.1

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020a). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos acerca de su visita a Colombia (Comentarios formulados por el Estado).* A/HRC/43/51/Add.4, p. 20.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020b). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Situación de los derechos humanos en Colombia.* A/HRC/43/3Add.3, párr. 40.

Organización de las Naciones Unidas, ONU. (2020c). *Consejo de Derechos Humanos, 43° periodo de sesiones. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General Situación de los derechos humanos en Colombia.* A/HRC/43/3Add.3, párr. 34.

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. (2020). *#NuestrosCuerposSeRespetan - Rechazo e indignación frente al hecho de violación sexual a niña Indígena Emberá por parte de miembros del Ejército Nacional.* Consultado en https://www.onic.org.co/comunicados-onic/3941-nuestroscuerposserespetan-rechazo-e-indignacion-frente-al-hecho-de-violacion-sexual-a-nina-indigena-embera-por-parte-de-miembros-del-ejercito-nacional

Sánchez, J. (2020, 26 de junio). La Fiscalía no es solución para la impunidad. *La línea del medio.* Consultado en https://lalineadelmedio.com/lafiscalianoessolucionparalaimpunidad/

Semana. (2020. 14 de mayo). Corte Suprema no investigará a Angélica Lozano por mercar con Claudia López. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/corte-suprema-no-investigara-a-angelica-lozano-por-mercar-con-claudia-lopez/671223

Vicepresidencia de la República. (2020). *Discurso del presidente de la República, Iván Duque Márquez, durante la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso de la República 2020-2021.* Consultado en https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Discurso-del-Presidente-de-la-Republica-Ivan-Duque-Marquez-durante-la-instalacion-de-las-sesiones-ordinarias-del-Congreso.aspx

NO VAN A OCULTAR LA VERDAD, NI A PERPETUAR LA IMPUNIDAD

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Movice

El Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) ha visto que desde el inicio del gobierno de Iván Duque Márquez, en agosto de 2018, existe una estrategia de silenciamiento, de negación y de pérdida de la memoria de la violencia sociopolítica y el conflicto armado que ha vivido Colombia durante más de seis décadas.

El 6 de marzo de 2020, poco antes del inicio del confinamiento asociado a la pandemia de la covid-19, finalizó el último *Encuentro Nacional del Movice.* Se hizo en Bogotá y reunió a 22 delegaciones, organizaciones acompañantes y víctimas de diferentes regiones del país con el propósito de realizar un balance tras 15 años del nacimiento de nuestro movimiento. El evento culminó con una movilización nocturna por la calle 26 de Bogotá, encabezada por un enorme cartel en el que se leía la consigna: "Víctimas contra el negacionismo". Ella recoge nuestra reivindicación en contra de la pérdida de memoria y la falta de responsabilidad estatal con las víctimas.

Al respecto, cabe destacar algunos hechos. Uno es el nombramiento del historiador Darío Acevedo Carmona como director del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) en febrero de 2019. Su designación generó una amplia polémica, pues, se trata de una persona que ha negado públicamente la existencia de un conflicto armado en el país, se ha referido de manera despectiva a los líderes y lideresas sociales y ha mantenido relaciones cercanas con el Ejército y la Policía. Además, como director del CNMH, ha sido blanco de cuestionamientos a raíz de hechos como los siguientes: la firma de un convenio entre el Centro y la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), entidad a la que se ha vinculado con grupos paramilitares; y el retiro que hizo la Coalición Internacional de Sitios de Conciencia de la membresía del CNMH, después de que Acevedo ignorara la solicitud de aclaración de la Coalición acerca de si él, como director del Centro de Memoria, negaba o no la existencia de un conflicto



armado en Colombia. En medio de esta situación, diferentes organizaciones de la sociedad civil tomaron la decisión de retirar los archivos donados al CNMH como parte de los insumos aportados en la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto.

Por otro lado, en 2019, se desató una discusión a raíz de un mural que pintó el colectivo gráfico *Puro Veneno en* distintos lugares de Bogotá (que luego se replicó en otras ciudades del país). El mural preguntaba: *¿quién dio la orden?* y exhibía los nombres de integrantes y ex integrantes del ejército junto a las cifras de ejecuciones extrajudiciales (también denominadas *falsos positivos*) que se le atribuyen. Integrantes del ejército censuraron esta pieza y se encargaron directamente de cubrir los murales y de recurrir a mecanismos judiciales para prohibir la divulgación de la pieza.

En respuesta a esa acción, nos hemos tomado las calles por nuestro derecho a seguir preguntando *quién dio la orden* y porque nos negamos al silenciamiento de las víctimas y de la sociedad. Igualmente, porque defendemos el derecho a la libertad de expresión, la memoria y la verdad. Pese a los esfuerzos del ejército, esta imagen se convirtió en patrimonio de la sociedad, porque, en este país, somos cada vez más quienes nos negamos al autoritarismo y a aceptar la muerte y la represión política como destinos.

"Levantamos la voz en rechazo a la minimización de los asesinatos, la persecución y las amenazas a personas líderes, defensoras de derechos humanos y excombatientes."

Sabemos, además, que las situaciones aquí narradas obedecen a un intento por perpetuar la impunidad y negar la posibilidad de que caminemos hacia la paz. También, se trata de un esfuerzo del Estado por negar los logros de las víctimas y de las organizaciones defensoras de derechos humanos mediante el ocultamiento de la responsabilidad frente a procesos de exterminio, como el de las ejecuciones extrajudiciales, que han adquirido el carácter de genocidio político y que se siguen perpetrando todos los días en Colombia.

Las víctimas resistimos, persistimos e insistimos en la lucha contra la impunidad y el olvido, aunque esta lucha nos siga costando la vida. Lo hacemos también aunque para el presidente de la Repúbli-

ca, las vidas perdidas solo sean datos de un país que se acostumbró a vivir con la desaparición forzada, el genocidio político, los feminicidios, las ejecuciones extrajudiciales, los bombardeos, las erradicaciones forzadas y el miedo.

Mientras Iván Duque cumple dos años como presidente de Colombia, el Movice cumple 15 de resistencia diciendo:

> Vamos a defender la verdad como bien público por medio de ejercicios autónomos de memoria. Juzgaremos la impunidad. Seguiremos promoviendo la independencia del CNMH. Levantaremos nuestra voz en rechazo de la minimizacion que se hace de la grave situación de asesinatos, persecución y amenazas a líderes y lideresas sociales, personas defensoras de derechos humanos y excombatientes. Continuaremos en *Campaña por la verdad, contra el negacionismo y la censura.* Defendemos la verdad de las víctimas y de los hechos. **Declaramos que el memoricidio impuesto por este gobierno es un crimen de Estado** y no declinaremos en la lucha por la verdad para la no repetición.


LA PAZ ES
ASUNTO
MIO
TUYO
NUESTRO
casa de la mujer

PANDEMIA, DESIGUALDAD Y AUTORITARISMO





DUQUE ANTE LA PANDEMIA: DECRETANDO PARA EL SECTOR FINANCIERO

Wilson Néber Arias Castillo/ Senador de la República.

Introducción

A raíz de la aparición en el territorio nacional del coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19), el Gobierno decretó el 17 de marzo de 2020 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, sobre la base de los poderes excepcionales que esta medida le otorga, emitió una serie de decretos y normas en materia económica con el objetivo de hacer frente a los efectos sobre la sociedad y la economía colombiana que, valga recordarlo, venía en franco deterioro: a tono con la crisis económica global que se desarrollaba prepandemia desde 2018, ya el *Financial Times* le dedicaba una edición especial a la próxima recesión. Aunque las cifras revelaban un Producto Interno Bruto (PIB) que crecía, un vistazo a las cuentas por el lado de la demanda revela que el consumo y la inversión extranjera directa eran los agregados que jalonaban ese crecimiento en Colombia. El consumo explicado en el aumento de las remesas y del crédito, la inversión extranjera directa basada en el aumento de deuda pública y la especulación financiera. Nos decían orgullosos que crecíamos, pero ocultaban que lo hacíamos al debe.

Estamos ante una crisis sin precedentes a escala global, relacionada con la economía real. Hay que actuar con urgencia en la protección de la capacidad productiva y el empleo.

Para dar contexto, es preciso subrayar que nos encontramos ante una crisis sin precedentes a escala global, tal como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (Barcena, 2020). No estamos frente una crisis financiera de aquellas que se resuelven con liquidez. La actual es una crisis relacionada con la economía real. Aquí no cabe aferrarse tercamente, como lo hace Carrasquilla, al dogma de la estabilidad mediante políticas de austeridad que satanizan el gasto público y sacrifican empleos y salarios para mantener el control inflacionario, por una parte, y privilegian el salvataje del sector financiero por encima de las urgencias sociales de la población, por la otra. Las soluciones son distintas y demandan actuar con urgencia en la protección de la capacidad productiva y el empleo mediante políticas agresivas, no tímidas

y a regañadientes como ha respondido el Gobierno, sino de carácter expansivo en lo fiscal y monetario. Una vez más, como desde la primera gran depresión que sufrió el capitalismo en la década de los treinta del siglo pasado, pasando por la crisis hipotecaria de 2007-2008, se evidencia la necesidad de la intervención estatal; los mercados no se autorregulan como pregona la ortodoxia.

La repentina parálisis de buena parte de la producción revelada por el confinamiento hizo más palmaria la fragilidad de nuestra economía. El Marco Fiscal de Mediano Plazo ha proyectado una contracción en el PIB del 5,5 % para este año, un déficit fiscal del 8,2 % del PIB y un nivel de deuda del 65,6 %, sin duda, la peor recesión en toda la historia del país (Ministerio de Hacienda, 2020).

Este artículo se divide en tres partes incluyendo la presente introducción, en la segunda parte se exponen las medidas económicas adoptadas por el Gobierno nacional para atender la actual crisis, y en la tercera se presentan, a manera de conclusión, algunas consideraciones políticas fruto de los debates cursados durante este periodo de crisis en el escenario parlamentario, tanto en las comisiones económicas y plenarias como en otros escenarios públicos de discusión.

Las medidas económicas del Gobierno

Con el objetivo de "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva, y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento", mediante el Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, el Gobierno nacional creó el Fondo para la Mitigación de la Emergencia (FOME), un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las fuentes primigenias de sus recursos, según se lee en el decreto son, a título de préstamo, las siguientes: $12,1 billones provenientes del desahorro del Fondo de Ahorro y Estabilidad y $3 billones de recursos sin distribuir del Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), para un total de $15,1 billones que inicialmente se destinaron para su capitalización y fueron oficializados en adición presupuestal realizada mediante el Decreto Legislativo 519 de 2020.

Los usos de los recursos están definidos en el artículo 4 del mismo Decreto 444. Se destacan: realizar las transferencias del presupuesto a entidades; efectuar apoyos de liquidez al sector financiero; invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas y entregar directamente financiamiento a empresas; proveer liquidez a la nación.

Adicionalmente, en la vía de otorgar garantías al sector financiero, mediante el Decreto 466, el Gobierno redujo la relación de solvencia del Fondo Nacional de Garantías (FNG) del 11 al 9 %. La relación de solvencia es el porcentaje de activos que debe mantener el fondo respecto a su patrimonio.

Mediante el Decreto Legislativo 522 de 2020 se adicionaron $3,25 billones al Presupuesto General de la Nación. A propósito, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le respondió a este senador que esa suma hace referencia a los recursos de que trata el Decreto 492 de 2020. Anotemos que el Decreto Legislativo 492 autorizó la realización de aportes de capital al FNG hasta por $3,25 billones con el propósito de fortalecerlo para así llevar a

cabo su capitalización con recursos provenientes de dos fuentes: una, del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Infraestructura (Fondes), cuenta nacional creada en el gobierno de Juan Manuel Santos para la financiación de vías 4G y ya modificada por las leyes del Presupuesto de 2019 y el Plan de Desarrollo de Duque para cambiar su destinación. Esta cuenta es administrada por la Financiera de Desarrollo Nacional y tiene en su haber los recursos obtenidos por la venta de Isagén, adelantada bajo la promesa de cambiar un activo por otro más rentable. Y la otra, de excedentes de solvencia o liquidez de empresas estatales que hagan parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en especial las recientemente integradas en la Holding Bicentenario, entre las que se encuentra el Fondo Nacional del Ahorro (FNA).

Posteriormente, nuevos recursos fueron integrados al FOME: $9,8 billones que creativamente aparecieron de la articulación de las políticas monetaria y fiscal, sacando provecho de la decisión tomada en la reunión extraordinaria del 14 de abril de la Junta Directiva del Banco de la República en la que decidió inyectar liquidez permanente a la economía mediante la reducción del encaje bancario (proporción del dinero que los bancos deben mantener como respaldo del dinero que captan), pasándolo del 11 % al 8 %. Al día siguiente, sin mayor pudor, el Gobierno de Colombia publicó el Decreto 562, por medio del cual crea una inversión obligatoria temporal en títulos de deuda pública interna denominados Títulos de Solidaridad (TDS), cuyos recursos serán destinados a conjurar las consecuencias de la crisis: decreto sastre, hecho a la medida de los banqueros para endeudar al Estado.

El ministro de Hacienda de Colombia, Alberto Carrasquilla, expresó que, con base en lo anterior, el Gobierno tomaba la decisión de utilizar como fuente esos recursos para asumir el riesgo de la reducción del encaje y mediante el Decreto legislativo 572, se le asignaron al FOME $9,8 billones más (Valora Analitik, 2020).

Adicionalmente, mediante los decretos 571 y 774 de 2020, se asignaron $329 mil millones y $287 mil millones, respectivamente, provenientes a título de préstamo del Fondo de Riesgos Laborales y de lo recaudado mediante la implementación del impuesto solidario, para obtener una cifra total de $25,5 billones para atender la emergencia por medio del FOME y $3,25 billones, del FNG. Por otra parte, de los recursos del Presupuesto General de la Nación aprobados para 2020 se han realizado traslados entre entidades por valor de $0,9 billones para la atención de la emergencia.

En suma, el total de recursos que el Gobierno ha destinado para conjurar la crisis de la covid-19 se resumen en la tabla 1.

Tabla 1. *Recursos del presupuesto para la emergencia (miles de millones de pesos)*

Origen	Destino	Norma	Monto
FAE	FOME	Decreto Legislativo 519 de 2020	$12.100
Fonpet	FOME	Decreto Legislativo 519 de 2020	$3.000
Fondes y Grupo Bicentenario	FNG	Decreto Legislativo 522 de 2020	$3.250
TDS	FOME	Decreto Legislativo 572 de 2020	$9.811
Fonto de Riesgos Laborales	FOME	Decreto Legislativo 571 de 2020	$329
Impuesto Solidario	FOME	Decreto Legislativo 774 de 2020	$287
Traslados entre entidades del PGN			$900
Total FOME			$25.527
Total FNG			$3.250
Total presupuesto crisis			$29.677

Fuente: *elaborada sobre la base de los decretos legislativos 519, 522, 571, 572 y 774 de 2020*

Es pertinente mencionar, además, que el 4 de junio, mediante el Decreto 813 de 2020, el Gobierno sinceró una caída en los recursos fiscales por $23,8 billones que deberían cubrirse con recursos de capital por $23,7 billones, distribuidos principalmente mediante créditos externos ($15,5 billones) e internos ($2,6 billones), y otros recursos de capital por $5,5 billones. El resto, según el decreto, se financiará con fondos especiales de la nación, unos $124 mil millones. Lo anterior es constatable con la información que se ha difundido a través de la prensa, en la que se registra que el Estado colombiano ha emitido bonos y títulos de deuda externa en condiciones blandas y prevé contratar prontamente US$200 millones con el Banco Mundial (El Espectador, 2020) y US$400 millones con el BID (Dinero, 2020).

Además de las anteriores medidas macroeconómicas de carácter general, sería imperdonable no mencionar la promulgación del Decreto 558 de 2020, con el que se configuró un nuevo beneficio al sector financiero dueño de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), puesto que el traslado de afiliados prontos a pensionarse bajo la modalidad de renta vitalicia, para que sus pensiones sean asumidas por el régimen público de pensiones, redunda en un alivio al sector financiero con recursos públicos. Y, a la vez, este decreto configura un abuso a la clase trabajadora colombiana, al no permitir sumar como semanas cotizadas de los trabajadores los aportes que se hagan en este lapso de crisis y el cobro abusivo que se puede presentar a trabajadores a los que no se les debería cobrar el seguro provisional.

El debate político tras las medidas económicas

Las medidas adoptadas por el actual gobierno, brevemente descritas, definen su talante impúdicamente prorrico: así lo dejan establecido las prioridades del gobier-

no en cabeza del ministro de Hacienda y de la junta directiva del Banco de la República. Su escala de prelaciones pone *en primer lugar* a las entidades del sector financiero; *en segundo luga*r, a las grandes empresas, principalmente, compañías *holding* con capital foráneo; *en último lugar*, a los micro, pequeños y medianos empresarios, y *sin lugar*, en el orden de prioridades, a los trabajadores, a los hospitales públicos, a los informales, a los cuentapropistas; es decir, al pueblo. Esta asimetría en el tratamiento de los dineros públicos Las prelaciones de las medidas económicas: *primer lugar* entidades del sector financiero; *segundo lugar*, grandes empresas, en *último lugar,* a los micro, pequeños y medianos empresarios, y *sin lugar,* al pueblo merece un debate profundamente político que pretendo desarrollar a manera de conclusión en este apartado.

Prelaciones de las medidas económicas: primer lugar entidades del sector financiero; segundo, grandes empresas; último lugar, micro, pequeños y medianos empresarios, y sin lugar, hospitales, trabajadores informales: el pueblo.

Acerca de ese orden de prioridades establecidas por el Gobierno, empecemos por decir que es inmoral que se transfieran ingentes recursos a un sector como el financiero, que sobresale en la altísima concentración del patrimonio de personas jurídicas. El patrimonio de 25 bancos sumó en 2017 cerca de $76 billones, con una ganancia operacional de $10 billones en dicho año y una tasa de retorno del 13 % (Garay y Espitia, 2019).

Abro un paréntesis antes de referirme a las compañías *holding,* las segundas en el orden de prioridades ya mencionado. Los poderes temporales y cuasi omnímodos con que resultan investidos los gobiernos cuando invocan estados de excepción han sido aprovechados históricamente para legislar a favor de los poderosos, aun faltando a una conexidad clara con la declaratoria de dichos estados de excepción, tal como se hizo con el estado de sitio en las épocas de la Constitución del 86, o con las emergencias económicas, sociales y ecológicas de la carta del 91. Así sucede con el Decreto 558 comentado, que no es sino la primera puntada de una reforma pensional camuflada, sin conexidad con la emergencia decretada, y lo propio ocurre, por ejemplo, con el decreto que le quitó cuota de pantalla a la televisión nacional, declarado, afortunadamente, inexequible por la Corte Constitucional, o con el Decreto 598 del 26 de abril de 2020, mediante el cual Ministerio de Hacienda reglamentó el régimen tributario especial para las compañías *holding*, para que las empresas más grandes y poderosas accedan al beneficio de pagar menos impuestos. Medida esta que afecta directamente los ingresos tributarios del Estado en medio de la crisis y que lo presiona al endeudamiento para cubrir el consecuente déficit fiscal.

Es de amplio conocimiento que la principal compañía *holding* financiera del país es el Grupo Aval, además de otras como Tecnoquímicas S. A. y Avianca. La segunda, propiedad de la familia de la ministra Claudia Blum, aportante a la campaña presidencial del actual mandatario, y, la tercera, registrada en un paraíso fiscal, declarada, recientemente, insolvente en Estados Unidos y que el Gobierno, para salvar a sus acreedores y principales accionistas, aspira a rescatar de manera directa asumiendo el 100 % de los riesgos crediticios. Esos acreedores y accionistas son dos empresarios extranjeros, tres bancos gringos y el banquero Luis Carlos Sarmiento, acreedor a través de Aval, el otro holding aquí también favorecido, y a la vez socio, mediante la AFP Porvenir.

Respecto a las microempresas, aquellas que tienen hasta 10 empleados suman el 91 % de las empresas del país y las pequeñas, aquellas que tienen hasta 50 empleados, constituyen el 5 %. Juntas representan el 96 % de la totalidad de empresas en el país; casi todo el tejido empresarial colombiano se suscribe a las Mipymes. Sin embargo, como se dijo, las Mipymes están de últimas en la escala gubernamental de prioridades y solo se les han ofrecido préstamos con aparentes tasas de interés inferiores a las que normalmente se encuentran en el mercado.

Ante la dificultad encontrada por las instituciones financieras para otorgar créditos a empresas con problemas de liquidez, el Gobierno, mediante resoluciones, ha aumentado del 50 al 60 % el riesgo crediticio asumido por la nación; finalmente, ha llegado a cubrir hasta el 90 % –de modo que se configura un escenario de riesgo moral– y, en algunos debates, se han escuchado, incluso, voces que sugieren que la garantía sea del 100 %. Riesgo moral creciente, pues los bancos, en aras de maximizar sus utilidades y con la plena conciencia de que el Estado asumirá la casi totalidad del riesgo, tienen incentivos para actuar especulativa e irresponsablemente con la sociedad.

Sin embargo, según denuncias de los gremios basadas en las encuestas que han hecho en forma directa, estas empresas tienen hoy una calificación de crédito no apta por parte de los bancos; ni siquiera si se cubren con recursos públicos el 80 y el 90 % de las garantías del riesgo que asumen los bancos por prestarles, las hacen sujetas de crédito.

La encuesta realizada por la multisectorial del Valle del Cauca a sus agremiados revela, por ejemplo, que los bancos han rechazado el 100 % de las solicitudes de crédito de los bares y discotecas, dado su alto nivel de riesgo de incumplimiento[1].

En estos decretos, la política informa que a las microempresas se les está obligando a cerrar y a las medianas y grandes que sobrevivan se les está generando el incentivo de declararse en insolvencia mediante el Decreto de emergencia 560 de 2020, emitido por el Ministerio de Comercio, que flexibiliza la ley de insolvencia y la reorganización empresarial. En condiciones normales, declararse en insolvencia tiene como consecuencia sobre los empresarios el congelamiento de los procesos de embargo y estos pueden acceder a un proceso de reorganización. Este decreto suaviza los requisitos que tiene un empresario para acceder a la reorganización empresarial dejando como único requisito el de la cesación de pagos.

Por medio del Decreto 468 de 2020, se buscó brindar liquidez al sistema financiero mediante la autorización de nuevas operaciones a Findeter y a Bancoldex para que otorguen créditos con tasa compensada, a través de la banca privada, para auxiliar a las Mipymes. La dimensión política de estas medidas económicas nos dice que la intermediación financiera redundó en que los bancos usaran los recursos públicos para colocarlos en créditos con tasas más altas que las que cobran normalmente e, incluso, algunos bancos estén cobrando tasas cercanas a la usura, bajo la mirada complaciente o permisiva de la Superfinanciera.

[1] Intervención de Gustavo Muñoz, representante del grupo multisectorial del Valle, en sesión virtual de la Comisión Cuarta del Senado de la República, realizada el 13 de mayo de 2020.

En una investigación adelantada por este senador, procuramos hacerle seguimiento a los recursos públicos que se están intermediando a través de la banca privada para atender la crisis, con la escasa información que se pudo obtener, pues, se oculta bajo la figura de la reserva bancaria. Cruzando respuestas de varias entidades, pudimos establecer que los bancos comerciales están cobrando a los pequeños empresarios tasas superiores a las que deberían cobrar en plena pandemia, por los créditos de ayuda que se otorgan por medio de Bancoldex con recursos públicos. La banca comercial estaría cobrando tasas superiores a las que normalmente cobra en créditos comerciales ordinarios; están ampliando su margen de utilidad con intereses fijados públicamente en plena crisis. Bancolombia, por citar uno de varios ejemplos, que debería estar poniendo estas ayudas a tasas del 6,9 %, ha puesto 172 créditos a tasas que superan los 12,93 puntos, 4 puntos porcentuales por encima de la tasa que cobra ese banco en condiciones normales y 6 puntos por encima de lo que debería cobrar bajo emergencia.

Encontramos, además, créditos otorgados por bancos, a los que sospechosamente se les oculta el nombre, que están cobrando DTF más 20 puntos, es decir, una tasa de 23,83 %, muy cercana a la tasa de usura. A todo esto se suma esta otra perla: las ya conocidas denuncias sobre las transferencias monetarias según las cuales por concepto de su intermediación las entidades financieras cobrarán un poco más de 6 mil millones de pesos. Engordar banqueros es la política, aun a costa de arruinar el tejido empresarial y facilitar su insolvencia con graves impactos en el empleo y el aparato productivo.

El Gobierno solo ha ejecutado el 12 % del presupuesto para conjurar la crisis. Tiene $26,3 billones congelados, que podrían financiar tres meses de renta básica a 9 millones de hogares.

Por último, en el orden de prioridades –porque no hay verdadero lugar para ellos–, están los adultos mayores, los trabajadores, las personas en la informalidad, que están generado su subsistencia en el rebusque y, al no salir a la calle por la cuarentena, no obtienen ingresos y padecen hambre y grandes privaciones; familias que hoy suman 5,6 millones de colombianos. Para los informales hay casi nada, solo migajas a través de los ingresos condicionados mal focalizados.

Lo anterior ilustra que el dosier de medidas económicas adoptadas por el Gobierno nacional en la Emergencia es acucioso para proteger de la crisis al sector financiero, cuidándolo de soportar sus efectos y acrecentando sus ganancias, lo que conduce inexorablemente a la profundización de la desigualdad, a la que aún se refería Iván Duque por los días en que blandía su publicidad engañosa de "lucha por la equidad".

Y es que no solo las medidas expuestas comportan una clara transferencia de recursos públicos a la cúpula social y económica del país. También anuncios como el de la hipoteca inversa propenden a que el pequeño patrimonio de familias de la clase media engrose al ya elevadísimo stock patrimonial del sistema financiero, lo que agudiza la escandalosa desigualdad, y fuerza la eliminación de una desesperada clase media y la mayor inmersión en esta indeseada sociedad de ricos y pobres.

Finalmente, el informe de ejecución presupuestal presentado por el Ministerio de Hacienda revela que el Gobierno solo ha ejecutado el 12 % del presupuesto destinado a conjurar la crisis: de $29,6 billones

del presupuesto para atender la emergencia solo se han ejecutado $3,6 billones, la mayoría de esos recursos se han usado mediante la intermediación financiera: $1,3 billones para respaldar sus utilidades mediante el FNG y $1 billón mediante recursos que intermedian cobrando tasas abusivas como se demostró en debate parlamentario (Garay y Espitia, 2019).

No es posible encontrar explicación razonable que excuse la baja ejecución de los recursos previstos para atender esta crisis; el Ministerio de Hacienda cuenta con $26,3 billones congelados con los que podría financiar tres meses de renta básica a unos 9 millones de hogares.

Tampoco tiene sentido que, ante el bajo nivel de ejecución, mediante el Marco Fiscal de Mediano Plazo el Gobierno anuncie la necesidad de recaudar $20 billones, contabilizando aumentos del orden del 24 y 64 % en el recaudo esperado con los impuestos del IVA y el impoconsumo, respectivamente, además de contabilizar $12 billones, producto de privatizaciones acariciadas desde comienzos del Gobierno.

En ese caso, una reforma tributaria estructural bajo los principios constitucionales de progresividad vertical, equidad horizontal y eficiencia administrativa que debe caracterizar el sistema tributario del país, lo primero que debe contemplar es el desmonte inmediato de los beneficios tributarios otorgados en la mal llamada ley de crecimiento.

Los hechos han dado histórico mentís a la añeja teoría del goteo, que inspiró esa idea según la cual, si se inyecta liquidez a la banca privada, esa inversión va a irrigar al resto de la sociedad porque sus ganancias se filtrarían hacia abajo. Esa superstición ha fracasado a escala global.

Ni las medidas del binomio Carrasquilla-Duque, ni las políticas, coinciden con sus promesas de ayer, ni de hoy. Tampoco sus cuentas. Hace poco, el presidente dijo que el gasto en atender la pandemia en los tres meses transcurridos era de $117 billones (11 % del PIB). Esto produjo la exclamación generalizada del país: ¡dónde están los 117! Hasta la *revista Dinero*, escudera del establecimiento, salió a desmentirlo. El movimiento social y las fuerzas democráticas deberían estar alertas, pues, es previsible que el uribismo ya sepa que no va a gobernar después de 2022 y esté enredando las cuentas con el pretexto de la Emergencia, con la idea de "raspar la olla" durante o en la pospandemia. Ojo, pues.

Referencias bibliográficas

Bárcena, Alicia (2020). Conversatorio "¿Cómo afrontar la crisis de la covid-19 en América Latina? Madrid, 5 de mayo.

Dinero (2029). BID da crédito a Colombia por US850 millones para desarrollo productivo. *Dinero.* Consultado en https://www.dinero.com/economia/articulo/bid-aprueba-credito-a-colombia-para-impulsar-desarrollo-productivo/290061

El Espectador (2020). Banco Mundial aprueba préstamo de US$700 millones para Colombia. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/economia/banco-mundial-aprueba-prestamo-de-us700-millones-para-colombia/

Garay, L. J. y Espitia, L. E. (2019). *Dinámicas de la desigualdad en Colombia.* Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

Gobierno de Colombia. Decreto Legislativo 444 de 21 de marzo de 2020.

Ministerio de Hacienda (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo.* Consultado en https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-111638%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Valora Analitik (2020). *Colombia crea títulos de deuda interna para atender emergencia del Coronavirus.* Consultado en: https://www.valoraanalitik.com/2020/04/15/atenci-n-colombia-crea-t-tulos-de-deuda-interna-para-atender-emergencia-del-coronavirus/

LIMITADA RESPUESTA A LA PANDEMIA Y A LOS OTROS PROBLEMAS SANITARIOS...

Mauricio Torres-Tovar / Médico, profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

Colombia tuvo la oportunidad, en relación con el brote epidémico por el virus SARS CoV-2 (covid-19) que inició en China a finales de 2019, de que no la tomara por sorpresa, en tanto el virus demoró un poco más de dos meses en llegar a nuestro territorio.

A pesar de contar con este tiempo, que en términos epidemiológicos es de oro, la respuesta del gobierno tuvo y ha seguido teniendo grandes limitaciones, en razón de varios elementos: el enfoque de sus políticas, los problemas estructurales del sistema de salud y la ausencia de un sistema de protección social para el conjunto de la población.

Enfoque de las políticas de salud

Las medidas en materia de salud asumidas por el gobierno frente a la pandemia, se han concentrado en las fases de contención y mitigación, mientras planteó acciones muy equivocadas y débiles para que hubiera una adecuada fase de prevención[1]. Teniendo el tiempo, nunca hubo grandes esfuerzos en la prevención, si se compara lo hecho en el país con experiencias de otros que han realizado un manejo adecuado de la pandemia. Países asiáticos como Singapur, Vietnam y Camboya, incluso, la propia China, desarrollaron una fase muy importante de prevención, haciendo un cierre de fronteras, anticipadamente, y detección de casos mediante pruebas de laboratorio a amplios grupos de la población. Con esto último, detectaron, de manera temprana, los casos positivos de contagio y los llevaron rápidamente a aislamiento para cortar la cadena de transmisión del virus. Las respuestas de Cuba y Costa Rica en la región de América Latina se han soportado en su modelo de atención, basado en la estrategia de Atención Primaria en Salud. Esta les ha permitido contar con equipos profesionales de salud directamente en los territorios, que hacen la labor de detección temprana y aislamiento y seguimiento al estado de salud de la gente.

[1]En el argot de la epidemiologia, se habla de cuatro fases de una epidemia: prevención, contención, mitigación y supresión. La prevención busca que el germen, en este caso, un virus, no ingrese a un territorio; el objetivo de la contención es limitar su propagación, principalmente, con las medidas de aislamiento; la mitigación persigue desacelerar la propagación del virus mediante el uso de intervenciones no farmacéuticas y por medio de medidas sanitarias y la supresión se puede lograr, bien con un fármaco, una vacuna, o porque el mayor porcentaje de la población se infectó y ganó inmunidad natural.

Colombia asumió tardíamente y de manera poco rigurosa el cierre de fronteras, en especial, de sus aeropuertos internacionales. Inicialmente, no hizo ningún tipo de control y seguimiento a los viajeros que llegaron, sobre todo, de Europa, donde el virus ya estaba circulando. Fue por esa vía que llegó, finalmente, al país.

De otro lado, el énfasis de la respuesta se ha puesto en aumentar las camas de Unidades de Cuidado Intensivo (UCI), de modo que se refuerza el enfoque hospitalo-céntrico del sistema de salud. Eso implica que se descuida el componente más importante desde el campo de la salud pública: la vigilancia territorializada mediante equipos de salud y estableciendo los cercos epidemiológicos. Esto último garantizaría, como se señaló antes en el caso de otros países, la detección temprana de casos positivos y de sus contactos y con ello, un aislamiento a tiempo, junto al seguimiento a la condición de salud de las personas contagiadas.

A su vez, las medidas han sido generalizadas y homogéneas, lo que significa que se ha desatendido la particularidad de las regiones apartadas. Eso llevó a que se presentaran situaciones muy críticas en Leticia, Tumaco y Quibdó, entre otros. Allí, se reveló una condición del sistema de salud en extremo precaria en los territorios no centrales del país, con las consiguientes consecuencias de morbilidad y letalidad para la población, tal como lo muestran las tasas de incidencia y mortalidad por millón de habitantes por covid-19, que evidencian las tablas 1 y 2. Por ejemplo, Leticia tiene la segunda tasa nacional de incidencia por covid-19: por cada millón de habitantes, se contagian 5.371 personas; allí también se tiene la tasa más alta, en el país, de mortalidad: por cada millón de habitantes, mueren 3.336 personas por covid-19.

Tabla 1. *Municipios del país con mayor tasa de incidencia por covid-19*

Municipio	Tasa de Incidencia x millón de habitantes
Yavaraté	5.393
Leticia	5.371
Buruticá	4.596
Baranoa	2.485
Ituango	2.471
Barranquilla	2.364
Agua de Dios	2.260
Puerto Colombia	2.225
Galapa	2.139
Murindó	2.070

Fuente: *https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx*

Tabla 2. *Municipios del país con mayor tasa de mortalidad por covid-19*

Municipio	Tasa de Mortalidad x millón de habitantes
Leticia	3.336
Galapa	1.260
Malambo	1.216
Soledad	1.187
Ciénaga	1.177
Puebloviejo	1.114
Barranquilla	1.094
Sincelejo	1.036
Puerto Colombia	964
Taraira	920

Fuente: *https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx*

Las medidas iniciales que llevaron a una lentificación de la expansión del virus, cambiaron luego de dos meses de ingreso del SARS-CoV-2 (covid-19) al territorio nacional. Ese cambio fue producto de la decisión de desconfinamiento, que, en la práctica, el mismo gobierno nacional estableció con la tesis de salvar la economía y, también, porque amplios sectores sociales no tienen otra forma de sobrevivir sino de la economía informal, por lo que se vieron obligados a salir de sus casas, dada la ausencia gubernamental de una real protección económica.

"El sistema de salud está inscrito en un modelo de mercado y las empresas que lo promueven no se interesan en las regiones apartadas, pues no son fuente de lucro."

Esta situación tiene que ver en gran medida con el modelo de mercado en el que está inscrito el sistema de salud, en el que el actor central lo componen las empresas promotoras de salud (EPS) (empresas de aseguramiento), que intermedian la asistencia de la gente, que en esta pandemia ha llevado a que las pruebas de detección hayan sido muy lentas en tomar, lo mismo que la entrega de sus resultados, llevando a que el proceso de vigilancia en salud fuese supremamente débil, reflejo del comportamiento histórico de estas instituciones que colocan barreras de acceso a los servicios de salud y dilatan los procesos diagnósticos y terapéuticos. Así mismo, las EPS no han tenido interés en las regiones apartadas, pues estas no son para ellas fuente de lucro y allí solo se encuentra una red pública hospitalaria totalmente deteriorada y diezmada.

Así lo sostiene el informe *Acceso a servicios de salud en Colombia,* elaborado por el Observatorio Nacional de Salud del Instituto Nacional de Salud (INS-OBN, 2019). Allí se muestra que los municipios de departamentos distantes de los grandes centros urbanos, como Amazonas, Vaupés, Vichada, Chocó, Arauca y Guajira, son los que tienen mayor porcentaje de muy bajo o bajo acceso a los servicios de atención (véase tabla 3).

Tabla 2. *Distribución de municipios de acuerdo con el nivel de acceso potencial a servicios de salud por departamento. 2019*

	Muy bajo		Bajo		Intermedio		Alto		Muy Alto		Total Municipios
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Amazonas	10	90,9	1	9,1	0	0,0	0	0,0	0	0	11
Antioquia	65	52,0	43	34,4	14	11,2	2	1,6	1	1	125
Arauca	6	85,7	1	14,3	0	0,0	0	0,0	0	0	7
Atlántico	1	4,3	6	26,1	14	60,9	2	8,7	0	0	23
Bogotá D.C.	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	100	1
Bolívar	31	67,4	11	23,9	3	6,5	1	2,2	0	0	46
Boyacá	43	35,0	54	43,9	25	20,3	1	0,8	0	0	123
Caldas	7	25,9	13	48,1	6	22,2	1	3,7	0	0	27
Caquetá	14	87,5	1	6,3	1	6,3	0	0,0	0	0	16
Casanare	12	63,2	6	31,6	1	5,3	0	0,0	0	0	19
Cauca	35	83,3	6	14,3	1	2,4	0	0,0	0	0	42
Cesar	14	56,0	9	36,0	2	8,0	0	0,0	0	0	25
Chocó	27	90,0	2	6,7	1	3,3	0	0,0	0	0	30
Córdoba	18	60,0	11	36,7	1	3,3	0	0,0	0	0	30
Cundinamarca	47	40,5	39	33,6	27	23,3	3	2,6	0	0	116
Guainía	9	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	9
Guaviare	4	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	4
Huila	28	75,7	6	16,2	2	5,4	1	2,7	0	0	37
La Guajira	11	73,3	4	26,7	0	0,0	0	0,0	0	0	15
Magdalena	22	73,3	5	16,7	2	6,7	1	3,3	0	0	30
Meta	20	69,0	6	20,7	3	10,3	0	0,0	0	0	29
Nariño	31	48,4	28	43,8	4	6,3	1	1,6	0	0	64
Norte de Santander	28	70,0	6	15,0	5	12,5	1	2,5	0	0	40
Putumayo	9	69,2	4	30,8	0	0,0	0	0,0	0	0	13
Quindío	0	0,0	7	58,3	4	33,3	1	8,3	0	0	12
Risaralda	2	14,3	4	28,6	6	42,9	2	14,3	0	0	14
San Andrés	0	0,0	1	50,0	1	50,0	0	0,0	0	0	2
Santander	42	48,3	31	35,6	11	12,6	3	3,4	0	0	87
Sucre	13	50,0	10	38,5	2	7,7	1	3,8	0	0	26
Tolima	20	42,6	15	31,9	10	21,3	2	4,3	0	0	47
Valle del Cauca	3	7,1	22	52,4	15	35,7	2	4,8	0	0	42
Vaupés	6	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	6
Vichada	4	100	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0	4

Fuente: *INS- ONS, 2019.*

Con ese modelo, se ha debilitado la salud pública, que privilegia los procesos preventivos. En el modelo de mercado, se privilegia atender la enfermedad, hay mínimas dinámicas preventivas y limitada vigilancia en salud. Por muchos años ha sido así y el gobierno actual lo sostiene.

Por tales razones, ni las políticas gubernamentales ni el sistema de salud han respondido de manera pertinente a la epidemia del covid-19. Pero, tampoco, lo venía haciendo con otros problemas de salud de la población que, igualmente, han presentado brotes epidémicos: dengue y

malaria: o con la malnutrición, hipertensión, diabetes y cáncer, que se han vuelto más agudos en el contexto actual, que ha limitado su atención.

Por ejemplo, en relación al dengue, en 2019, hubo 127.553 casos. De ellos, 64.716 (50,7 %) se clasificaron como *dengue con signos de alarma* y 1.406 (1,1 %) como d*engue grave*. Se produjeron 261 muertes causadas, probablemente, por dengue; de ellas, 87 tuvieron como causa confirmada esta enfermedad (INS, 2019). Para lo transcurrido hasta comienzos de junio de 2020 (véase gráfica 1), ya se habían reconocido en el país 56.923 casos de dengue, de los que 29.296 (51,5 %) mostraban signos de alarma; 103 eran muertes causadas probablemente por dengue, 63 confirmadas (INS, 2020). Es decir, en relación con 2019, hay una tendencia de mayor contagio de dengue en el país.

"Con el modelo de mercado se debilita la salud pública que privilegia la prevención; pues él privilegia atender la enfermedad"

Gráfica 1. *Colombia. Informe de dengue. Periodo epidemiológico V.*



Fuente: *https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Dengue.aspx*

Trabajadores y trabajadoras de la salud: otras víctimas del sistema

La pandemia ha revelado con enorme crudeza otro aspecto: las difíciles condiciones laborales y del ejercicio de su trabajo del personal de salud. El conjunto de organizaciones sindicales y de agremiaciones de profesionales del sector venían denunciando desde antes de la pandemia la gravedad de la situación de sus afiliados: durante meses, se les deja de pagar sus salarios; por otra parte, sus contratos, que para el grueso de trabajadores de la salud es por prestación de servicios, son muy inestables; además de que en ese tipo de contratación, el empleador no les cubre el pago de seguridad social (ni pensión, ni salud, ni riesgos laborales); y en materia de condiciones de trabajo, las medidas de salud y seguridad son muy débiles o inexistentes (Torres-Tovar, 2020a). Eso que se venía advirtiendo, se exacerbó con la pandemia.

Las formas de contratación son, principalmente, intermediadas y temporales. Para

el caso del personal profesional de enfermería, el 68 % se compone de trabajadoras dependientes, el 28%, de independientes (por cuenta propia) y el 4 % restante, de otras variantes laborales (CTNE, 2019; ANEC, 2016); para el caso del personal médico, el 37 % de los médicos generales está contratado por prestación de orden de servicios, mientras que entre los especialistas, ese porcentaje sube al 48 % (Colegio Médico Colombiano, 2019); y para el caso de fisioterapeutas, el 32,8 % está contratado por prestación de servicios y el 16 % está conformado por trabajadores independientes (Asocofi, 2015).

Como parte de un ejercicio de monitoreo clínico y crítico[2], una encuesta implementada a 1.360 trabajadores del sector salud, tanto del sector público como del privado, reveló, ya en el periodo de pandemia, que el 45 % de ellos está vinculado en forma indirecta, es decir intermediada, tercerizada. Eso significa que la institución para la que trabajan estas personas no los reconoce como trabajadores directos. Además, el 66,5 % tiene contratación temporal (Grupo organizador Mesa de monitoreo, 2020) (véase tabla 4).

Tabla 4. *Condiciones laborales de los trabajadores del sector salud en Colombia*

Variable		N.	%
Tipo de contratación vinculación laboral	Vinculación directa	337	53%
	Vinculación indirecta	287	45%
	Sin Dato	8	1,30%
	Total	**632**	**100,00%**
Tipo de contratación estabilidad laboral	Temporabilidad definido	420	66,5%
	Temporabilidad indefinido	212	33,5%
	Total	**632**	**100,0%**

Fuente: *Mesa de trabajo monitoreo clínico y crítico, 2020.*

[2] Impulsado por 24 gremios y sindicatos de trabajadores de la salud en Colombia. Véase https://www.anec.org.co/62-inicio/432-informe-encuesta.html

"Se han denunciado la falta de garantías de bioprospección para los trabajadores de la salud y la desatención de las ARL para proteger la salud y vida de estos trabajadores."

De manera específica, se han denunciado dos situaciones: la falta de garantías de bioprotección por parte de los empresarios y gerentes de las instituciones de salud y el desentendimiento de las administradoras de riesgos laborales (ARL) de su responsabilidad de actuar para proteger la salud y la vida del conjunto de trabajadores de salud que se encuentra afiliados a ellas (Gran Coalición por los Trabajadores de la Salud, 2020).

Según el mencionado ejercicio de monitoreo clínico y crítico, se halló que hay un problema muy serio con la entrega en cantidad y oportunidad de los elementos de protección personal (EPP) al personal de la salud, reflejado en que el 65 % de trabajadores no había recibido uniformes, el 57 %, polainas; el 32 %, gorros; el 37%, batas; el 57 %, visores; el 45 %, gafas y el 12%, tapabocas; un incumplimiento de entrega de EPP en un 64 %. De otro lado, un 44 % de personas de este sector reportó no contar con barreras físicas adecuadas para aislar a los pacientes, el 67% no cuenta con duchas y un 72 % no tiene programas de mantenimiento de los sistemas de ventilación (Mesa de trabajo monitoreo clínico y crítico, 2020).

Esta situación de biodesprotección ha llevado al contagio con el SARS-CoV-2 a más de 5.000 trabajadores del sector salud del país. Las labores que más contagios presentan son las de auxiliar de enfermería (34 %), medicina (16,7 %), enfermería (13,7 %), administrativas (8,7 %), aseo y alimentación (4,4 %). Tal situación ha cobrado, desafortunadamente, la vida de 41 personas[3].

Pues bien, tanto las condiciones de contratación, como las de salud y seguridad en el trabajo se articularon al modelo de mercado en la salud, es decir, se volvieron un elemento que debía diseñarse en función del negocio y del lucro de las EPS y de las ARL y no de los derechos de las y los trabajadores. Esa es la razón de que se volvieran tan precarias y desatendidas. También, en función de la sobrevivencia de los hospitales (ESE) y de las clínicas (IPS), que, igualmente, se han ajustado al modelo de mercado y han venido expropiando el trabajo al personal de salud.

Conclusión: el sistema de salud que se requiere

Se puede decir, entonces, que la pandemia de la covid-19 ha revelado con contundencia la crítica situación del sistema de salud en Colombia, que ya se conocía. Durante más de dos décadas se ha denunciado el hecho de que ese sistema ha debilitado la configuración de las respuestas para atender las necesidades y resolver los problemas de salud de la población. Se han hecho ver las precarias condiciones laborales. En síntesis, se ha mostrado con creces una sistemática violación del derecho a la salud en el país.

Las EPS y las ARL, lucradas con la administración que se les entregó de la salud de millones de personas durante más de veinte años, han mostrado en este momento de emergencia sanitaria, de un lado, su inoperancia; de otro, la prevalencia de su ambición económica por encima de la protección de la vida de amplios

[3] http://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx corte al 3 de agosto de 2020.

grupos poblacionales. La privatización y el modelo de mercado dejaron al desnudo su incapacidad para atender la salud, de manera que lo público en el campo de la salud se sitúa como lo fundamental.

En el contexto de esta gran crisis social y sanitaria que ha producido la pandemia, las comunidades urbanas y rurales, igual que los y las trabajadoras del sector salud han intensificado sus denuncias y su insistencia en la necesidad de cambios de fondo al sistema; las articulan a las elevadas por más de dos décadas de implementación de la Ley 100 (en procesos de resistencia y movilización social como se describen en Torres-Tovar, 2013; Echeverry-López y Borrero-Ramírez, 2015) en las que destacan cómo configurar un sistema de salud soberano, de base pública, universal y gratuito, lo que exige la total eliminación de las EPS y las ARL. Un sistema que reconozca la diversidad existente en el país y que, por lo tanto, no establezca que hay una única respuesta para la atención en la salud, sino que desarrolle una intervención de base territorial y poblacional. Un sistema que garantice condiciones dignas de trabajo para el personal de salud. Un sistema que reoriente sus prioridades hacia la prevención y la atención primaria en salud. Un sistema que reoriente también la formación del personal de salud para que sea posible atender las nuevas prioridades; que impulse la investigación y la tecnología y permita construir y reconocer conocimientos autóctonos que ayuden a enfrentar los problemas de salud propios que tiene el país (Torres-Tovar, 2020b).

"la covid-19 ha revelado la crítica situación del sistema de salud en Colombia, una sistemática violación del derecho a la salud en el país."

Sin duda, enfrentar los problemas de salud en Colombia, incluida la pandemia, requiere de un conjunto adecuado de políticas de salud pública que se sume a una real protección social, para garantizar el derecho a la salud, algo muy ausente en el país.

Referencias bibliográficas

Asociación Nacional de Enfermeras de Colombia, ANEC. (2016, agosto). Indicadores sociolaborales de las profesionales de enfermería registradas por la ANEC 1997-agosto 2015. *ANEC. Publicación oficial de la asociación nacional de enfermeras de Colombia.* Bogotá, Colombia. Consultado el 6 de agosto de 2020 en https://www.anec.org.co/revista81/revista81.pdf

Asociación Colombiana de Fisioterapia, Ascofi. (2015). *Estudio nacional de condiciones de salud y trabajo de los fisioterapeutas.* Bogotá, Colombia.

Colegio Médico Colombiano. (2019). Encuesta de Situación laboral para los profesionales de la salud 2019. *Epicrisis. Órgano de información del Colegio Médico Colombiano.* Consultado el 6 de agosto de 2020 en https://epicrisis.org/2019/09/20/encuesta-de-situacion-laboral-para-los-profesionales-de-la-salud-2019/

Consejo Técnico Nacional de Enfermería, CTNE. (2019). *Plan Nacional de Enfermería 2020-2030.* Bogotá, Colombia. Consultado el 6 de agosto de 2020 en https://www.oceinfo.org.co/difusion/normatividad/send/4-normatividad/147-propuesta-plan-nacional-de-enfermeria-2020-2030

Echeverry-López, M.E., y Borrero-Ramírez, Y.E. (2015). Protestas sociales por la salud en Colombia: la lucha por el derecho fundamental a la salud, 1994-2010. *Cadernos de Saúde Pública,* 31: 354-364.

Instituto Nacional de Salud, INS, y Observatorio Nacional de Salud, ONS. (2019). *Acceso a servicios de salud en Colombia. Décimo primer Informe Técnico.* Bogotá, Colombia. Consultado el 6 de agosto de 2020 en https://www.ins.gov.co/Direcciones/ONS/Informes/11.%20Acceso%20a%20servicios%20de%20salud%20en%20Colombia2.pdf

Instituto Nacional de Salud, INS. (2019). *Informe de evento*. Consultado en https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/Informesdeevento/DENGUE%20PE%20XIII%202019.pdf

Gran Coalición por los Trabajadores de la Salud. (2020, 18 de junio). I*ncumplimiento del Estado en el manejo de la pandemia a todos los trabajadores de la salud desde hace 4 meses. Segundo comunicado de prensa.* Bogotá, Colombia. Consultado en https://www.ascofi.org.co/index.php/10-destacados/472-segundo-informe-monitoreo-critico-a-condiciones-de-trabajo-y-bioseguridaden-de-salud-en-pandemia-covid19

Grupo organizador - Mesa de monitoreo. (2020, 29 de marzo -12 de abril). *Monitoreo crítico de las condiciones de bioseguridad en el personal de salud Boletín No. 1.* Bogotá, Colombia. Consultado el 6 de agosto de 2020 en https://www.anec.org.co/images/INFORME_ENCUESTA.pdf

Torres-Tovar, M. (2013). *Lucha social contra la privatización de la salud.* Bogotá, Colombia: Cinep/Programa por la Paz.

Torres-Tovar, M. (2020a, marzo). ¡Se debe cuidar la salud de los y las trabajadoras que cuidan la salud de la gente en la epidemia! *Semanario Virtual Caja de Herramientas. Edición No. 675.* Consultado en http://viva.org.co/cajavirtual/svc0675/articulo13.html

Torres-Tovar, M. (2020b, mayo). Merecemos sistemas de salud soberanos que protejan la vida, no el lucro. Enseñanza de la pandemia. *Le Monde Diplomatique.* Edición Colombia, 199: 6-7. Consultado en https://www.desdeabajo.info/ediciones/item/39684-ensenanza-de-la-pandemia.html

Duque año Dos

RETROCESO LABORAL Y DE DERECHOS A DOS RITMOS

Escuela Nacional Sindical, ENS

El final del primer año del gobierno de Iván Duque estuvo signado por la sanción el 25 de mayo, de la ley 1955 de 2019, su Plan Nacional de Desarrollo. Se trató de la consolidación de un programa de gobierno que, como su trámite mismo en el Congreso demostró, producirá una profunda corporativización de la agenda pública nacional, orientada bajo su modelo de "pactos" con el empresariado, diseñado para satisfacer las demandas que los grandes gremios económicos le habían presentado un año atrás, en un pliego denominado "Reactivación económica 2018 – 2022" y que supone, por tanto, una carencia total y estructural de diálogo y acuerdos con los y las trabajadoras. En materia laboral, este es uno de los principales legados del actual gobierno: banalizar el dialogo social.

> **"2019 fue un año de evidente menoscabo en los indicadores de trabajo decente, al tiempo que uno de los principales legados del actual gobierno es banalizar el dialogo social."**

Inspirada en ese modelo, se anunció una nueva generación de reformas legales para el segundo semestre de 2019. Se destacaron los anuncios del trámite de una nueva reforma pensional (buscando eliminar el régimen público y como una reforma paramétrica al inicio, con un posible aumento de edad de acceso a la pensión y un número mínimo de semanas cotizadas, para luego irse desdibujando hasta no radicarse en el Congreso iniciativa alguna durante 2019) y la flexibilización extrema del régimen de seguridad social: la cotización por horas. Sin embargo, la respuesta ciudadana al evidente deterioro del marco de derechos sociales y el creciente descalabro de la imagen pública del gobierno obligaron a meter al congelador estas iniciativas. Mientras tanto, 2019 fue un año de evidente menoscabo en los indicadores principales de trabajo decente, en un contexto de mediocre desempeño macroeconómico (véase tabla 1).

Tabla 1. Algunos indicadores económicos y laborales durante 2019 (%)

	2018 (dic)	2019 (dic)
PIB (variación anual)	2,5	3,3
Inflación (variación anual)	3,2	3,8
Población en edad de trabajar	80,4	80,5
Tasa de participación	65,1	63,6
Tasa de ocupación	58,7	57,5
Tasa de desempleo	9,7	10,5
Población inactiva (millones)	13,6	14,4
Asalariados (millones)	10,8	11,2
Informalidad laboral (contractual)	48,2	47,6

Fuente: *construcción ENS con datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).*

En las cifras, se reflejan la salida del escenario de los réditos económicos que empezaban a despuntar con la expectativa incumplida de una paz completa, la inconsistencia de las propuestas bandera del gobierno en materia de dinamización de la economía bajo la consigna de la "economía naranja" y la concentración en medidas de disminución de costos laborales a los empleadores bajo supuestos comprobadamente falsos de generación de empleo asociados. El desempleo crece sostenidamente, volviendo a dos cifras (209.000 desocupados nuevos, que se sumaron a los 2,6 millones existentes en toda la economía), con una preocupante tendencia: el aumento de la población inactiva y una disminución en las tasas de participación y ocupación, fenómeno usualmente asociado al cansancio de la ciudadanía ante la incapacidad estructural de la economía para generar plazas laborales. La informalidad laboral, un signo de la economía colombiana, apenas se modifica, empujada a la baja por la disminución de la masa laboral en el mercado, más que por medidas eficaces de formalización, sin perder de vista que las mediciones técnicamente más rigurosas sobre informalidad –medida de acuerdo a la afiliación a los sistemas de seguridad social–, supera el 65 % de los trabajadores ocupados, con prevalencias aún mayores entre jóvenes y mujeres.

La distopía laboral irrumpe

Según el DANE, la tasa de desempleo era, para febrero de 2020, de un 12,2 %, que mantenía la senda de empeoramiento descrita; el país se asomó a su primer caso de covid-19 el 6 de marzo y el gobierno declaró la emergencia económica, social y ambiental desde el 17 de ese mis-

mo mes, mediante el Decreto 417. Marzo cierra con una medición oficial de desempleo del 12,6% y una sobrerreacción de los empleadores a los previsibles efectos de las duras medidas de confinamiento: en todos los sectores relevantes de la economía se presentó una oleada de despidos, presiones a trabajadores para tomar licencias no remuneradas, vacaciones forzadas, suspensiones de contratos y otras medidas similares, que no encontraron límite a pesar de fallos judiciales y anuncios del Ministerio del Trabajo, en principio, mediante el mecanismo de la "fiscalización laboral rigurosa" (circular 022).

En un lapso muy corto de tiempo, se desplegaron decenas de nuevos decretos bajo facultades presidenciales especiales conferidas por la declaratoria de emergencia. Y se hizo, sin políticas enérgicas del gobierno para apoyar a las principales generadoras de empleo (las Pymes, responsables por 8 de cada 10 puestos de trabajo existentes, según la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Acopi) y permitir el aislamiento en condiciones dignas de acceso a bienes y servicios de subsistencia para la población. Esa avalancha de decretos, además de no contener el escenario, lo empeoró (de acuerdo con un consenso público creciente): 5,4 millones de personas, con respecto a abril de 2019, entraron en el peor momento posible al infierno del desempleo.

> **"¡En Colombia, no existen políticas robustas de apoyo a los desempleados, ni se crearon tampoco durante la crisis de covid-19."**

A diferencia de mecanismos de estabilización frecuentes en países del primer mundo, en Colombia no existen políticas robustas de apoyo a los desempleados, ni se crearon tampoco durante la crisis. Es extraordinariamente baja la cobertura y la cuantía de la única transferencia monetaria de crisis, el denominado "ingreso solidario", que no supera unos US$ 23 por persona / mes, es decir, US$ 10 por debajo de la línea de indigencia.

La cifra de infectados y fallecidos se incrementó a pesar de dos meses de medidas duras de aislamiento (uno de los más largos del mundo). Entre tanto, el desempleo, en las cifras oficiales, ascendió a 21,4 % (más del doble que un año atrás). En las 13 áreas metropolitanas el ascenso fue hasta 24,5 % y sin mostrar signos significativos de mejora, a pesar de la reapertura de casi todos los sectores productivos relevantes, adelantada desde fines de mayo por orden gubernamental: Duque, bajo fuerte presión de los empresarios, prefirió exponer a los trabajadores a la pandemia, que otorgar un ingreso mínimo vital de emergencia, como las más diversas voces sociales y del mundo político lo propusieron desde abril de 2020. Ahora, si a los desempleados reportados por el DANE en mayo sumamos los nuevos inactivos, resulta que más de 8 millones de personas salieron del mercado laboral, para una explosiva tasa de desempleo del 32 %.

No cesa la violencia contra el sindicalismo

Entre el 7 de agosto de 2018 y el 14 de julio de 2020, se registraron al menos 338 violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia. Del total de casos de violencia, 300 se cometieron contra hombres y 38, contra mujeres (Sistema de Información en Derechos Humanos de la ENS, Sinderh).

Tabla 2. *Violaciones a la vida, la libertad y la integridad física cometidas contra sindicalistas en Colombia. 7 de agosto de 2018 - 14 de julio de 2020*[1]

Tipo de violencia/ Periodo de gobierno Iván Duque	Año 1	Año 2	Total general
Amenazas	146	81	227
Homicidios	29	20	49
Hostigamiento	17	12	29
Atentado con o sin lesiones	6	12	18
Secuestro	1	4	5
Desaparición forzada	4	1	5
Detención arbitraria	-	2	2
Tortura	2	-	2
Desplazamiento forzado	-	1	1
Total general	**205**	**133**	**338**

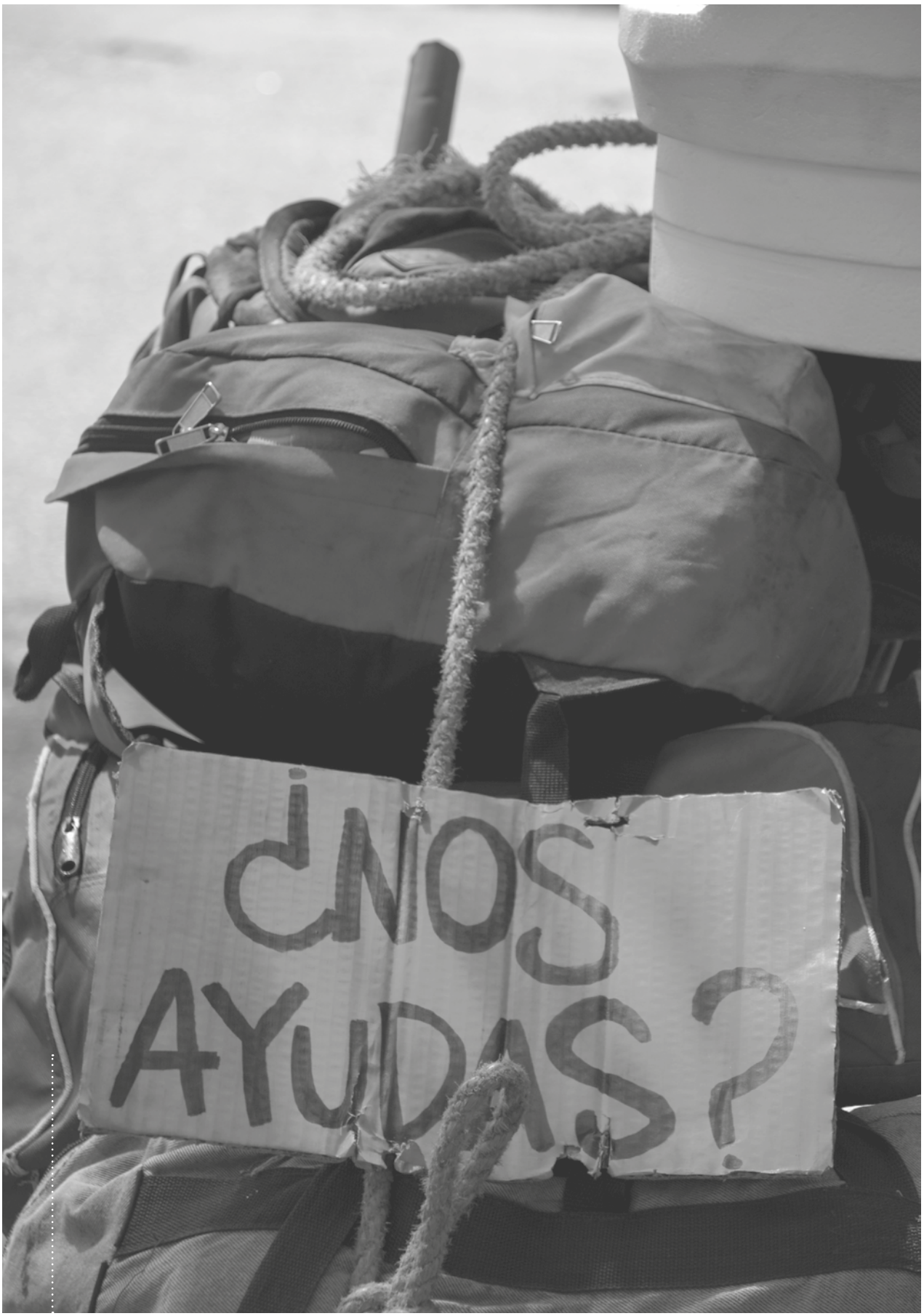
Fuente: *Sinderh-ENS*

[1] Nota metodológica: las cifras correspondientes al periodo enero-julio de 2020 son provisionales, ya que están en proceso de recolección, contrastación y validación.

En medio de un contexto de persecución y violencia generalizada contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, se constituye en un factor de riesgo el hecho de que la violencia continúa focalizada en la dirigencia y el activismo sindical: el 86,46 % de las víctimas desempeñaba posiciones de liderazgo en sus sindicatos. Así mismo, en el último año, la dinámica regional de la violencia antisindical se ha expresado en 17 departamentos del país; sin embargo, en seis de ellos, se concentra el 76,69 % de los casos: Valle (33), Cauca (26), Bogotá (16) Huila (11), Meta (8) y Nariño (8). En cuanto a la concentración por sectores económicos, encontramos un primer foco en la educación (31), seguido de otros servicios comunales (28), agricultura (24) y minas y canteras (23).

Por último, siguiendo la tendencia histórica, predominan los casos en los que se desconoce información sobre un presunto responsable (69). Sin embargo, en que se tiene algún indicio, son los grupos paramilitares los principales presuntos victimarios (52), entre ellos, el grupo que se hace llamar las Águilas Negras y las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Se han registrado 8 casos en los que los presuntos responsables son organismos estatales.

Las expectativas laborales para el segundo semestre de 2020 son oscuras. Al débil mercado laboral preexistente, específicamente, al número de desempleados se le han sumado más de ocho millones de personas. Mientras tanto, el gobierno mantiene cerrada cualquier posibilidad de diálogo social que permita situar el trabajo como prioridad nacional, se cree una renta básica que proteja a toda la población vulnerable y pobre o se reactive la economía. De otro lado, el ejercicio de la actividad sindical sigue siendo de alto riesgo.


¿NOS
AYUDAS?

EDUCACIÓN EN TIEMPO DE CONFINAMIENTO

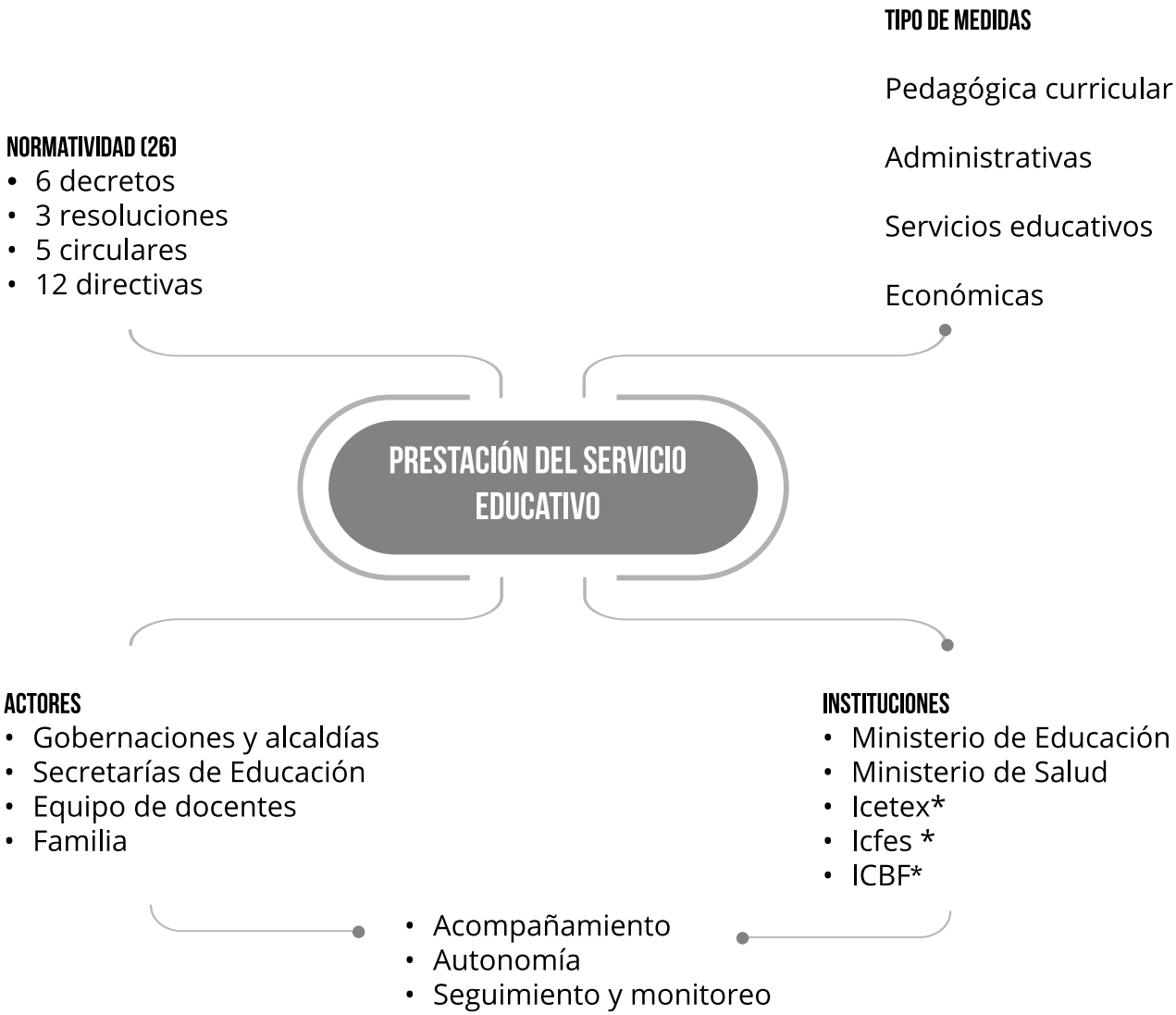
Javier Serrano
Mesa Nacional de Educación Rural

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus (covid-19) como una pandemia, esencialmente, por la velocidad de su propagación y de transmisión, lo que obligó a los países a tomar medidas urgentes. En Colombia, mediante el Decreto 417 de 2020, el gobierno de Iván Duque declaró el estado de emergencia en todo el territorio nacional, lo que ha ocasionado diferentes impactos en materia de salud, economía, educación y otros ámbitos de la vida nacional. Habilitó medidas, protocolos y normatividad, que trasladó a los gobiernos locales para la adaptación e implementación correspondientes de acuerdo con su autonomía y las condiciones territoriales.

El sector educativo ha venido enfrentando un enorme desafío para dar continuidad a la prestación del servicio. Durante toda esta coyuntura, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha trazado directrices tendientes a garantizar el derecho a la educación, que transforman las formas del hacer educativo y las han adoptado las secretarías de educación y los equipos docentes.

Desde la Mesa Nacional de Educaciones Rurales (MNER), espacio de confluencia de diferentes actores de la ruralidad, hemos propiciado escenarios de diálogo y de intercambio de experiencias en educación en medio de esta pandemia. Eso nos ha permitido comprender las afectaciones e implicaciones en materia del derecho a la educación. A continuación, presentamos un ejercicio de revisión de la MNER en relación con la normatividad expedida por el MEN, que se contrasta con algunas voces de docentes. Tal ejercicio permite comprender las afectaciones y los desafíos que dichas disposiciones han generado (figura 1).

Figura 1. *Medidas adoptadas por el Ministerio de Educación para garantizar la prestación del servicio educativo frente a la covid-19*



** **Icetex:** Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior*
****Icfes:** Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior*
****ICBF:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar*

Es amplio el panorama normativo en materia educativa. Desde el 9 de marzo de 2020, se empezaron a expedir protocolos y directrices, así como diferentes escenarios de diálogo y conversación digital. Estos últimos, propiciados tanto por los entes institucionales, como por otros sectores, con el propósito de reflexionar alrededor de cómo se pensaba afrontar la situación.

Las medidas pueden agruparse en cuatro áreas: pedagógica, administrativa, de prestación del servicio y de alivios económicos, y se dirigen a los entes gubernamentales presentes en los territorios encargados de la implementación, según su dinámica territorial.

1. *Pedagógica y curricular:* estrategias como Aprender digital, Contenido para todos, Profesor en casa, Cartillas pedagógicas de orientación para directivos docentes, familias y para las competencias básicas y técnicas; en el nivel superior, la utilización de las estrategias digitales para continuar los programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH), estrategias de acompañamiento a secretarías de educación, padres y madres de familias. Se podría decir que el 40 % de la normatividad se concentra en estas medidas y los elementos frecuentes son adaptación, autonomía y flexibilidad (Directivas 21, 04, 05, circular 19).

2. *Área administrativa:* las medidas se refieren a procedimientos, trámites y protocolos para el manejo institucional y a normativas que permitan modificaciones en los calendarios escolares, semana de planeación para el ajuste académico, aplazamiento de pruebas saber, protocolos para atención de casos, revisión de las condiciones de las residencias escolares, ajustes en el recurso humano –en cuanto a contrataciones, permisos, licencias, periodo de vacaciones. Las medidas se han expedido para los colegios oficiales y privados (decretos 532 del 8 de abril de 2020 y 660 del 13 de mayo de 2020).

3. *Área de servicios educativos:* comprende la modificación y el ajuste a la alimentación escolar, "Unidad de alimentación escolar–Alimentos para aprender". La normativa habla de revisión de los contratos a nivel territorial y de adopción del programa para consumo en casa en el Sistema General de Participaciones (SGP); envío de recursos directamente a los municipios para dar cumplimiento a la operatividad del programa de alimentación escolar con criterios de ración industrializada, ración para preparar en casa, bono alimentario. El cumplimiento y la adopción de estas medidas son competencia de las entidades territoriales certificadas encargadas de hacer el respectivo seguimiento y monitoreo (Decreto 533, de 9 de abril de 2020).

4. *Área económica:* las medidas se refieren a la destinación de los recursos del fondo de servicios educativos en asuntos como: a) contratación del servicio de aseo y desinfección para las sedes educativas; b) material pedagógico para el trabajo en casa: conexión a internet, orientación para el personal docente, caracterización de la población, condiciones de infraestructura digital.

Por otra parte, se activará el Fondo Solidario para la Educación, con el fin de disminuir la deserción escolar en asuntos como : a) líneas de crédito para el pago de pensiones de jardines infantiles y colegios privados, b) líneas de crédito para jóvenes en condiciones de vulnerabilidad en programas ETDH,

c) auxilio económico de pago de matrículas en educación superior para jóvenes vulnerables teniendo en cuenta variables como periodos de gracia, planes de amortización y reducción de tasas de interés (decretos 467 del 23 de marzo de 2020 y 662 del 14 de mayo de 2020; Directiva 11 del 29 de mayo de 2020 y Directiva 9 del 7 de abril de 2020).

El conjunto de medidas expedidas por el Gobierno nacional, en términos de garantías del derecho a la educación, se limita a asuntos de adaptabilidad, con ajustes, procedimientos y protocolos para ser implementados en las sedes educativas, que si bien parten de la autonomía regional para ser puestas en práctica, es necesario habilitar los recursos suficientes para su ejecución. Ahora bien, la mayoría de estos recursos ya están destinados para temas de funcionamiento escolar y la perspectiva del panorama normativo no permite garantizar condiciones para un adecuado desarrollo del sistema escolar, ya que no se ha logrado profundizar en asuntos que tienen que ver con acceso a la educación (gratuidad, permanencia), mejora en las condiciones de infraestructura educativa, modelos educativos, entre otros asuntos que hacen parte de una agenda educativa en términos de asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad.

Es preocupante que la actual coyuntura siga profundizando la inequidad en el servicio educativo. En las zonas rurales, la infraestructura educativa tiene una edad promedio de 37 años; un 80 % de las sedes no tiene red de gas, el 70 % no cuenta con alcantarillado, el 50 % está afectado por altas pendientes, el 40 % no tiene acueducto, el 36 % no cumple con la relación de baterías sanitarias por estudiante (la norma técnica recomienda 20 estudiantes por batería sanitaria y en la ruralidad hay en promedio 36 estudiantes por batería sanitaria), el 27 % se inunda, el 21 % tiene afectaciones por cables de alta tensión o subestaciones y el 13 % no tiene energía[1]. De igual manera, varias sedes no cuentan con los espacios especializados (como parques o comedores) para la atención de primera infancia en el nivel de preescolar.

La coyuntura de la covid-19 profundiza la inequidad en materia educativa. Un 80 % de las sedes rurales carece de red de gas, el 70 %, de alcantarillado y el 40 %, de acueducto.

Este asunto no es nuevo y hace parte de una política pública de educación rural que está en diseño, pero no en implementación. Aparece como título en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Más y mejor educación rural", pero, la brecha entre lo urbano y rural se sigue incrementando y las medidas son insuficientes.

Las medidas han tratado de mantener la prestación del "servicio" de educación, pero todo el sistema se ha visto frente a grandes vacíos. Uno de ellos, la ausencia de acceso a internet, computadores y otros dispositivos por parte de una mayoría importante de estudiantes y profesores, especialmente de los colegios y escuelas públicas. El 96 % de los municipios del país no tiene los recursos ni la cobertura para desarrollar cursos virtuales[2]. Mediante el Decreto 464 de 2020 se garantiza un paquete mínimo vital de comunicaciones otorgado por los operadores de la industria móvil de Colombia, pero, hay lugares sin acceso a la red

[1] Datos tomados del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (Sicied), en 7.168 sedes rurales.
[2] Datos del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana.



donde no aplicarían las acciones implementadas al respecto. Más de un millón de personas en zonas rurales no cuenta con servicio de internet, según el último estimado realizado por el Ministerio de Educación en el marco de su Plan Especial de Educación Rural en 2018 (Pesquisa Javeriana, 2020).

Los efectos vistos desde las voces de educadores y educadoras

La normativa expedida es un conjunto de estrategias, herramientas y contenidos para ser implementado en lo territorial; pero, ¿hasta qué punto, las medidas logran ser efectivas y suficientes? ¿Se materializan en lo territorial? Recogiendo algunas voces de los espacios de encuentro que hemos tenido, queremos poner varios elementos para la reflexión.

En relación con la pedagogía en el ámbito rural, las dificultades se concentran en temas de conectividad. En 2018, el 50,8 % de los hogares en las cabeceras municipales cuenta con computador; en lo rural, el 9,4 % tiene acceso a recursos tecnológicos[3]. Por ello, en muchos casos, se ha optado por la entrega de guías pedagógicas para las y los estudiantes, lo que, a todas luces, "no es suficiente, se necesita tener el espacio de retroalimentación con el estudiante y no tenemos las condiciones" (Francy Lorena Rodríguez, Institución Educativa José María Carbonell, Arauca). Además, "no hay forma de trasladarse a las zonas rurales. Lo que hemos venido haciendo es implementar del currículo ordinario a currículo individual circuns-

[3] Datos del censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para 2018.

tancial individualizado dependiendo de las condiciones de cada estudiante" (docente Institución Educativa La Palma, municipio de Gámbita, Santander). "Nos ha tocado imprimir el material y enviarlo con el transportador de alimentos, pero no en todos los casos hemos podido llegar" (Rosa López Figueroa, directora rural, municipio de Urania, Norte de Santander).

El servicio de educación que presta el sector oficial incluye 53.803 sedes educativas, de las cuales, 35.907 están ubicadas en las zonas rurales y 17.896, en las zonas urbanas de la totalidad de los municipios del país; de ese total, 584 sedes atienden con la estrategia de residencias escolares (Decreto 532). Aunque en la discusión sobre retorno gradual se han incorporado aspectos de caracterización frente a la infraestructura tecnológica y una revisión y análisis de las condiciones de cada sede, no se han hecho análisis sobre las condiciones de saneamiento básico (agua, alcantarillado, luz) en todas las zonas rurales, así como sobre las residencias escolares. Sobre este asunto, es importante recordar que, en la formulación de los Planes de Acción para la Renovación Territorial, que son los que concretan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), se mencionaron alrededor de 1.582 iniciativas para el tema de infraestructura educativa.

Acerca del significado del cierre de las escuelas en esta coyuntura para el sistema educativo en Colombia, la Fundación para el desarrollo Proantioquia hace énfasis a asuntos como: a) seguridad alimentaria, b) reclutamiento forzado, c) ausencia de rutas de atención psicosocial, d) brechas en acceso a información, e) metodologías para el aprendizaje, f) deserción escolar. Estos asuntos, hacen evidente que los protocolos y las medidas contempladas no permiten el trámite de respuesta a estas situaciones en lo territorial. Para trazar rutas y estrategias, es importante activar comités territoriales en los que participen las secretarías de educación y las comunidades.

En relación con la alternancia de regreso a clases que plantea el MEN, diferentes sectores educativos han manifestado que no se cuenta con las condiciones sanitarias en los centros educativos; en lo rural, estas dificultades se concentran en: a) espacio del aula clase, ya que son cursos multigrados; b) falta de agua potable y alcantarillado en las sedes, c) falta de material de higiene y desinfección tanto para la sedes, como para el personal docente y el estudiantado.

En las medidas adoptadas, falta el apoyo a las experiencias pedagógicas impulsadas por los equipos de docentes, a las redes de gestores que colaboran en lo territorial con estos equipos; por ejemplo, las escuelas normales; se habla del soporte de material pedagógico, pero no del sostenimiento e implementación de las iniciativas que surgieron y que están por fuera de las que abandera el MEN.

Otra enorme dificultad es que el Fondo Solidario para la Educación contempla planes de alivio y líneas de crédito, pero no de subsidio y acceso gratuito para la educación superior para cualquier estrato. No se contemplan medidas para que las gobernaciones y alcaldías puedan apalancar más recursos a fin de subsidiar la educación gratuita en el nivel superior. Esto redundará en una mayor deserción de estudiantes de educación superior. Pese a que en algunas universidades se ha empezado a tramitar la iniciativa de matrícula cero, que consiste en el cubrimiento financiero de los costos de los derechos de matrícula para pregrado, esta propuesta no cuenta con el respaldo del

Gobierno nacional; las universidades que han logrado implementarla tienen el apoyo financiero de las alcaldías y gobernaciones. El Gobierno sigue con el programa de generación E como estrategia para garantizar la educación superior a comunidad vulnerable, que no permite una cobertura universal.

Otro desafío llega para el sector educativo en esta coyuntura: el aumento de matrícula en las instituciones educativas oficiales debido a la disminución de ingresos de las familias, lo que demandará mayores esfuerzos en cuanto a personal docente, ampliación de cupos, sedes educativas, material educativo, que se debe revisar en lo territorial para habilitar las condiciones que permitan el acceso.

A pesar de todas las dificultades, los equipos docentes, las organizaciones, redes y plataformas han adelantado una variedad de estrategias e iniciativas para enfrentar la situación de la pandemia desde la escuela en dos niveles: pedagógico, y social y comunitario.

La creatividad y el aprovechamiento de los recursos con que cuenta cada territorio, así como el uso de las herramientas comunicativas, entre las que se destacan las emisoras comunitarias, son claves para adelantar las iniciativas; al respecto, los docentes señalan: "estamos sacando programas al aire todos los días, en la mañana va primaria, seguido de secundaria; las temáticas de acuerdo a las mallas curriculares, áreas de las ciencias naturales, matemáticas, inglés, sociales" (Nubia Marina Bedoya, directora rural, Centro Educativo Nuestra Señora del Rosario, Risaralda). Sobre el tema de los planes y proyectos pedagógicos: "desarrollamos unas guías a partir de un proyecto semillas de esperanza, cada familia va a hacer una huerta comunitaria donde todos participan y se transversalizan las áreas del conocimiento" (Carmen Alicia Matajira, Institución Educativa Concentración de Desarrollo Rural, Arauca), "hay una gran oportunidad para trabajar currículos integrados, el que trabaje metodologías de proyectos, ejemplo a través de un proyecto de café" (Arley Ospina, Fundae).

Los equipos docentes, las organizaciones, redes y plataformas han adelantado una variedad de iniciativas para enfrentar la situación. la utilización de las emisoras comunitarias es clave para adelantar las iniciativas.

En el campo social y comunitario se destacan las redes y el acompañamiento que se ha venido tejiendo en la comunidad para la planificación de las iniciativas y propuestas: "Se creó la red de información y apoyo para familias rurales" (Nazly Ortiz, Planeta Rural); una de las iniciativas que abandera esta red fue promover una petición pública a las empresas de telecomunicaciones y al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que dieran una respuesta rápida y oportuna a las necesidades de conectividad de las zonas rurales. Otra iniciativa para resaltar es de Fundae, que desarrolla un programa de "preparación para la acción social", cuyo objetivo es el apoyo a líderes comunitarios a través de las huertas caseras con líneas de funcionamiento y sostenibilidad.

Referencias bibliográficas

Agencia EFE. (2020, 23 de junio). Según la Unesco, la pandemia agrava desigualdades en la educación. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/educacion/segun-la-unesco-la-pandemia-agrava-desigualdades-en-la-educacion/

El Espectador. (2020, 8 de junio). Los guardaparques que ayudan a niños rurales sin internet a seguir estudiando. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-guardaparques-que-ayudan-a-ninos-rurales-sin-internet-a-seguir-estudiando/

Ministerio de Educación Nacional. (2020). *Especial covid-19. Normatividad.* Consultado en https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-institucionales/COVID-19/393894:Normatividad.

Pesquisa Javeriana. (2020). *Educación virtual, ¿el desafío es solo tecnológico?* Consultado en https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/tag/laboratorio-de-economia-de-la-educacion-puj/

Región. (2020). *Editorial. La educación en emergencia.* Consultado en http://www.region.org.co/index.php/opinamos/item/477-editorial-la-educacion-en-emergencia

Semana (2020). Las canastas campesinas que alimentan la ciudad. *Semana rural,* 19 de junio. Consultado en https://semanarural.com/web/articulo/las-canastas-campesinas-que-alimentan-la-ciudad/1492

TEJIENDO EXPERIENCIAS DE EDUCACIÓN RURAL

Rubén Urrea / Corporación Educativa para el Desarrollo Integral
Ramiro López / Consultor Mesa Nacional Educaciones Rurales
Mesa Nacional de Educación Rural

El sector rural asume funciones fundamentales para la sociedad colombiana, como la producción de alimentos y materias primas, conservación de los recursos naturales no renovables y explotación sostenible de las riquezas que proporciona la naturaleza en la ruralidad. En estas épocas de pandemia universal, ocasionada por la covid-19, se ha revalorizado la función del productor rural, pues las sociedades urbanas, confinadas en sus barrios y urbanizaciones, dependen para su supervivencia de un sector rural activo, que mantenga la producción de alimentos y los lleve a los centros de abastecimiento desde donde llegan a los mercados de las grandes superficies, plazas de mercado, tiendas de barrio y, finalmente, al consumo en los hogares.

En lo rural, también se adelantan procesos e iniciativas en materia de educación rural, que se han consolidado con diferentes enfoques y formas de intervención, que en esta época evocan experiencias innovadoras, las cuales van de la mano con el saber y hacer del campo.

La voz de la ruralidad

Una de las poblaciones más vulnerables es la rural y su vulnerabilidad es más evidente cuando se trata del tema educativo, situación que se agrava en esta época de cuarentena; sin embargo, son muchas las alternativas que docentes, padres de familia y estudiantes están implementado en la ruralidad colombiana para continuar con las actividades académicas en casa y no permitir la deserción escolar que, de por sí, es muy alta en este sector.

En la vereda Santa Martina del municipio de Puerto Berrio, en el Magdalena Medio antioqueño, vive María Argenis Betancur con su esposo y dos de sus cuatro hijos: John Fredy de 12 años, quien cursa el grado sexto, y Daniel Alexis de 13 años, quien cursa el grado séptimo. Estos jóvenes deben trasladarse a Bodegas, una vereda vecina ubicada a unos 10 kilómetros de su vivienda, para asistir a la escuela. La familia llegó a este sitio hace algunos años a trabajar en una hacienda ganadera, luego de salir de la vereda La Congoja del municipio de Yondó, ubicado igualmente en el Magdalena Medio antioqueño, porque a don Fidel, cabeza del hogar, se le terminó el trabajo.

María Argenis no tiene vivienda propia ni tierra para sobrevivir de las actividades del campo, situación que obligó a Fidel Parra, su esposo, a trabajar en una finca ganadera que, por suerte, tiene una pequeña casa donde le permitieron vivir con su familia. En la actualidad, los hijos menores de esta familia, Daniel Alexis y John Fredy, estudian en una institución educativa administrada por la Corporación Educativa para el Desarrollo Integral (Coredi).



Si bien para el desarrollo de las actividades escolares la Organización Coredi tiene diseñado un modelo educativo con guías y talleres de estudio, la orientación presencial del docente o tutor es fundamental. Sin embargo, en medio de la cuarentena los estudiantes no pueden estar en la institución, lo que complicó las cosas no solo para esta familia, sino para la mayoría de las familias rurales, dado que para continuar con las asesorías es necesario contar con acceso a internet y con un equipo que permita la comunicación. Sobre lo primero, María Argenis manifiesta que a la casa no llega señal de internet y para comunicarse solo tiene celular.

Buscando soluciones a la situación, la familia Parra Betancur exploró diferentes sitios de la finca en busca de señal y encontró una solución parcial en una colina de la vereda que ellos denominan “el filo”, allí el celular mostró señal de internet que, aunque muy irregular, permite la comunicación de los jóvenes con sus tutores, así como enviar las evidencias y las actividades del trabajo en casa.

Solucionada en parte la dificultad, se dieron a la tarea de acondicionar el lugar, puesto que era un paraje solitario, en medio de potreros de ganado y sin árboles que protegieran de la lluvia o del sol, en un clima de 35 grados como este del Magdalena Medio. Al lugar la familia lo denominó “Sala de internet”, se acondicionó con materiales encontrados en los alrededores del lugar, ubicando improvisadas sillas y un lugar para escribir.



Puesto que la "Sala de internet" queda un poco retirada de la casa, aproximadamente a un kilómetro, Argenis siempre acompaña a sus hijos a los encuentros virtuales con los tutores. Señala, además, que si no está con ellos, los muchachos resultan metiéndose a otros sitios y no aprovechan el tiempo adecuadamente. Como indica Argenis,

> Hay que estar pendiente que terminen las tareas, los trabajos y que respondan a las preguntas. Además, debo tomar las fotos para que ellos las suban al WhatsApp como evidencias de su trabajo y cumplimiento de los horarios. En algunas oportunidades, cuando los trabajos son en la tarde, mi esposo los acompaña y yo puedo realizar las tareas del hogar.

En los modelos flexibles de educación, especialmente para la ruralidad, los proyectos pedagógicos productivos son una herramienta y un complemento importante en el currículo.

En los modelos flexibles de educación, especialmente para la ruralidad, los proyectos pedagógicos productivos son una herramienta y un complemento importante en el currículo. Cuando se preguntó cómo trabajan este aspecto y cuál ha sido su participación como madre y acudiente, María Argenis manifestó que sus hijos sí han desarrollado algunas actividades, entre ellos un proyecto de pollos de engorde el año anterior. Sin embargo, la mujer puntualizó en un inconveniente: según ella,

> ...el problema es que no hay espacios para producir, esto sucede en casi toda la vereda, aquí se perdió la vocación agropecuaria, la gente no tiene tierra, está en manos de dos o tres hacendados que para colmo de males se dedican a la ganadería de engorde que requiere poca mano de obra, una persona o máximo dos por finca, los demás tienen que buscar trabajo en otros sitios. En la finca mi esposo es el único trabajador, cuando hay que conseguir una persona para un trabajo especial, él mismo lo contacta, pero son dos o tres días como máximo y en situaciones esporádicas.

Agrega, además, lo siguiente:

> ...las personas por acá viven sobre la vía o carretera que comunica con Puerto Berrío y otros municipios lindantes, en tierras que invaden para construir sus casas. Los pocos que tiene una parcela pequeña cultivan cebolla, plátano, yuca para el autoconsumo, no da para la venta; en mi caso tengo una pequeña huerta donde cultivo estos productos, mis hijos hacen algunas prácticas y mi esposo no tiene tiempo para la huerta, solo descansa los domingos, tiempo que se utiliza para salir a mercar y hacer otras diligencias al pueblo de Puerto Berrío que está a dos horas y media en transporte público.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA

Balance 2019-2020

Juliana Millán Guzmán
Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI.

El siguiente texto presenta un balance rápido de las garantías progresivas de reconocimiento e indicadores efectivos de cumplimiento del derecho humano a la alimentación y a la nutrición adecuada (en adelante, Dhana) en Colombia. Nos referiremos al periodo julio 2019-julio 2020. Tomamos el tiempo previo a la llegada de la crisis covid-19 al país y cerramos con un recuento de lo ocurrido desde entonces.

Las distintas plataformas sociales que hacen seguimiento al Dhana en Colombia, reconocen que este derecho aparece consagrado, explícitamente, en los artículos 44, 43 y 46 de nuestra Constitución Política. Es decir, que desde hace casi 30 años, el Estado colombiano y todos los gobiernos debieron reconocer y garantizar su integralidad; sin embargo, la institucionalidad del país ha sido incapaz de garantizarlo, ni siquiera a las poblaciones explícitamente señaladas en estos artículos como prioritarias: niños y niñas, mujeres en estado de gestación y lactancia y personas de la tercera edad.

El retroceso manifiesto en la garantía del derecho fundamental a la vida, señalado en el informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicado en febrero de 2020, supone el recrudecimiento estructural del conflicto armado en Colombia y las implicaciones negativas que ello tiene para garantizar el derecho a la alimentación.

Según el informe Nacional de Desarrollo Humano presentado en 2011, el campesinado produce más de la mitad de los alimentos que se consumen en el país (PNUD, 2011), de tal forma que es en las zonas rurales y en manos de las comunidades étnicas y campesinas donde se encuentra nuestra seguridad alimentaria y la suya propia mediante el autoabastecimiento y los sistemas de abasto tradicionales y locales.

Según el informe de 2019 de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Oacnudh, 2020) para Colombia, de los 108 asesinatos perpetrados en ese año contra líderes sociales, el 75 % ocurrió en zonas rurales; a ellos se suman 33 masacres en zonas rurales de los departamentos

de Antioquia, Cauca y Norte de Santander, todos ellos, despensas alimentarias locales, regionales y nacionales. Muchas de estas muertes se relacionan con la defensa del territorio por parte de las comunidades. Ellas propugnan por garantías del gobierno para tener una vida digna y por que los bienes y servicios básicos puedan destinarse a la producción alimentaria por sobre otro tipo de actividades como la minería o los monocultivos no alimentarios, entre los que están los de uso ilícito.

Garantizar condiciones de vida digna para las comunidades étnicas y campesinas es una demanda constante de las organizaciones de base, las plataformas nacionales, las organizaciones acompañantes, las plataformas de derechos humanos, la cooperación internacional y los mismos informes avalados por el Sistema de Naciones Unidas. Todas estas entidades demuestran con insistencia una necesidad: crear políticas públicas que garanticen esas mínimas condiciones, afectadas por el déficit insistente en servicios públicos básicos como acueducto y alcantarillado, el aumento de la informalidad, la leve reducción de la inseguridad alimentaria (de 57,7 % en 2010 a 54,2 % en 2015), el aumento de la desnutrición aguda en 1,4 puntos de 2010 a 2015 y la alta tasa promedio del exceso de peso en menores de 5 años (6,3) por encima de la tasa mundial (5,2). Estos dos últimos, son indicadores de la persistencia de alimentación insuficiente y desbalanceada.

Por periodicidad estadística, la siguiente Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (Ensin) debería hacerse en 2020. Dadas la crisis generada por la covid-19, se pronostica el agravamiento de las difíciles condiciones nutricionales para las poblaciones étnicas y campesinas rurales, así como una regresión sustancial de lo logrado en las grandes ciudades.

En el punto 1 del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) se consignaron varias de las medidas necesarias para transformar y corresponsabilizarse de la situación de abandono y marginalidad histórica de las poblaciones rurales[1]. Para muchas de estas comunidades, los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivados de este Acuerdo, se vieron como una oportunidad. Sin embargo, la lectura de los espacios regionales de seguimiento de los PDET en territorios como Catatumbo y el Cauca muestra que los PDET se están fracturando[2]. Las posibilidades de participación activa de la comunidad, abierta en su construcción, se han coartado en las etapas de priorización, ejecución y seguimiento.

A las comunidades, no se les brinda información previa y suficiente para llegar a los espacios de interlocución con la administración pública, de modo que se confunde la participación con la socialización. Se mezclan las obras PDET con pequeñas intervenciones que ya son deudas de pasadas administraciones, totalmente fragmentadas, sin una dimensión verdaderamente territorial y, en muchos casos, atrapadas en relaciones clientelistas de los alcaldes salientes y los entrantes. El presupuesto para la paz nunca fue claro y ahora se dirá que la pandemia puso otras prioridades. La interinstitucional dependía de una "hoja de ruta" de articulación que nunca llegó a tiempo. Lo que si lle-

[1] El Acuerdo final se firmó el 24 de noviembre de 2016 en la Habana (Cuba) entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). El punto 1 se titula Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral.

[2] Información obtenida en la memoria de reuniones y en documentos de sistematización, facilitados por la Mesa nacional de seguimiento a los PDET.

gó pronto fue la planeación de las Zonas Estrategias de Intervención Integral (ZEII) con las que se prioriza, como estrategia de "estabilización", la intervención militar territorial, sobre la intervención social y económica.

En diciembre de 2017, se aprobó y publicó la Resolución ministerial 464 que contiene los lineamientos para la construcción de políticas públicas de Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria (ACFC). Con 10 ejes temáticos y 19 lineamientos, acordados entre organizaciones sociales e instituciones de diversa índole, este documento contiene una ventana para abordar algunas de las deudas históricas políticas que hay con las comunidades campesinas y étnicas.

Sin embargo, a pesar de las demandas de varias organizaciones y la participación del Gobierno nacional en escenarios internacionales a nombre de la agricultura familiar, no se abrió durante 2019, ni en lo que va corrido de 2020 el espacio de articulación política entre las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil, para concertar su puesta en marcha y seguimiento.

Tanto la Resolución 464 como el Acuerdo final, del que se desprende como proceso, siguen vigentes. También se puso en marcha el de la Ley 2046 de 2020, por medio de la cual se establece un porcentaje del 30 % de compra para la ACFC. Sin embargo, este proceso quedará aislado si no se dan garantías para que las comunidades campesinas y étnicas lleguen a él de manera organizada y autónoma. Garantías que solo existirán mediante políticas estructurales como las que suponen la reforma rural integral, la realización efectiva de las directrices voluntarias que garantizan el derecho a la alimentación, o la concreción política integral de la Resolución 464.

En ese escenario, el país recibió el 17 de marzo de 2020 el anuncio de la declaración del estado de emergencia social y ecológica, con el que el Ejecutivo se ha abrogado el derecho de emitir las medidas adicionales para controlar la crisis desencadenada por la covid-19. Desde entonces, las organizaciones sociales que han protegido los derechos de las comunidades campesinas y étnicas hicieron conocer, por medio de comunicados, las dificultades que se les presentaban a estas para llegar de manera segura a los sitios de abasto y distribución de alimentos locales, regionales y nacionales. La situación pone en riesgo la posibilidad de tener alimentos frescos y que proporcionen los complementos requeridos para tener una dieta balanceada y con condiciones nutricionales adecuadas para fortalecer el sistema inmunológico.

La respuesta del Gobierno nacional a estas demandas fue la suspensión temporal del Sistema Andino de Franja de Precios y el establecimiento de un arancel cero para la importación de maíz amarillo, sorgo y soya (Decreto 523 de 2020). De esta manera y con el argumento de que el país estaba siendo deficitario, se liberó la importación de estos productos, sin consideración de la producción nacional. De otro lado, se priorizó la atención de la emergencia por la vía de convenios de canastas básicas con grandes plataformas comerciales que no incluyen productos perecederos provenientes de la ACFC y que garantizarían dietas nutricionalmente balanceadas.

El Ministerio de Agricultura transforma y fortalece programas como "Alianzas productivas para la vida", "El campo emprende" y "El campo a un clic", como estrategias "reinventadas" que hacen parte de "Agricultura por contrato". Con ellas, afirma tener la intención de llegar a los

"pequeños y medianos productores". Sin embargo, como se ha mostrado en varias oportunidades, los términos de participación de estas iniciativas no incluyen las estrategias concretas de fortalecimiento organizativo que permitan a las comunidades participar sosteniblemente de los sistemas de abasto. Tampoco resuelven las dificultades expresadas por las organizaciones (muchas de ellas, estructurales de la ruralidad misma): en conectividad con medios de comunicación digitales, en el desarrollo de las vías terciarias y en la falta de democratización de los precios, de planificación para la producción y de respeto por las formas comunitarias de tenencia de la tierra, entre otras. En síntesis, aunque se habla de "desarrollo territorial", se sigue considerando a los "beneficiarios" de la política pública como unidades productivas que cumplen los términos de referencia de un proyecto y no como territorios que debieran ser integrados y fortalecidos para responder las demandas locales, regionales y nacionales.

En el memorando 005 de 2020, la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Ambientales hace un nuevo llamado al reconocimiento de los derechos del campesinado e insta a las autoridades públicas a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas que estén a favor de estos sus derechos. También, a la protección integral de los pobladores rurales y las comunidades campesinas, al control de precios y garantías de comercialización, al transporte y la movilidad rural, a la adopción y adecuación de medidas de bioseguridad adecuadas y pertinentes para el mundo rural y a la coordinación interinstitucional para mejorar los canales de comunicación entre el gobierno y las comunidades.



Finalmente, en la audiencia pública por "la Tierra, el territorio y el campesinado", citada por la Procuraduría General de la Nación, las organizaciones y la misma Procuraduría reiteran la necesidad de hacer cambios estructurales: adoptar la Declaración de Derechos de los Campesinos, retomar la senda abierta por el Acuerdo final en el primer punto sobre la reforma rural integral; hacer interlocución y articular las instituciones para resolver de fondo los conflictos territoriales, detener los recortes a las carteras que podrían agenciar estas políticas en la ruralidad, avanzar realmente en los procesos de formalización y adjudicación de tierras, así como enfrentar la situación de riesgo que corren, además de las y los líderes indígenas y campesinos, y tras ellos, los procesos de cambio real y transformación territorial.

Referencias bibliográficas

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. Consultado en https://www.colectivodeabogados.org/?Nuevo-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oacnudh. (2020, 26 de febrero). *Situación de los derechos humanos en Colombia Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentado al Consejo de Derechos Humanos 43° período de sesiones 24 de febrero a 20 de marzo de 2020* https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. (2011, septiembre). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano.* Bogotá: INDH PNUD. Consultado en http://hdr.undp.org/sites/default/files/nhdr_colombia_2011_es_low.pdf

MEDIDAS SOCIALES QUE NAUFRAGAN Y EL PUEBLO HACE AGUAS: BALANCE DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN COLOMBIA

Andreiev Pinzón
Environment and Development Action (ENDA) Colombia

Sin lugar a dudas, la pandemia generada por la covid-19 trajo consigo múltiples cambios en la vida de las personas y en la forma como se lleva la vida en sociedad; esto tuvo su reflejo en el ejercicio de los derechos y el funcionamiento de las instituciones. Al menos, dos aspectos son muestra de lo anterior: 1) la pandemia llevó a la toma de decisiones que restringen algunos derechos que tradicionalmente se disfrutaban, la libre locomoción es quizás el caso más evidente; 2) nuevamente mostró que la vida digna depende del acceso a ciertos bienes y servicios sociales básicos en condiciones de igualdad y equidad –los impactos de la pandemia se evidencian con más fuerza en los sectores y las poblaciones más vulnerables–.

Desde esta perspectiva, el documento aborda tres grandes ejes de discusión: 1) los dilemas del derecho a la participación en asuntos ambientales, incluidos aquellos que tienen que ver con los ecosistemas de los cuales depende el abastecimiento de agua; 2) la insuficiencia de la respuesta estatal para la satisfacción del derecho humanos al agua; 3) los riesgos para el derecho humano al agua en el contexto de reactivación económica, en tanto usualmente los límites ambientales suelen flexibilizarse con el argumento de generar crecimiento económico.

Participación, agua y pandemia

El derecho a la participación en asuntos ambientales ha sido ampliamente reconocido tanto por la Constitución Política de Colombia como en varios instrumentos de derecho internacional, el Acuerdo de Escazú es uno de los ejemplos más recientes. Sin embargo, este derecho se ha visto amenazado no sólo por la condiciones propias de la expansión de la pandemia de la covid-19[1] que ha restringido las posibilidades de encuentros de deliberación

[1] Véanse el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y el decreto 637 de 6 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

y debate público –incluso el Congreso de la República fue incapaz de cumplir sus funciones de control político sin acudir a estrategias de virtualización–, sino también por algunas decisiones de las autoridades estatales que optaron por los escenarios virtuales como una forma de garantizar la continuidad de sus procesos misionales, incluidos los de delimitación de ecosistemas importantes para el ciclo hídrico, de licenciamiento o la autorización ambiental.

Aunque, en principio, el uso de nuevas tecnologías no es per se negativo, debe mirarse con cuidado cuando nos referimos a las decisiones ambientales, entre ellas las relacionadas con el agua, por al menos dos razones: 1) algunas plataformas no permiten garantizar los estándares de participación real, efectiva y justa al no admitir la interacción y la deliberación comunitaria, así aconteció con la pretensión de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) de realizar audiencias públicas –entre ellas, para la reactivación de la aspersión aérea– con transmisión vía facebook live o youtube, sin que se garantizara que la comunidad pudiera plantear sus inquietudes y objeciones; 2) en un contexto como el colombiano, marcado por fuertes desigualdades económicas y sociales, existen amplias porciones de la población que no tienen acceso adecuado a internet[2], lo que significa que, en ausencia de una cobertura universal de este servicio, importantes sectores de la población colombiana quedan de facto excluidos del proceso de participación cuando este se hace exclusivamente de manera virtual, es decir, el mundo virtual reproduce, agudiza y profundiza las desigualdades ya existentes en la sociedad colombiana.

Dado que falta una cobertura universal del Internet, sectores de la población colombiana no pueden participar de decisiones que les competen cuando el único mecanismo de participación es virtual.

Otro aspecto de la participación que se ha visto afectado en el contexto de la pandemia tiene que ver con el acceso a la información y la rendición de cuentas, con medidas como la suspensión de términos o la ampliación de los plazos para la respuesta de derechos de petición; incluso la falta de funcionamiento adecuado del sistema judicial puede considerarse como un riesgo para la participación y el control ciudadano pues reduce el acceso a la justicia ambiental. Esto, a su vez, restringe las posibilidades de hacer control social efectivo tanto al Estado como a los prestadores de los servicios públicos –incluido el acueducto– por parte de la sociedad civil, pues en bien sabido que el acceso de manera adecuada y oportuna a la información es la puerta de entrada a un control social efectivo.

Respuesta institucional frente a la garantía del derecho humano al agua en el contexto de la pandemia: enfoques e impactos asociados

En el marco de la Declaratoria de Emergencia Social y Ecológica, aunada a las medidas de aislamiento ordenadas en el decreto reglamentario 457 de 2020, hasta el momento se han expedido al menos

[2] Según datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Mintic), en Colombia, 23,8 millones de personas no tienen acceso a internet, especialmente en las zonas rurales y apartadas del país.

cinco decretos legislativos que establecen medidas para garantizar el acceso al agua a la población más necesitada, sin que las restricciones económicas que les impiden el pago oportuno de la facturación justifiquen en estas condiciones la no prestación del servicio.

En términos generales, estos decretos estipulan medidas tendientes a: 1) priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadoras de servicio público domiciliario de acueducto[3]; 2) garantizar el abastecimiento de agua, por medio de la prohibición del incremento de tarifas, y la reconexión y reinstalación inmediata del servicio de acueducto sin cargo alguno[4]; 3) financiar a las empresas prestadoras garantizando que tengan los recursos necesarios para su funcionamiento, por medio de créditos siempre que puedan acceder a una línea de liquidez con interés nominal cero[5]; 4) subsidiar la demanda por medio de subsidios con recursos de municipios y distritos[6], y otros dirigidos específicamente a acueductos rurales[7] vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios[8].

Todas estas medidas responden a una lógica empresarial y acentúan las problemáticas de discriminación multiescalar del régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios, al no aportar soluciones que, por un lado, consideren implementar acciones afirmativas a partir del reconocimiento de la desigualdad manifiesta entre personas que poseen las condiciones materiales para pagar la contraprestación del servicio de acueducto y los que no, y, por otro, que se puedan concretar en los contextos de poblaciones vulnerables y rurales en las que operan acueductos comunitarios cuyas condiciones materiales los ponen en gran desventaja frente a otros prestadores del servicio, por temas que incluyen los recursos financieros disponibles, la capacidad institucional, la capacidad técnica e incluso por las áreas en las que prestan el servicio. En una encuesta aleatoria a 100 acueductos comunitarios de diferentes regiones, la Red Nacional de Acueductos Comunitarios (RedNACC) identificó que todos estos reportaron serias afectaciones en sus dinámicas comunitarias y múltiples dificultades financieras en la gestión por las barreras en los requisitos de acceso a recursos monetarios en el marco de la pandemia.

En el contexto de la pandemia, numerosos acueductos comunitarios reportaron afectaciones en sus dinámicas comunitarias y financieras, por las barreras para acceder a recursos monetarios.

En conclusión, las distintas medidas adoptadas en el marco de la atención a la pandemia de la covid-19 en materia de garantías de la prestación del servicio de acueducto no son suficientes ni idóneas, ya que están fraccionadas y privilegian a pocos sectores mientras desconocen y desprotegen a otros. Aun cuando las medidas buscan maximizar el derecho al acceso al agua potable, su insuficiencia genera una contradicción específica con

[3] Decreto 465 del 23 de marzo de 2020.
[4] Decreto Ley 441 del 20 de marzo de 2020.
[5] Decreto Ley 528 del 07 de abril de 2020.
[6] Decreto Ley 580 del 15 de abril de 2020.
[7] Decreto Ley 819 del 04 de junio de 2020.
[8] Los acueductos controlados y vigilados por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios son aproximadamente 1.621. Teniendo en cuenta que en el país existen más de doce mil organizaciones comunitarias que garantizan el abastecimiento de agua potable y saneamiento básico a cerca del 40 % de los pobladores rurales en el país, es claro que el grueso de las organizaciones comunitarias quedará excluido del subsidio.

el principio de igualdad material, al no ir más allá frente a los suscriptores sin capacidad de pago, por un lado, y, por otro, al desconocer las prácticas y particularidades de los acueductos comunitarios intentando subsumirlos en la lógica de los prestadores empresariales, condicionando los apoyos específicos al hacerlos viables para un minoría, y al discriminarlos en términos de las cargas administrativas y operativas que los obligan a asumir, sin proveer apoyos a los que otros prestadores (aquellos que han asumido la lógica empresarial) sí pueden acceder.

La respuesta estatal para asegurar la provisión de agua carece de un enfoque de derechos humanos, se concentra en estrategias financieras de habilitación de créditos y recursos y no corrige las inequidades ya existentes en el acceso al agua.

Adicionalmente, conociendo el rigor que exigen los decretos legislativos en estados de emergencia, la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 580 de 2020 (que autorizaba algunos alivios en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo) por no haber sido suscrito por dos de los ministros, despierta sospechas sobre el gobierno y su falta de voluntad para garantizar este derecho, especialmente a los sectores más vulnerables.

En esa perspectiva, puede señalarse que la respuesta estatal para asegurar la provisión de agua carece de un enfoque de derechos humanos, se concentra en estrategias financieras de habilitación de créditos y recursos (a los cuales podrán acceder algunos sectores empresariales dejando por fuera a actores comunitarios quienes, de acuerdo con la encuesta de la RedNal, en su mayoría no han podido acceder a los subsidios otorgados por el Estado), y no corrige las inequidades ya existentes en el acceso al agua como son las desigualdades en la cobertura entre el sector rural y urbano, el acceso a agua de mala calidad en alguno sectores del país, o la existencia de amplios sectores sin capacidad de pago –a quienes simplemente se les diferirá el pago pero que tendrán que asumir la deuda una vez levantada la declaratoria de emergencia–.

De cara al derecho humano al agua en Colombia, los riesgos de privación al acceso se determinan por un proceso precario e inseguro de abastecimiento. Las medidas adelantadas no atienden los impactos diferenciados y establecen fórmulas únicas que solo aplican a segmentos privilegiados. La pandemia por la covid-19 descubre la inmensa vulnerabilidad de las comunidades en el país y la precariedad de un modelo de gestión del agua; las desigualdades producto de este modelo en Colombia ponen de presente la precariedad de los grupos indígenas, étnicos y campesinos, y en general de las poblaciones y personas empobrecidas en zonas rurales y urbanas, lo que afecta a casi dos millones de indígenas (4,4 % de la población) (DANE 2018), a casi 3 millones de personas negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras y, por lo menos, a 11 millones de personas que viven en las zonas rurales, de las cuales cerca del 28 % son mayores de 50 años.

La ONIC señala que

> … desde el 24 de marzo, fecha en la que el Gobierno nacional decretó el aislamiento preventivo obligatorio a nivel nacional, los pueblos y naciones indígenas han acatado la medida, aún sin contar con garantías diferenciales oportunas y culturalmente adecuadas para acceder a los apoyos humanitarios de alimentación, agua, elementos de bioseguridad, programas de información adecuados y servicios de salud, por parte de los gobiernos nacional y territoriales. (2020)

La violación del derecho humano al agua en Colombia y su enfoque empresarial aumenta el riesgo para el 4.4 % de los colombianos que pertenecen a comunidades indígenas los cuales no han tenido un apoyo; sin agua para preparar alimentos y sin agua para el lavado de manos, las disparidades rurales y urbanas en cobertura y acceso a servicios públicos mejorados se hace más que evidente.

"Las medidas financiarizadas de atención a la crisis de la covid-19 arriesgan la permanencia de las formas comunitarias y a los prestadores de naturaleza pública de agua para consumo humano."

Fuera de las grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín), la realidad de millones de personas y sectores marginalizados evidencia la inmensa dificultad de gestionar el agua. Sumado a ello, los casos de endeudamiento por la reconexión pondrán en mayor inseguridad y riesgo a los hogares una vez cese la vigencia de los decretos presidenciales.

Los esquemas propuestos por el gobierno de Duque para la gestión del agua se sustentan en la capacidad de endeudamiento de los "prestadores" de servicios públicos de agua, lo que desemboca en graves afectaciones a los sistemas comunitarios y municipales, y ha generado incertidumbre y conflictos sociales sobre los ingresos necesarios para la gestión de este recurso, por los aportes comunitarios, las tarifas sociales o los ingresos vía tarifas, factores que en el caso de la gestión pública se complejizan por las condiciones fiscales de los municipios y entes territoriales. Las medidas financiarizadas de atención a la crisis de la covid-19 ponen en riesgo la existencia y permanencia de las formas comunitarias y los prestadores de naturaleza pública de agua para consumo humano.

Las propuestas de gestión de las crisis relativas al acceso al agua reproducen el esquema actual donde las empresas de capital privado con grandes operaciones en el territorio nacional concentran la mayor parte de los ingresos, créditos e inversiones. A su vez, la capacidad de presión y acción de las empresas y los entes de regulación y vigilancia del agua en Colombia –Comisión de Regulación de Agua Potable (CRA), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Consejo Nacional Gremial, entre otros– replican los esquemas de gestión orientada a la demanda al desligar el agua de sus ciclos naturales, desconocer la relación compleja con otros derechos y limitar las formas de autogestión del agua como bien común y derecho humano.

Tanto el discurso empresarial como la acción estatal demuestran que todas las disposiciones y lineamientos de la Observación General No 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (Naciones Unidas, 2003), relativa al derecho humano al agua, son convenientes como un conjunto de discursos y enfoques que se incorporan como discurso de responsabilidad social empresarial, pero en la realidad son inadecuadas e inconvenientes cuando se trata de darle cumplimiento a la norma pues se considera inconveniente desde la perspectiva comercial. Este factor se agrava en relación con la gestión pública de una pandemia, pues el agua y el acceso a ella están directamente vinculadas con la salud pública, el derecho a la alimentación, la prevención y el autocuidado.

Riesgos posteriores a la pandemia

Algunos sectores empresariales han sugerido que el Gobierno debería "simpli-

ficar trámites como la consulta previa, la licencia ambiental y de regalías", es decir, sugieren que la mejor forma de reactivar la economía es reducir los estándares de participación y protección ambiental, esto porque casi siempre la "simplificación" de los permisos y las autorizaciones ambientales terminó en reducción de tiempos: la reducción de las actividades sujetas a licenciamiento ambiental, la reducción de requisitos, entre otros retrocesos. Nuevamente, estos sectores empresariales parecen sugerir que garantizar la participación de los pueblos y las comunidades, y la existencia de mecanismos de evaluación y seguimiento ambiental que protejan de manera efectiva los derechos son obstáculos para el crecimiento económico. Este tipo de propuestas puede, además, poner en riesgo el derecho humano al agua, pues muchas veces terminan incentivando modelos extractivos de gran escala con fuerte impacto en los ecosistemas de los cuales depende el ciclo hídrico –imaginémonos por un momento que se "simplificara" el proceso de licenciamiento ambiental en el caso de la minería en el páramo de Santurbán o en municipios como Jericó–.

Aunque nadie niega los impactos económicos en términos de pérdida de empleo, reducción de los ingresos de las familiar, etc., esto no debe llevarnos a la reducción de los estándares de protección de los derechos de las comunidades y las poblaciones; si bien pueden corregirse algunos elementos del licenciamiento ambiental, no podemos olvidar que el rol central del Estado es precisamente la protección de los derechos, por lo cual se debe evitar caer en dos falacias: 1) suponer que el crecimiento económico justifica la reducción de los estándares de protección de algunos derechos o de la protección ambiental, pues precisamente el desarrollo económico debe plegarse al respeto de los derecho y de los límites ambientales; 2) pensar que la estabilidad económica debe construirse a costa de la sobreexplotación del ambiente, pues esto no es más que empeñar el futuro dilapidando el patrimonio ambiental. Por el contrario, debemos avanzar hacia nuevas formas de relacionamiento con el ambiente y de comprensión del desarrollo, uno más basado en la satisfacción de las necesidades básicas de la población y en el respeto de los límites ambientales que en el sobreconsumo o la sobreexplotación ambiental.

Por otra parte, en relación con la garantía constitucional de acceso mínimo al servicio de agua potable, si bien señalamos que las medidas formuladas en esta materia son insuficientes y poco idóneas en el marco de la atención de la emergencia sanitaria, varias de ellas, además, generarán dificultades a mediano y largo plazo en términos de endeudamiento tanto para prestadores y asociaciones como para usuarios que aún antes de las medidas de reconexión y reinstalación del servicio público de acueducto ya adeudaban algún monto por factores relacionados a la no capacidad de pago, situación que no estiman ni solucionan las medidas adoptadas por el Gobierno nacional.

De igual manera, al insistir en imprimir y fortalecer la lógica empresarial del régimen de prestación de servicios públicos domiciliarios, se acentúan las problemáticas derivadas de la discriminación en relación con los sistemas comunitarios en los que se están poniendo cargas administrativas y costos financieros adicionales, que desbordan sus capacidades y podrían implicar un debilitamiento progresivo que pone en peligro el acceso a agua potable de poblaciones vulnerables, en su mayor medida rurales y periurbanas.

Referencias bibliográficas

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC (2020, 19 de junio). *Contribuciones para el Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre el Impacto de covid-19 en los pueblos indígenas.* Consultado en https://www.onic.org.co/noticias/3943-contribuciones-para-el-informe-del-relator-especial-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-sobre-el-impacto-de-covid-19-en-los-pueblos-indigenas

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2003). *Observación General No 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,* E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003.

Naciones Unidas, Consejo Económico y Social (2003). *Observación General No 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturale*s, E/C.12/2002/11, de 20 de enero de 2003.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (2018). *Grupos Étnicos- Información técnica.* Consultado en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/grupos-etnicos/informacion-tecnica

PROFUNDIZANDO INJUSTICIAS SOCIALES

Diego Cardona y Andrea Echeverri
Censat Agua Viva

¿Reducción de la deforestación?

En 2019, el Gobierno Duque presentó como un gran logro la pasmosa cifra de deforestación que hubo en 2018: 197.157 hectáreas (ha) (Ideam, 2019). Pero, esos resultados, para nada alentadores, no son necesariamente producto de este gobierno (Olaya, 2019), puede estarse ganado indulgencias con padresnuestros ajenos. Aunque, lo más importante es, más allá de la cifra, la inconsistencia de la información y su aplicación para el diseño de políticas públicas.

Semanas antes de entregar ese dato, el ministro de Ambiente había presentado proyecciones que estimaban que en 2018 el país habría perdido hasta 280.000 ha de selvas (Ángel 2018). Sorpresivamente, después, el resultado fue casi un 30% menor. En ese número se fundamenta en gran parte el diseño de medidas y políticas, pero difiere enormemente de lo registrado por otros sistemas de cuantificación, como el reporte de Piotrowski (2019, p. 13), que registró la pérdida de 247.000 ha de selvas en la Amazonia colombiana.

La deforestación se concentra mayoritariamente en la Amazonia: 65,5 % en 2017, 70,1 % en 2018 y 85 % en el último trimestre de 2019 (Ideam, 2019 y Semana Sostenible, 2020b). Sin embargo, afecta a todas las regiones del país, sus ecosistemas y poblaciones. De aquí, su relación con los derechos ambientales.

> **"Las mafias deforestadoras aprovechan el confinamiento para quemar y tumbar más bosque."**

La deforestación se ha intensificado en Colombia en lo que lleva la pandemia en el país y durante la aplicación de las medidas de cuarentena. Así lo aseguró "la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonia) al afirmar que las mafias deforestadoras aprovechan el confinamiento del coronavirus para quemar y tumbar más bosque" (Semana Sostenible, 2020c). Hasta abril 15 de 2020, la Amazonia había perdido más de 75.000 hectáreas (FCDS, 2020);

las alertas tempranas del Ideam apuntan a 73.000 hectáreas arrasadas en esta región durante 2019.

De otro lado, el Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonía Colombiana (Siat-ac), que monitorea permanentemente los puntos de calor en este territorio[1], permite ver un aumento alarmante en ellos: entre el 1º de marzo y el 9 de junio de 2019, se detectaron 688 en los 9 departamentos amazónicos[2], mientras que en el mismo período de 2020, este número de puntos escaló a 13.092.

Extractivismo: el caso del Bosque Seco Tropical

En el mundo, el Bosque Seco Tropical (BST) se considera un ecosistema prioritario para conservar (González y otros, 2014, p. 4). En Colombia, esto tiene aún más sentido, pues, aunque las cifras varían, se estima que solo se mantiene el 1,5 % de la cobertura original existente (Etter, 1993).

El BST se encuentra gravemente fragmentado en islas o parches, lo que dificulta su conectividad y pervivencia. En lugar de protegerlo, las políticas extractivistas estatales dan vía libre a la destrucción de esos pocos fragmentos. Un caso que puede ejemplificar la situación es la afectación del BST existente en La Guajira. Allí, para la ampliación de la minería de carbón adelantada por el consorcio Cerrejón, se desvió el Arroyo Bruno, afluente del río Ranchería, esencial para el abastecimiento de agua, tanto para las funciones de los ecosistemas, como para las poblaciones humanas. De estas conocemos sus difíciles condiciones y la enorme restricción para acceder al agua, en especial, en el caso del pueblo wayuu.

El BST existe también, igualmente fragmentado, en los valles interandinos. En uno de estos valles, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) negó licencia ambiental al proyecto hidroeléctrico Cañafisto, con el argumento de la pérdida de BST y de conectividad que ocasionaría esta obra (El Tiempo, 2017). Allí, 1.700 familias hubieran tenido que ser reubicadas.

En dicho caso, el proyecto no tuvo licencia, pero otras hidroeléctricas ya han inundado vastas extensiones del reducido BST en los valles del Magdalena y el Cauca, de manera que numerosas familias y comunidades han tenido que desplazarse. Al tiempo, se proponen en lugares con relictos del ecosistema, como el valle del Patía. En los departamentos de Huila y Tolima, el BST también se ha destruido y su espacio, ocupado por agroindustria y ganadería. ¿Qué pasa con los derechos ambientales de las comunidades convivientes de estos ecosistemas?

Durante este segundo año del actual gobierno, en el marco de excepción creado durante la pandemia, las condiciones para el extractivismo se han flexibilizado y facilitado en extremo en aspectos como el licenciamiento, la creación de beneficios tributarios y el debilitamiento de los procesos de consulta previa y participación efectiva de las comunidades.

[1] Un punto de calor se define como una anomalía térmica sobre el terreno. En realidad, es una aproximación a incendios o puntos potenciales de fuego (Siatac, s. f.).
[2] Según esta plataforma, la Amazonía colombiana se compone de la totalidad o de parte de la superficie de los departamentos de Guanía, Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guaviare, Meta, Vichada y Nariño.



Injusticia ambiental y militarización

Muchas personas pueden relacionar la violencia con la vida de numerosos municipios amazónicos en los que, desde hace décadas, ella ha marcado su cotidianidad. Entre la guerra y la apropiación de aquellos ecosistemas que han sido denominados estratégicos hay una relación que es por lo menos necesario, mencionar para aproximarnos a la comprensión de las injusticias ambientales que asolan a sus pobladores.

Los motores de la deforestación son aún objeto de debate. No obstante, parece haber algunos acuerdos. Existe un estrecho vínculo entre deforestación y acaparamiento de tierras, ganadería y expansión de monocultivos de palma aceitera[3]. Hay grupos ilegales y paraestatales promoviendo el desmonte de selvas, los cultivos de coca también contribuyen, pero contrario al discurso oficialista, no es la principal causa de deforestación (FCDS, 2020). También, como se vio en el apartado anterior, la expansión del extractivismo es una causa de deforestación. Al tiempo, existen causas subyacentes como la pobreza y la marginalidad, que no se han abordado aunque las han expuesto contundentemente las poblaciones campesinas afectadas por las operaciones militares en el periodo de este informe.

El gobierno actual tiene lecturas implícitas de estas causas y continúa dando un tratamiento militar, denominado estrategia Artemisa, a lo que el presidente Duque denominó en algún momento "la hemorragia deforestadora" (Paz, 2019). La estrategia se activó en mayo de 2019, con énfasis en las áreas protegidas del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

"Existen causas subyacentes de la deforestación como la pobreza y la marginalidad. El gobierno Duque y continúa dándoles un tratamiento militar."

[3] El congresista Juan Carlos Lozano ha puesto la deforestación como tema central de su gestión. Él señala que estas actividades, la ganadería y los monocultivos de palma motivan el 60 % de la deforestación. De otro lado, resulta diciente el aumento de cabezas de ganado en las regiones más deforestadas del país. Por ejemplo, en las inmediaciones del Parque Nacional Chiribiquete. Allí se han deforestado 290.000 ha y hay 640.000 cabezas de ganado.

La brigada contra la minería ilegal, 6 batallones de selva, 6 batallones de infantería de selva, 10 batallones de alta montaña, 19 batallones especiales energéticos viales y 4 batallones contra el narcotráfico se presentaron como los principales encargados de adelantar esta estrategia que tiene fuertes componentes judiciales y, por supuesto, militares (Paz, 2019). Las ofensivas militares han judicializado y detenido pequeños campesinos, incluso, con operativos en medio de la cuarentena, que aumentan la exposición a la covid-19 de esta población; que contribuyen a profundizar las injusticias ambientales en el país, mas no resuelven el problema de la deforestación. La estrategia Artemisa no ha dado con los promotores de la cadena de deforestación y ataca al eslabón más débil de ella.

En octubre de 2019, fueron detenidos 8 campesinos en Putumayo, en el Parque Natural La Paya (El Espectador, 2020); en febrero de 2020, se enviaron mil efectivos a combatir la deforestación en La Macarena y estos capturaron 20 campesinos de la región. Se desató una gran polémica promovida por asociaciones campesinas que escaló al nivel nacional y ellas solicitaron negociaciones con la cabeza del Poder Ejecutivo (Agudelo, 2020; Noticias Caracol, 2020). En medio de la cuarentena, organizaciones de Caquetá, Guaviare y Putumayo han denunciado operaciones de erradicación forzada con batallones de hasta 70 hombres que no cumplen con los protocolos de bioseguridad establecidos.

Más sensatas resultan propuestas que abordan la deforestación desde una mirada compleja, como la declaratoria de emergencia ecológica y climática solicitada por la Procuraduría General en abril de 2020.Esa declaratoria incluiría, tiene entre otras medidas, la prohibición de actividades empresariales en zonas deforestadas (Semana Sostenible, 2020a). También resulta imperioso adelantar un catastro sobre la propiedad rural en el país y la vocación de estas áreas, en procura de gravar su uso inadecuado e improductivo.

A manera de conclusión

En el cierre, las palabras que dijeron los magistrados de Tribunal Superior de Bogotá al concluir las audiencias citadas para hacer seguimiento a la Sentencia 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia y conocer las razones por las que no se ha detenido la pérdida de la selva amazónica: no existe interés del gobierno de Duque por cumplir la sentencia (El Espectador, 2019).

La Corte le ordenó a la Presidencia formular dos planes para detener la deforestación en la Amazonía: un plan de acción y un Plan Intergeneracional por la Vida. El Tribunal encontró que, al respecto, había escasos resultados. Ambas obligaciones se delegaron al Ministerio de Ambiente.

La deforestación en Colombia, es, en esencia, un problema político y su superación pasa por revalorar la comprensión de sus causas, pero, también, y sobre todo, por cambiar la concepción de la naturaleza y de las comunidades. El momento actual nos está mostrando varias situaciones: de un lado, el alto costo económico y social de la degradación ecológica; de otro, el enfoque errado de la lucha contra la deforestación. Uno más adecuado consiste en fortalecer las estrategias de manejo comunitario de selvas, en vez de atacar y revictimizar a las poblaciones que viven de las selvas o cerca de ellas: finalmente, la urgencia de pensar políticas agrarias en el país, en clave de justicia social y ecológica.

Referencias bibliográficas

Agudelo, I. (2020). *Campaña Artemisa en Serranía de La Macarena no puede atropellar los derechos del campesinado.* Dejusticia. Consultado el 1º de julio de 2020 en https://www.dejusticia.org/campana-artemisa-en-serrania-de-la-macarena-no-puede-atropellar-los-derechos-de-campesinos/

Ángel, S. (2018). *Colombia podría tener 280.000 hectáreas de bosques deforestados en 2019.* Consultado en https://www.bluradio.com/nacion/colombia-podria-tener-280000-hectareas- de-bosques-deforestados-en-2019-200198-ie4/35 [Consultado el 23 de junio de 2020]

El Espectador. (2019). El ajuste de cuentas a los responsables de detener la deforestación. *El Espectador*. Consultado el 23 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-ajuste-de-cuentas-a-los-responsables-de-detener-la-deforestacion/

El Espectador. (2020). Operativo militar contra la deforestación en la Amazonia levanta ampolla. *El Espectador.* Consultado el 14 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/operativo-militar-contra-la-deforestacion-en-la-amazonia-levanta-ampolla/

El Tiempo. (2017). Niegan licencia a polémica represa de Isagén en Antioquia. *El Tiempo.* Consultado el 1º de julio de 2020 en https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/niegan-permiso-ambiental-a-hidroelectrica-de-canafisto-39443

Etter, A. (1993). *Diversidad ecosistémica de Colombia hoy. Cerec (ed.). Nuestra Diversidad Biológica* (pp. 43–61). Bogotá: Cerec.

Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, FCDS. (2020). *Reporte FCDS deforestación Amazonia colombiana 2020.* Consultado el 27 de junio de 2020 en https://fcds.org.co/reporte-deforestacion-amazonia-colombiana-2020/

González-M., R., Isaacs, P., García, H. y Pizano, C (2014). *Memoria técnica para la verificación en campo del mapa de bosque seco tropical en Colombia.* Escala 1:100.000. Bogotá: Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt– Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam. (2019). *Resultados monitoreo de la deforestación 2018.* Presentación en Power Point.

Noticias Caracol. (2020). *Operación Artemisa: así combaten unos mil hombres la deforestación en La Macarena.* Consultado el 1º de julio de 2020 en https://noticias.caracoltv.com/colombia/operacion-artemisa-asi-combaten-unos-mil-hombres-la-deforestacion-en-la-macarena

Olaya, C. (2019). La reducción en deforestación no es gracias al Gobierno. *La Silla Vacía.* Consultado el 01 de julio en https://lasillavacia.com/silla-llena/red-verde/la-reduccion-deforestacion-no-gracias-al-gobierno-71287

Paz, A. (2019). ¿Podrá la 'Operación Artemisa' frenar la deforestación en Colombia? *Mongabay.* Consultado el 14 de junio de 2020 en https://es.mongabay.com/2019/05/podra-la-operacion-artemisa-frenar-la-deforestacion-en-colombia/

Piotrowski, M. (2019). *Monitoreo de la deforestación en los países andinos de la cuenca amazónica y motores de deforestación.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://fcds.org.co/site/wp-content/uploads/2018/04/infografiaMotoresDedorestacion.pdf

Semana Sostenible. (2020a, 24 de abril). Procuraduría pide declarar emergencia ecológica y climática en Colombia por la deforestación. *Semana.* Consultado el 14 de junio de 2020 en https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/articulo/procuraduria-pide-declarar-emergencia-ecologica-y-climatica-en-colombia-por-la-deforestacion/50234

Semana Sostenible. (2020b, 29 de abril). Amazonia colombiana concentró 85 por ciento de la deforestación durante último trimestre de 2019. S*emana.* Consultado el 14 de junio de 2020 en https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/amazonia-colombiana-concentro-85-por-ciento-de-la-deforestacion-durante-ultimo-trimestre-de-2019/50394

Semana Sostenible. (2020c, 30 de mayo). Sucumbe la Amazonia colombiana: 75.000 hectáreas deforestadas este año. *Semana.* Consultado en https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/sucumbe-la-amazonia-colombiana-75000-hectareas-deforestadas-este-ano/51466

Sistema ambiental territorial de la Amazonia Colombiana, Siatac. (s. f.). *Puntos de calor activo en la Amazonia colombiana.* Consultado en http://siatac.co/web/guest/monitoreo-fuegos/puntos-de-fuego

Portales consultados

Sistema Territorial de Información Ambiental de la Amazonia http://siatac.co/web/guest/monitoreo-fuegos/puntos-de-fuego

Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/pub/reporteGeoproceso.jsp?id_reporte=672

COMO SI NO FUERA ESTADO: EL SALVAJE OESTE DE LOS DATOS EN LA PANDEMIA

Fundación Karisma

El 8 de marzo, con menos de cinco casos confirmados de covid-19, el Gobierno nacional anunciaba el lanzamiento de CoronApp_Colombia, una aplicación que prometía "salvar vidas". Desde entonces, se han ido sumando iniciativas de cinco ciudades que cuentan con una app o portal web que dicen ser indispensables para la reactivación económica y laboral. Pequeños pueblos también cuentan con bases de datos para controlar la movilidad frente al temor de importar la enfermedad, las empresas están desplegando sus propias iniciativas y los negocios también. Todas estas iniciativas se promueven con una sentencia que suena infalible, si les damos los datos a Google y a Facebook sin chistar, ¿por qué no se los damos al Estado para combatir una pandemia? Veamos el caso de la recolección de datos por el Estado.

Recolección de datos en el sector público

El problema fundamental es que la recolección y el uso de datos en el Estado y en el sector privado no representan lo mismo. Sí, el Estado necesita información para funcionar, y registros y bases de datos, como los censos electorales o el registro civil, en ese terreno tiene una larga historia pública, que ahora se combina con herramientas para analítica de datos, como sucede con las bases de datos del Sisbén (López, 2019).

Pero, a diferencia de lo que sucede en el sector privado, donde las personas son las que deciden usar un servicio u otro –Facebook, Twitter, Google o DuckDuckGo– y entregarles sus datos, en el Estado son las leyes las que frecuentemente obligan a dar información al Estado, que muchas veces provee el servicio sin competencia. Así, para hacer el registro civil de los recién nacidos entregamos sus huellas digitales, y para la expedición de la cédula damos la foto. Incluso, en muchos casos, es difícil separar la entrega de datos de la prestación de un servicio o del reconocimiento de un derecho, piense en los subsidios de vivienda, por ejemplo.

La información o los datos que recoge el Estado son, la mayoría de las veces, esenciales para el cumplimiento de sus deberes, al punto de que no recogerlos es una forma de violencia que denuncian comunidades afro

(CNOA, 2018) e indígenas (ONIC,2018), y que en Colombia permite hablar de la "invisibilidad estadística", por ejemplo.

Emergencias como la pandemia acentúan este proceso. De una parte, las personas tienen hambre, miedo de enfermarse, necesitan moverse o les urge reactivar su actividad económica. En condiciones normales, datos vinculados con la condición de salud o la información sobre desplazamientos no se entregarían al Estado y, sin embargo, ahora se dan para obtener beneficios individuales o colectivos en medio de una situación excepcional. De otra, en emergencias la frontera entre lo voluntario y lo obligatorio se desdibuja, el Estado pareciera estar recomendando y pidiendo datos voluntarios que realmente son obligatorios. Cuando la entrega de datos está amarrada a fuertes incentivos –como permisos de movilidad, acceso a conectividad o reactivación económica– se debe asumir que es una entrega obligatoria.

Como quedó advertido desde el inicio, durante la pandemia el Estado no hizo esta reflexión sobre su rol frente a la recogida y el tratamiento de los datos personales, mucho menos advirtió que era responsable de asumir especiales cuidados.

La tecnología en pandemia

Hay algo de ilusión en el uso de la tecnología, parece que usarla garantiza transparencia, neutralidad, eficacia y resultados; no obstante, como cualquier otra herramienta, para que la tecnología cumpla con las expectativas también importa la forma como se diseñe, use y controle. En ese contexto, el afán no es buen consejero.

El afán de la pandemia hizo que la recolección y el uso de información fuera urgente para las administraciones y la tecnología se volvió su principal aliada. Así, Colombia entró en la carrera de usar tecnologías para capturar y procesar grandes cantidades de datos de salud, movilidad, familiares, laborales, etcétera. Aunque pronto se hicieron llamados para limitar al máximo la recolección y proteger los derechos de las personas, como el que hicieron los relatores de libertad de expresión de los diferentes organismos internacionales, primó el afán (OEA, 2020).

Por ejemplo, antes que Alemania o Reino Unido, Colombia incorporó en CoronApp_Colombia capacidades de rastreo digital de contacto. La labor de rastrear contactos es clave en la contención de epidemias. Consiste en que, al establecer que alguien fue contagiado, investigadores especializados (rastreadores) determinan dónde estuvo esa persona y con quiénes tuvo contacto para avisarles, con la idea de que se aíslen y así prevenir nuevos contagios. Como el índice de contagio de la covid-19 no tiene precedentes, la tecnología aparece como una esperanza para escalar este proceso, pero eso ha sido más complejo de lo anticipado (Velásquez, 2020). Aunque la funcionalidad existe desde marzo (Botero *et al.*, 2020) y ya las aplicaciones de Alemania y Reino Unido se desplegaron y evaluaron, acá la aplicación está en uso, pero esa funcionalidad aún no se utiliza –aunque se active el permiso del Bluetooth–; tampoco se sabe cómo se usaría, pues está en una fase permanente de prueba masiva.

En emergencias como la actual, la frontera entre lo voluntario y lo obligatorio se desdibuja. El Estado pareciera estar recomendando y pidiendo datos voluntarios que realmente son obligatorios.

En abril, la revista *Nature* decía:

> ...la velocidad es, por supuesto, esencial, pero también lo es la debida diligencia y el debido proceso. Esto incluye el diálogo público; una mayor participación de los investigadores, incluidos los que estudian la ética, el derecho y la participación pública; y un compromiso férreo de los gobiernos de que la información que se recoge es segura y solo se utilizará por las razones que se soliciten. (Nature, 2020)

De afán, CoronApp_Colombia recoge datos de millones de personas, pero se saltó preguntas importantes sobre eficacia y utilidad, asumió la necesidad y la proporcionalidad, y el debate en los medios se centró casi exclusivamente en los riesgos a la privacidad. Sin saber qué tan efectiva es, por los datos que recoge podría servir para vigilar personas. CoronApp_Colombia es el ejemplo escogido para ilustrar el tema en este documento, pero la situación es similar en las soluciones locales.

CoronApp Colombia recoge datos de millones de personas, pero se saltó preguntas importantes sobre utilidad. Sin saber qué tan efectiva es, por los datos que recoge podría servir para vigilar personas.

En un país donde se ha abusado ampliamente de las capacidades de vigilancia, es importante reconocer que esta recolección y almacenamiento de datos hace más vulnerables a algunas personas como periodistas, líderes sociales, defensores de derechos humanos o integrantes de minorías. La emergencia sanitaria hace que las pocas garantías queden suspendidas.

A modo de conclusión

El mismo ímpetu que el Gobierno nacional y los gobiernos locales usaron para invitar a entregar datos, no se usó para explicar lo que harían, cómo lo harían, quién sería responsable en cada caso, ni para adquirir compromisos excepcionales de seguimiento y control. La pandemia no puede ser la excusa que a largo plazo altere las garantías democráticas. El Estado está en una posición de privilegio a la hora de solicitar, recolectar y tratar datos personales, pero incluso en medio de una pandemia debe tomarse el tiempo para garantizar que el uso de tecnologías sea legal, necesario y proporcional, así como cuando decide tomar cualquier otra medida no clínica en temas de salud pública.

En primer lugar, para el diseño, despliegue e implementación de soluciones tecnológicas se debe garantizar transparencia, indicar los fines de su despliegue, cómo funcionan y cómo encajan en las estrategias epidemiológicas nacionales o locales. La transparencia debe ser tal que permita a las personas, tanto el seguimiento y control de ese despliegue como de su eventual éxito o fracaso, mejoramiento o retiro.

Las soluciones tecnológicas deben basarse en un análisis de impacto en derechos que va más allá del cumplimiento de las normas de protección de datos, exige reflexionar y mitigar la posible tensión entre el derecho a la salud pública y otros derechos.

Cuando se trate de innovaciones tecnológicas, estas deben ser voluntarias y complementarias, deben tener periodo de prueba y evaluación, además su inversión no debe afectar soluciones cuya eficiencia esté probada.

Se requieren compromisos excepcionales sobre no compartir ni usar estos datos fuera de la emergencia, incluso a sabiendas de que el Estado tiene capacidades extraordinarias para usarlos, su compromiso debería ser el de no hacerlo.

Referencias bibliográficas

Botero, C. *et al*. (2020). *¿Qué dice, qué hace y qué es lo que realmente hace CoronApp?* Bogotá: Fundación Karisma. Consultado en https://web.karisma.org.co/que-dice-que-hace-y-que-es-lo-que-realmente-hace-coronapp/

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, CNOA. (2018). *Invisibilidad estadística ¿los y las afro no contamos?* Consultado en https://convergenciacnoa.org/invisivilidad-estadistica-y-los-afro-no-contamos/

López, J. (2019). *Experimentando con la pobreza.* Bogotá: Fundación Karisma. Consultado en https://web.karisma.org.co/experimentar-con-los-datos-de-personas-en-situacion-de-pobreza-una-mala-practica-para-lograr-la-justicia-social-en-colombia/

Organización de los Estados Americanos, OEA. (2020). *Covid-19: los gobiernos deben promover y proteger el acceso y la libre circulación de la información durante la pandemia - Expertos internacionales.* Washington: OEA. Consultado en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1170&lID=2

Organización Nacional Indígena de Colombia. ONIC. (2018). *La ONIC ratifica posible exterminio estadístico en el Censo 2018 por incumplimiento de acuerdos.* Consultado en https://www.onic.org.co/comunicados-onic/2261-la-onic-ratifica-posible-exterminio-estadistico-en-el-censo-2018-por-incumplimiento-de-acuerdos

Nature. (2020). Editorial. Show evidence that apps for covid-19 contact-tracing are secure and effective. *Nature*, 580. doi: 10.1038/d41586-020-01264-1

Velásquez, A. (2020). *Aplicaciones de rastreo digital de contactos, ¿para qué zapatos si no hay casa? La tecnología al servicio del control de la pandemia.* Bogotá: Fundación Karisma. Consultado en https://web.karisma.org.co/aplicaciones-de-rastreo-digital-de-contactos-para-que-zapatos-si-no-hay-casa/

LAS SOLEDADES DE LOS COLOMBIANOS Y EL AFLORAMIENTO DEL AUTORITARISMO

Luz María Tobón Vallejo / Periodista

Aunque algunos lo hacen al crear la disyuntiva vida vs. economía, nadie debiera dudar de que la pandemia por covid-19 exigía medidas excepcionales para garantizar la protección de la vida y preparar el sistema de salud en procura de atender a potenciales pacientes. Sin embargo, es necesario revisar el enfoque de las medidas de confinamiento, de apoyo a las poblaciones y de reactivación económica. Este análisis se enfoca en las decisiones que han impactado a la población.

Por su forma de relacionarse con el país, por sus decisiones, el gobierno de Iván Duque parece cobijado por la Constitución de 1886: autoritaria, centralista, unificadora; no por la de 1991: garantista, plural, incluyente. Estas características se han magnificado en virtud del uso extenso de las medidas de excepción tomadas en el marco de la pandemia por covid-19.

Sin minimizar otros impactos que causan retrocesos importantes en materia social y de inclusión económica, las medidas adoptadas carecen, especialmente, de los criterios de enfoque poblacional incorporados en la Constitución de 1991 y profundizados en sucesivas decisiones de la Corte Constitucional.

Cuando a la infancia se le trata como si fuera el lobo feroz

En aparición televisiva del 15 de marzo de 2020, el presidente, la ministra de Educación, el ministro de Salud y la directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) declararon a la infancia y juventud como un riesgo para la sociedad afirmando que para contener la pandemia se debía "evitar, también, que los jóvenes y que los niños sean factores de propagación del virus".

> **"La infancia y juventud se trataron como un riesgo para la sociedad."**

Esta frase que los declaró peligro público sirvió para anunciar el traslado de las clases de primaria, secundaria y educación superior al hogar. También, el cierre de guarderías y centros de protección del ICBF que protegen y acompañan a la niñez.

Como paliativos, se determinó la entrega de alimentos a los niños beneficiarios del Plan de Alimentación Escolar (PAE). Posteriormente, en algunas regiones se idearon acciones de acceso a equipos de cómputo y a materiales pedagógicos.

¿Consideraron los miembros del Gobierno los mínimos riesgos de contagio de la infancia de la ruralidad?, ¿pensaron en el hacinamiento y la violencia doméstica de los hogares urbanos?, ¿entendieron la tragedia de la falta de conexión? Pues, no; fue una disposición drástica que se propuso la supuesta defensa de la vida, acción contundente si es coronavirus, pero inexistente si es sobre el control de la violencia. Y al defender la vida se olvidó la calidad de la vida, se ningunearon los importantes Derechos de la Infancia y Adolescencia consagrados en la Ley 1098 de 2006.

A pocos meses de dictaminado el drástico encierro de la niñez y la juventud, son notables las afectaciones a todos sus derechos, incluido el de la recreación, que es minimizado ante el drama de la presión sobre la salud a pesar de ser uno fundamental para garantizar su pleno desarrollo humano y emocional.

Según los precarios informes y documentos hasta ahora conocidos, estas son las principales afectaciones ya confirmadas a los derechos de la infancia y la juventud:

- *Aumento de la violencia contra la infancia*. Aunque no se han divulgado datos exactos en Colombia, las instituciones protectoras de la infancia señalan crecimientos hasta del 30 % de hechos de abuso y violencia sexual, así como de violencia contra menores de edad.

- *Trabajo infantil.* Unicef denunció que los confinamientos en regiones como África han incrementado el trabajo infantil, consecuencia del crecimiento de la pobreza y la desescolarización. En el país es notable el aumento de la mendicidad acompañada de menores de edad.

- *Destrucción del sentido de la escolarización*. La escuela y el maestro se han simplificado a ser simples transmisores de información, el alumno ha sido minimizado a ser receptor y reproductor de esa información. La virtualidad ha afectado la construcción colectiva de conocimiento; el acceso al libro y otras formas de literacidad, y, tal vez lo más dramático, el encuentro en el aula y el juego con los pares-distintos: esos compañeros que enseñan a vivir con los iguales.

- *Desescolarización*. En los primeros cinco meses de la pandemia, se estima que el 12% de los niños matriculados en la educación oficial dejaron sus estudios por la precaria conectividad de sus familias, bien por falta de equipos o por falta de red; también por la incapacidad gubernamental para diseñar alternativas para facilitar el acceso; así como por la falta de capacidad de sus hogares para acompañar las nuevas formas de educación.

- *Falta de acceso a la higiene.* Las disposiciones de confinamiento no llegaron con disposiciones urgentes que garantizaran para los niños y sus familias el derecho fundamental al agua potable, difícil para la infancia vulnerable urbana, terriblemente lejana para la infancia vulnerable rural y las comunidades indígenas.

- *Falta de movilidad, afectación al desarrollo físico.* El aire libre, el juego, el movimiento, no son accesorios superficiales en el desarrollo de la niñez. Por razones de fijación de vitaminas

esenciales, desarrollo osteomuscular y desarrollo social, los niños necesitan pasar su tiempo libre en la calle, en los parques, tomar aire y disfrutar del sol. Estos derechos se negaron totalmente durante los dos primeros meses de confinamiento obligatorio y se limitaron severamente en los meses de aislamiento preventivo.

- *Falta de acceso a la salud.* La concentración de la atención en salud en la pandemia condujo a serias limitaciones en la atención en salud, en particular, al importante proceso de revisión periódica al crecimiento y desarrollo, que permite la protección integral de la salud y bienestar de la niñez. Igualmente, se han limitado el acceso a la vacunación para la primera infancia y a la atención en salud sexual y reproductiva para los adolescentes, situaciones que generan grandes riesgos.

Esta que crece, pues, en un encierro obligado y llevando sobre sí la calificación de ser peligrosa, es una infancia que deja serias preguntas sobre su condición física y emocional, sobre su futuro. ¿Qué sociedad forjará esta niñez a la que la tristeza le fue impuesta por adultos aterrorizados y autoritarios?

¿Qué sociedad forjará esta niñez a la que la tristeza le fue impuesta por adultos aterrorizados y autoritarios?

Mayores, solitarios, enfermos y apenas atendidos, se defienden con tutela elitista

La otra cara de la situación de la infancia la representan los adultos mayores, también confinados, encerrados y aislados, so pretexto de que el Estado sí puede cuidar vidas que ellos no serían capaces de cuidar.

En efecto, así como a la niñez y a la adolescencia, a los adultos mayores se les obligó a confinarse y a perder el contacto físico con sus afectos, consideración con la que se respondió a la evidencia europea de la incapacidad de las UCI para recibirlos, en caso de un crecimiento desproporcionado de la pandemia.

El drástico confinamiento decretado por el Gobierno en el uso de las medidas de excepción fue moderado, y parcialmente revertido, por la acción de tutela presentada por el grupo *La rebelión de las canas*, que obtuvo la garantía de su derecho a la movilidad y al aire libre. Su determinación consiguió una libertad parcial para que pudieran ir a la calle y disfrutar del tiempo libre. Esta medida, sin embargo, no ofreció respuestas a las restricciones en derechos de los adultos mayores.

En efecto, estos derechos han sido claramente vulnerados a los adultos mayores en Colombia:

- *Derecho a la salud.* Los adultos mayores necesitan de seguimiento constante a sus condiciones de salud y de regulación a sus medidas de cuidado. Estos se han visto reducidos y deteriorados por la consideración de concentrar capacidades y recursos del sistema de salud en la covid-19.

- *Derecho a la salud mental.* El confinamiento y el aislamiento físico de sus personas cercanas ha conducido al deterioro de la salud mental de los adultos mayores. Estudios señalan un aumento de 30 % en síntomas como depresión, ansiedad, angustia e, incluso, trastornos más graves.

- *Derecho a la alimentación.* Los planes restringidos y precarios de atención económica ($ 160.000 de Colombia Mayor y cerca de $ 50.000 de algunas alcaldías) mediante subsidios han sido insuficien-

tes para garantizar a los adultos mayores el pleno acceso a sus derechos a la alimentación e, incluso, a la vivienda.

- *Derecho al trabajo.* Adultos mayores sin pensión y con capacidad física para trabajar realizaron distintas actividades económicas antes del confinamiento. El confinamiento obligatorio y las limitadas desregulaciones conseguidas por la tutela de La rebelión de las canas no permiten que estos mayores puedan retomar actividades que les garanticen su supervivencia.

Mujeres sobrecargadas, abandonadas y obligadas a rebuscar para sí y los suyos

El enfoque autoritario en la acción para contener el impacto de la pandemia por covid-19 ha recaído, como todas las actuaciones patriarcales, especialmente, contra las mujeres de todas las edades y prácticamente de todas las condiciones, pues fueron sometidas, en indiscutible mayoría, a dos realidades comunes: la triple jornada y la violencia doméstica contra ellas o sus hijos.

Durante la pandemia, todas las mujeres trabajadoras se han enfrentado a cumplir tres roles igualmente demandantes y con máxima exigencia, dadas las condiciones que reclaman estas condiciones de confinamiento. Ellas son trabajadoras, muchas teletrabajadoras, exigidas a cumplir con iguales y más responsabilidades de las que tenían antes de la pandemia y sometidas al estrés del deterioro de la situación económica. Así convivan con otras personas, son obligadas a asumir solitariamente el cuidado del hogar, una carga incrementada debido al aumento de medidas de aseo y desinfección. Del mismo modo, al aumentar las responsabilidades de la familia en el proceso educativo de los niños, son las madres, no solo las madres solas, las que de un momento a otro se vieron sometidas a la obligación de ser maestras, coeducadoras, la mayoría de las veces sin tener competencias o ayudas tecnológicas para tan grande reto.

Como si enfrentar su nueva triple jornada no bastara, las mujeres sufren graves amenazas a sus derechos.

- *Derecho a la vida y la integridad personal.* Entre enero y mayo, fueron asesinadas en el país 315 mujeres. Se reconocieron 16.473 mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, 6.400 mujeres víctimas de lesiones no fatales. Esto significa, según Medicina Legal, un aumento en 47 % de la violencia doméstica. Dramáticamente, las mujeres son obligadas a convivir con su victimario, sin encontrar respuesta suficiente para su protección física y económica.

- *Derecho a la seguridad alimentaria.* Los precarios subsidios definidos para las familias vulnerables y las condiciones drásticas para la entrega de las ayudas alimentarias están afectando el acceso de todas las familias a la atención de sus necesidades alimentarias; la mayor afectación ocurre para las mujeres.

- *Derecho al trabajo.* Las mujeres son el primer grupo social afectado por la reducción de empleos, las restricciones a la economía e incluso la destrucción de contratos laborales en el servicio doméstico, actividad que estuvo prohibida durante tres meses. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), en marzo, primer mes de confinamiento, el desempleo de la mujer llegó a 16,4

% mientras el masculino fue de 9,8 %.

- *Las afectaciones a las trabajadoras domésticas.* En el aumento del desempleo y las afectaciones al ingreso de las mujeres durante la pandemia, es inocultable considerar la afectación a las trabajadoras domésticas, la mayoría, todavía sometidas a la informalidad, a pesar de las normas que la prohíben. Según una encuesta realizada con trabajadoras domésticas, al 50 % de ellas se le canceló su contrato laboral, sin justa causa ni previo aviso.

- *Derecho a la salud.* Si las garantías de salud sexual y reproductiva, así como las de atención general en salud, siempre han sido precarias para las mujeres, estas prácticamente desaparecieron con las restricciones a la atención en salud en tiempo de pandemia. Estas restricciones tienen serias consecuencias para la salud física, con aumento de enfermedades prevenibles, y la salud mental de las mujeres confinadas.

Indígenas y afrodescendientes sometidos a un rasero que no les es ajeno

Las decisiones de confinamiento, atención en salud, prestación de servicios públicos y garantía de subsidios se tomaron con los criterios centralistas y unitaristas de la Constitución de 1886. Consecuencia de ello es que no existen consideraciones especiales sobre la vida en comunidad propia de los grupos indígenas y de buena parte de las poblaciones afrodescendientes que habitan en Colombia.
A la displicencia para considerar sus particularidades y su vulnerabilidad socioeconómica, se suman la indiferencia y descuido frente a las amenazas de grupos armados y violentos a esas comunidades habitantes de las periferias. En consecuencia, pues, indígenas y afrodescendientes han tenido que enfrentar serias vulneraciones durante la pandemia.

- *Sin acceso a condiciones de higiene.* La falta de agua potable en sus zonas de habitación y las dificultades para acceder al agua así no sea potabilizada, hacen realmente difícil que las familias indígenas y afro puedan cumplir con las exigentes medidas de autocuidado para contener la propagación del SARS-Cov-2, disposiciones que conocen gracias a la actividad de ONG y universidades de construir cajas de herramientas para la prevención en estas comunidades.

- *Sin acceso a servicios médicos.* Las comunidades indígenas y afro no cuentan con servicios médicos esenciales, menos, los especializados. Consecuentemente, no han recibido formación en prevención, no tienen capacidad de acceder a las pruebas y mucho menos para llegar a una UCI. A consecuencia de estas limitaciones, en estas comunidades, la letalidad, proporcional, sigue siendo mayor que la que se ha presentado en las ciudades.

- *Empobrecimiento generalizado.* Las comunidades indígenas y afrodescendientes enfrentan un empobrecimiento generalizado y el deterioro de las condiciones de abastecimiento, asociado a las restricciones del transporte y la movilidad. Consecuencia de

> **"Las comunidades indígenas y afrodescendientes enfrentan un empobrecimiento generalizado y el deterioro de las condiciones de abastecimiento."**

ello son la desnutrición y la afectación severa de la calidad de vida de estas poblaciones.

- *Desconocimiento de las tradiciones culturales.* Las autoridades nacionales tomaron medidas únicas que desaprovecharon la oportunidad para un diálogo de saberes entre la medicina occidental y las medicinas ancestrales, de manera que estas tradiciones pudieran aportar y construir conjuntamente las acciones de prevención y contención del virus, considerando las particulares condiciones de vida en comunidad, aislamiento de la atención en salud y desarrollo de saberes ancestrales.



SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL ESTADO, BAJO AMENAZA

El despojo se ha profundizado

Silvio Ruiz / Asociación Nacional de Recicladores
Federico Parra / Wiego. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando[1]

En septiembre de 2019, Plataformas de derechos humanos, organizaciones sociales y ambientalistas y académicos publicaron el balance del primer año de gobierno de Iván Duque (PCDHDD, CCEEU y Alianza, 2019. En uno de sus artículos, se revisó la situación de la población recicladora en Colombia bajo el nuevo gobierno (Wiego, Parra, 2019). El título del documento fue "El despojo toca fondo", pues se asumió la gravedad de los incumplimientos de las órdenes de la Corte Constitucional en relación con los recicladores, entendidos *como sujetos de especial protección del Estado*. Hoy, a los dos años de mandato, el despojo se ha profundizado pese a advertencias oportunas consignadas en varios documentos y análisis, incluido dicho artículo, y a acciones de exigencia de derechos presentados ante las autoridades e instancias estatales competentes. De manera que es necesario insistir en la necesidad de real protección a esta población y en el cese de las acciones y políticas estatales que atentan contra los derechos de la población recicladora.

Para entender cuán profunda está dicha exclusión, es necesario retomar las advertencias del artículo mencionado, con el riesgo de resultar repetitivos, por lo que nos excusamos con los lectores.

La población recicladora en Colombia, en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB), ha adelantado desde hace más de tres décadas una férrea lucha por su derecho al trabajo y, al hacerlo, logró retar y transformar parcialmente el paradigma de manejo de residuos imperante desde la década del 90. Desde 1994 (ley 142 de 1994), las políticas públicas

[1] Wiego es la sigla de Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing

en la materia intentaron cristalizar un modelo de recolección, transporte y enterramiento de los residuos que estaría, preferencialmente, en manos de empresas, por acciones. Para consolidar este modelo, muchas de estas políticas nacionales y municipales terminaron restringiendo o criminalizando el trabajo de los recicladores. Gracias a múltiples estrategias, en particular, a la estrategia legal, el gremio reciclador recibió más de siete pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa de sus derechos, que hoy le exigen al país priorizar esquemas de reciclaje que reconozcan, fortalezcan y remuneren a los recicladores y a sus organizaciones como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos. El gobierno de la Bogotá Humana (2012-2016) hizo algunos avances. Entre ellos, el primer sistema de remuneración por el servicio prestado por los recicladores de la capital y la sustitución de vehículos de tracción animal, por vehículos motorizados.

> **"Hay más de siete pronunciamientos de la Corte Constitucional en defensa de los recicladores. El gobierno ha producido un cuerpo normativo que no refleja el "régimen especial" derivado de la jurisprudencia."**

Desde el 2013, el Gobierno nacional ha producido decretos y resoluciones para reconfigurar el cuerpo normativo del manejo público de los residuos, con el objetivo de responder a la apuesta-país de ingreso a la OCDE y a la jurisprudencia en favor de los recicladores. Estas reglamentaciones han trazado una ruta de formalización con requisitos de aparente gradual cumplimiento, para que en cualquier municipio se reconozcan las organizaciones de recicladores como prestadoras del servicio de aprovechamiento de residuos y una estructura tarifaria que remunere esta actividad. También, asignó responsabilidades a empresas recolectoras de basura y a entes territoriales para apoyar el proceso de consolidación de los recicladores en la provisión del servicio de reciclaje. Con estos elementos, ha sido posible que muchos recicladores en varias ciudades y municipios del país empiecen a ser remunerados y reconocidos por el servicio que prestan.

No obstante, el cuerpo normativo no refleja el "régimen especial" derivado de la jurisprudencia. Al contrario, amparado en la libre competencia, ha permitido que empresas de aseo de carácter privado, empresas gestoras de residuos y grandes y medianos intermediarios entren a competir con los recicladores y sus organizaciones en la recuperación, recolección, transporte y comercialización de los residuos reciclables, todo, para quedarse con la tarifa de aprovechamiento.

Peor aún, se han visto casos en los que la denominada "libre competencia" se ejerce mediante la coerción a la libre movilización de los recicladores para recoger sus residuos potencialmente reciclables. Se comete todo tipo de agresiones y vulneraciones psicológicas y morales, incluso, agresiones físicas y amenazas de muerte por parte de actores privados que ahora se disputan llegar primero a la otrora menospreciada basura, que sigue siendo el sustento y el mínimo vital de los recicladores.

También, se ha constatado la instrumentalización de funcionarios públicos del orden municipal para perseguir y acorralar a organizaciones de recicladores no adeptas o no queridas por algunas administraciones. Contra ellas, se ejercen bloqueos sociales, se les han sonsacado a sus integrantes y se ha difamado a organizaciones y a sus líderes.

De esa manera, se viola la garantía jurisprudencial de acceso cierto y seguro al reciclaje para el mantenimiento del mínimo vital de esta población. Además, se pervierte el objetivo primordial de la remuneración del servicio del aprovechamiento, concebida por la Corte Constitucional como la acción afirmativa "estructural" mediante la cual los recicladores superarían condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Lo más grave ha sido el incumplimiento impune de las responsabilidades de acompañamiento y generación de garantías para los recicladores por parte de las autoridades municipales. En una alta proporción, esas autoridades ni siquiera saben o tienen identificada a su población recicladora.

Los capítulos mas recientes de este despojo tienen lugar en la administración del presidente Duque. Por una parte, con la resolución 1497 de 2018 del Ministerio de Ambiente. Mediante esta resolución, se diseñó una política de Responsabilidad Extendida del Productor, medida necesaria, pero que no contiene ningún incentivo para que las empresas productoras, usuarias, importadoras o comercializadoras de envases y empaques recuperen dichos residuos respetando y promoviendo el trabajo de los recicladores y de sus organizaciones. El resultado puede llegar a ser funesto si dichas empresas encuentran o definen rutas de recuperación que no integren a la población recicladora, ni el papel que desempeñan, que, por cierto, está protegido por la jurisprudencia.

Por otro lado, y pese a todas las advertencias hechas oportunamente, el Gobierno nacional, mediante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamentó con la resolución 0176 de 2020 el decreto 2412 de 2018. Este último consiste en una sobretasa cobrada a la ciudadanía por las toneladas dispuestas en relleno sanitario y puede entenderse como una especie de castigo que busca desincentivar la producción de basura y promover formas de aprovechamiento y tratamiento de residuos. Este aprovechamiento se haría mediante la generación de una bolsa municipal de recursos con el recaudo, a la que podría aspirarse mediante proyectos. El problema es que esta normativa y su reglamentación están llamadas a convertirse en un elefante blanco, en foco de corrupción y en la exclusión rampante de los recicladores y sus organizaciones de su actividad.

En el balance del primer año, se le advirtió al Ejecutivo que dicho recaudo tenía, primero, un alto riesgo de ser objeto de prácticas corruptas, pues, el comité elector de los proyectos esta conformado por el gobernador, el alcalde municipal y un delgado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Segundo, que terminaría fortaleciendo a quienes ya tienen músculo financiero, por encima de las organizaciones de recicladores, que lo requieren, pues, el decreto permite que las empresas prestadoras de aseo participen por estos recursos mediante proyectos. Se esperaba que dicha falla se corrigiera mediante la resolución reglamentaria, que en ella se introdujeran criterios que dieran preferencia a las organizaciones de recicladores en el concurso por estos residuos.

La resolución 176 del 30 de marzo de 2020 evidenció más riesgos y fallas estructurales en esta política. No solo no resuelve los problemas advertidos, sino que los profundiza: deja sin explicar y tampoco prevé cómo hacer frente a los conflictos de intereses suscitados en la escogencia de los proyectos por la participación o la relación del Gobierno municipal en la empresa de aseo (caso de empresas de composición público-privada o pública). El

sistema de puntaje privilegia los proyectos de tratamiento de residuos (manejo de orgánicos y producción de energía a partir de la basura), sobre los proyectos de reciclaje. Y el sistema de puntuación, supuestamente preferente para recicladores, no es tal, pues le asigna un número máximo a proyectos presentados por organizaciones de recicladores completamente "formalizadas" y, a la fecha, no hay ninguna. Como se explicó en el artículo de 2019, esto último obedece a que hay requisitos de la formalización imposibles de cumplir. Finalmente, los proyectos deben prometer una reducción de residuos en relleno sanitario y los volúmenes exigidos solo pueden cumplirlos grandes empresas. Además, no hay línea de base, ni trazabilidad que permitan comprobar la relación de causalidad entre el proyecto formulado y el resultado de reducción de residuos en disposición final.

La conclusión es que esta medida excluye a los recicladores, además de incentivar más competencias por los residuos reciclables. Es contraria a la jurisprudencia y sus fallas estructurales hacen que no cumpla el objetivo que persigue.

Finalmente, el cuadro titulado "Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores", presentado en 2019, sigue vigente en su totalidad:

Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores

La situación descrita en este artículo se agrava exponencialmente por cinco situaciones:

1. El incumplimiento casi generalizado de las responsabilidades de promoción y acompañamiento a los recicladores y sus organizaciones por parte de las alcaldías municipales, que se complica si se tiene en cuenta el alto porcentaje de recicladores no organizados en los municipios.

2. El incumplimiento de las responsabilidades asignadas a las empresas de aseo en el apoyo que deben extender a las organizaciones de recicladores en su proceso de prestación de servicio. La normativa establece un principio la colaboración armónica entre actores. Según ese principio, las empresas de aseo deben facilitar los procesos de facturación, cobro y traslado de la tarifa de aprovechamiento de residuos a los recicladores. En lugar de eso, en múltiples casos que es posible demostrar, se da un saboteo sistemático al respecto por parte de las empresas privadas. Esto se agrava con el hecho de que, al tiempo que han bloqueado a los recicladores y sus organizaciones, dichas empresas han establecido su negocio de prestación del servicio de aprovechamiento.

3. La constitución de un sinnúmero de "organizaciones acogidas a la gradualidad", pero que no están compuestas por recicladores de base, o, si los hay, los tienen, a lo sumo, como proveedores de materiales reciclables. A estos, no les llega la remuneración por el servicio, tal y como lo concibió originalmente la Corte Constitucional.

4. Los requisitos del proceso de gradualidad son difíciles de cumplir para las organizaciones de recicladores. Entre ellos, la obtención de un catastro de usuarios que, a su vez, permita la identificación de macrorrutas de recolección, en las que los usuarios hacen adecuadamente la separación y presentación de sus residuos. Otro requisito es el registro y medición de volúmenes de cada vehículo utilizado por los miembros de la organización de recicladores.

5. La aplicación de otras normativas que no reflejan o no están armonizadas con la jurisprudencia y que se concibieron para empresas formales y no para actores en empleo informal que transitan una ruta hacia la formalización. Entre esas normativas están:

- Algunas de naturaleza tributaria que imponen pesadas cargas a las organizaciones de recicladores.

- políticas de uso de suelo y movilidad que, en varias ciudades, se traducen en restricciones a la localización de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento.

- Restricciones a los medios de acarreo de tracción humana

- El esquema de monitoreo y vigilancia agenciado por la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta entidad ha identificado las carencias de las organizaciones de recicladores y los subsecuentes incumplimientos a los requisitos de formalización sin leer el contexto adverso en el que han debido formalizarse, que incluye, como se dijo, requisitos exagerados, incumplimientos de las alcaldías y obstaculización por parte de las empresas de aseo.



Referencias bibliográficas

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando, Wiego; Parra, F. (2019). El despojo toca fondo. Aportes de los recicladores al manejo de los residuos en Colombia y amenazas de las nuevas políticas en la materia. En PCDHDD, CCEEU y Alianza (2019).

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PCDHDD; Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, CCEEU, y Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza). (2019, septiembre). *El aprendiz del embrujo. Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque.* Bogotá: Ediciones Antropos.

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

SITUACIÓN CRÓNICA Y ESTADO DE EMERGENCIA DEL PUEBLO INDÍGENA RAIZAL

Jairo Rodríguez Davis
Corporación Raizal Development Center

Para el buen manejo de la pandemia por covid-19, se ha pedido, reiteradamente, a las sociedades de todos los rincones del mundo que mantengan un debido "aislamiento" o "distanciamiento físico" (mal llamado "distanciamiento social") para minimizar la propagación del virus y evitar el colapso de los hospitales y los sistemas de salud. En consecuencia, salvaguardar la salud y la vida de las personas en medio de la pandemia.

Las islas del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son, de por sí, territorios aislados. Su estatus de islas "oceánicas" las ha marcado históricamente como "aisladas". No son islas *continentales*, lo que quiere decir que guardan una cercanía física con los continentes, sino que se encuentran a gran distancia; son islas pequeñas[1] y cuentan con una limitada accesibilidad a recursos (materiales y humanos), lo que afecta el ejercicio y la garantía de derechos de las comunidades que las habitan.

En este contexto de pandemia, el aislamiento o distanciamiento físico puede verse como un beneficio. Sin embargo, para el caso de las islas oceánicas pequeñas, la situación se agrava no solo por los recursos limitados con los que cuenta, sino por el elevado número de pobladores que tiene. San Andrés se ha constituido en la isla oceánica pequeña más sobrepoblada de América, y quizás del mundo entero, con más de 3.500 habitantes por km2.

Para San Andrés, como isla oceánica pequeña, la situación se agrava porque cuenta con limitados recursos y por el elevado número de pobladores que tiene.

Estas islas son el territorio ancestral propio del Pueblo Indígena Raizal, constituido como una minoría étnica en su propio territorio y que se resiste a desaparecer. La pandemia ha expuesto y desnudado muchas

[1] La extensión de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es de 4.500 hectáreas. Compradas con otras, son una ínfima parte de la isla de Jamaica o de Cuba.

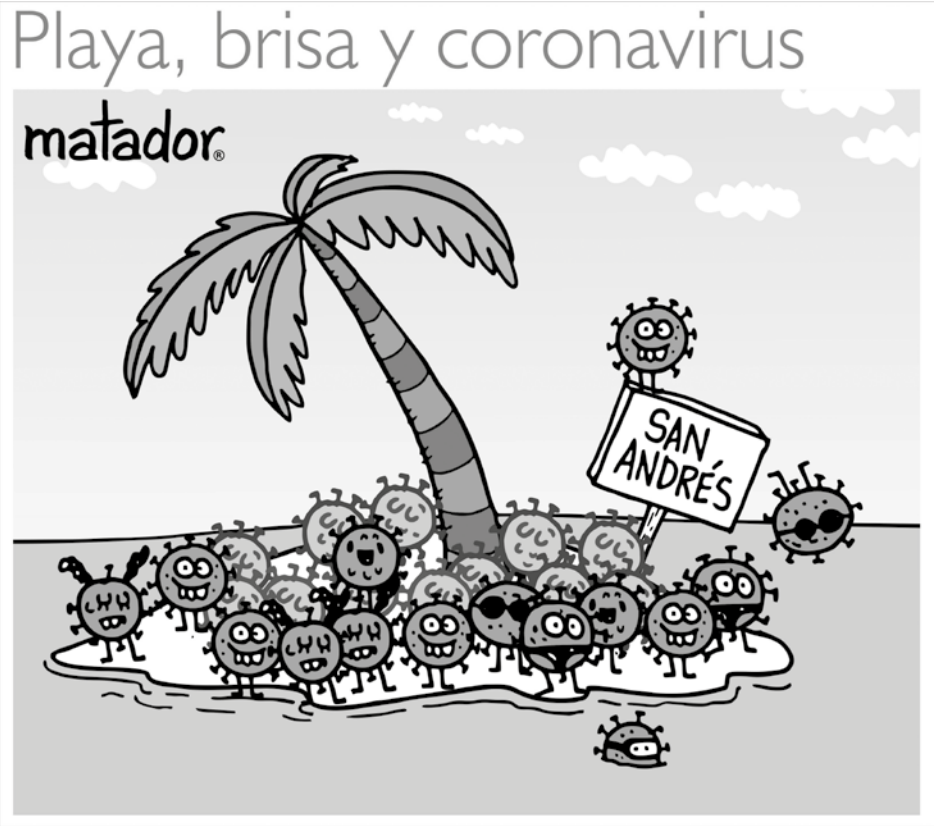
realidades de la vida social y económica de los pueblos raizales del archipiélago y devela los graves estados de inequidad e injusticias sociales, así como el *desconocimiento y la negación de sus derechos humanos* por el Estado colombiano y los gobiernos de turno, que se han profundizado con la pandemia.

En el territorio insular, el pueblo raizal no ha logrado ejercer su derecho a la *autonomía* y *gobierno propio*, dado el salvaje colonialismo al que se le ha sometido por más de un siglo, donde el Gobierno central ha decidido casi todo lo que concierne a las islas. El abandono es tal que, en plena pandemia, el Gobierno central ignoró y discriminó a marinos raizales que trabajan en prestigiosos cruceros turísticos de otros países y se atribuyó el derecho de decidir sobre quienes ingresarían a la isla de San Andrés desde uno de esos cruceros, en el que ellos estuvieron aislados y sanos por varias semanas. A pesar del sentir y la decisión del pueblo y del gobierno departamental de recibir a los marinos, respetando y siguiendo todas las medidas de bioseguridad posibles, el Gobierno central en Bogotá no autorizó, en el momento, el desembarque de los marinos. Periódicos locales como *El Correo* (2020) y *El Isleño* (2020) describieron este reciente episodio del cruel espíritu colonialista que sigue rampante en las islas.

La situación de colonialismo es solo la punta del *iceberg.* El pueblo raizal vive privado de sus libertades, de su derecho político y fundamental a la autodeterminación para dirigir su vida, autocuidarse y manejar mínimos como una soberanía alimentaria para su territorio, que le permita afrontar los impactos de la pandemia. Esta situación es consecuencia de la avaricia de empresas que invaden e imponen sus intereses económicos, con la complicidad del Gobierno, mediante el *turismo masivo* que se ha impuesto y ha afectado la calidad de vida del pueblo raizal, igual que la sostenibilidad económica y social en su frágil territorio insular.

Resulta incomprensible que residentes y dirigentes de las islas celebren que estas tengan un crecimiento acelerado en el turismo (que la cifra de 350.000 turistas al año en 2015, subió a más de un millón en 2019), sin reconocer los impactos de esta actividad, que no tiene en cuenta que este es un territorio extremadamente pequeño, con limitados recursos y que no puede garantizar ningún tipo de sostenibilidad. La falta de acceso al agua potable, a la salud, a la educación, a un ambiente sano y a otros derechos fundamentales profundiza la crisis en la isla. Por ejemplo, zonas del archipiélago como Orange Hill, El Cove y Mision Hill tienen acceso a agua potable solo cada 15 días. Pero, en general, la crisis del agua es para todo San Andrés, pues, la demanda del líquido es de 240 litros por segundo y, a pesar de las promesas de Duque de garantizar accesibilidad de agua, hoy la isla solo procesa 62 litros de agua por segundo (Jay, 2019).

A lo anterior se suma la sobrepoblación. En los últimos de 40 años, este aspecto no ha sido objeto de políticas de control y priorización de las gobernaciones anteriores. Y el Gobierno central ha frustrado los intentos de las islas por adelantar un estudio de capacidad de carga demográfica (2000-2002 y 2019): el caso es que ha considerado que el aumento de la población proveniente del continente es una estrategia para reclamar soberanía sobre las islas y en esa estrategia, a las comunidades raizales no se les ve como parte de la ciudadanía colombiana, sino como una amenaza a la seguridad y soberanía de Colombia sobre la isla. Esto quedó develado en *cuadernos secretos* del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en 2004 (Durán, 2012).



El gobernador actual del archipiélago, al inicio del confinamiento, emitió un llamado de emergencia (Blanco, 2020), en el que describió la precaria situación económica de las islas. Mostró que en el archipiélago se ha consolidado un modelo de economía que depende exclusivamente del turismo. Mientras tanto, no se ha dado un trato diferencial, respetuoso y adecuado a las economías originales del pueblo raizal: la agricultura, la pesca y el comercio con los pueblos vecinos (Costa de la Mosquitia, Centroamérica, en general; el Caribe y Norteamérica); estas economías se han visto marginadas y reducidas por la continua pérdida de tierras del pueblo raizal, así como por la pérdida de su mar.

El gobernador actual del archipiélago describió la precaria situación económica de las islas, que dependen exclusivamente del turismo.

Iván Duque ha visitado la isla en dos ocasiones: el 8 de agosto de 2018 y en enero de 2019, durante el taller "Construyendo País # 20". En esta ocasión, asumió nuevos compromisos en educación, salud, vivienda y el de instalar una planta de desalinizadora para aumentar la cobertura de acueducto y alcantarillado; también, en protección costera, nuevos empleos, la promoción de la creación del Instituto Departamental para el Deporte; asimismo, dijo que se harían obras de infraestructura. Dos años después, todo este arsenal de promesas sigue siendo eso: promesas.

Urge que se respeten la autonomía del pueblo raizal y su derecho a una existencia digna, con soberanía alimentaria; que cesen el aislamiento y abandono como islas oceánicas y se garantice su derecho a tener un modelo de desarrollo que no esté centrado exclusivamente en el turismo y que fortalezcan las economías originarias del pueblo raizal.

Referencias bibliográficas

Blanco, Th. (2020, 31 de marzo). "Este es un grito de auxilio": gobernador de San Andrés por el coronavirus. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/coronavirus/este-es-un-grito-de-auxilio-gobernador-de-san-andres-por-el-coronavirus-articulo-912018/

Durán Núñez, D. C. (2012, 22 de diciembre). Los espías del DAS en la isla. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-espias-del-das-en-la-isla/

El Correo. (2020, 27 de mayo). Lo que hacen algunos países con sus connacionales tirados en el exterior. *El Correo.* Consultado en https://elcorreonews.com/lo-que-hacen-algunos-paises-con-sus-connacionales-tirados-en-el-exterior/

El Isleño. (2020, 20 de mayo). Último chance de repatriar isleños a bordo de crucero. *El Isleño.* Consultado en http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=19589:ultima-oportunidad-para-repatriar-islenos-a-bordo-de-crucero&catid=60:actualidad&Itemid=96

Jay L., V. (2019, 7 de junio). La solución a los problemas de sequía que afronta San Andrés. *Radio Nacional de Colombia.* Consultado el 12 de agosto en https://www.radionacional.co/noticia/regiones/sequia-san-andres-plantas-desalinizadoras

Pandemia y racismo

PUEBLOS AMAZÓNICOS EN ALTO RIESGO

Foro Social Panamazónico, Fospa-Colombia

La abuela Aurelia fue distinguida por la comunidad como la del aroma de hormiga arriera.



Figura 1.
La abuela Aurelia.
Foto tomada del video *Lengua viva, educación propia.*

Por eso la llamaron *Kuvaji*, en lengua propia. Ella no seguirá llevando la palabra consejera a su pueblo bora "para no olvidar y practicar la forma de vivir bien", que era su mandato. Cuando la noticia de su muerte llegó la primera semana de julio a la triple frontera, los pueblos indígenas sintieron debilitar el espíritu amazónico sin la presencia de una de sus queridas guardianas. Frente a cada mesa de la región, será recordada quien también cuidó de la biodiversidad alimentaria y ayudó a prestigiar la gastronomía de estas selvas ecuatoriales. La mayora Aurelia había sido trasladada a Bogotá para intentar "espantar el virus con la medicina blanca de la capital", decía Clemencia Herrera, líder de la comunidad huitoto que está al frente de la organización Mujer, Tejido y Sabiduría (Mutesa). Y agregaba: "es una enfermedad rara, es de afuera y la selva no alcanza a rearmonizar todos sus desequilibrios".

La mayora Aurelia se fue a Bogotá para intentar "espantar el virus con la medicina blanca. Es una enfermedad afuera y la selva no alcanza a rearmonizar todos sus desequilibrios.

Cuando su clan del oso hormiguero se trasladó desde las sabanas del Cahuarani entre las aguas abajo de los ríos Putumayo y Caquetá, hasta los alrededores de Leticia, donde fundaron su resguardo al norte, en los adentros del corregimiento de Tarapacá, no previeron que ese acercamiento con la llamada civilización occidental iba a poner en riesgo su existencia cultural y física, al punto al que la está llevando ahora la pandemia de la covid-19. Un mes antes, el 30 de abril, otro mayor del pueblo okaina-huitoto, representativo del saber de la cultura ancestral, fallecía por las mismas causas: Tipuyama, a quien conocimos como Antonio Bolívar en la película *El abrazo de la serpiente.*



Figura 2.
Tipuyama

El diputado por la Alianza Verde Camilo Suárez, indígena murui, denunció en ese momento, al referirse al caso de Antonio, las deplorables condiciones de los servicios de salud que tiene la región, mucho más para atender emergencias tan complejas como las de una pandemia. "No pensamos que fuera a suceder. Fue uno de nuestros íconos que nos visibilizó a nivel nacional e internacional. Se fue complicando y fue hospitalizado. El hospital de Leticia solo cuenta con una unidad de cuidados intensivos", declaraba en la prensa. Como enfermero de profesión, sabía muy bien lo que estaba afirmando, pero no tanto como para advertir que a los pocos días, el 7 de mayo, sería víctima de ese abandono del Estado, a pesar de que una semana antes lo vimos en los medios clamándole al Gobierno nacional la debida atención a la región. "Presidente, el Amazonas también es Colombia. Estamos al borde de desaparecer, especialmente los pueblos indígenas, que somos los más vulnerables".

La pandemia en la Amazonia colombiana

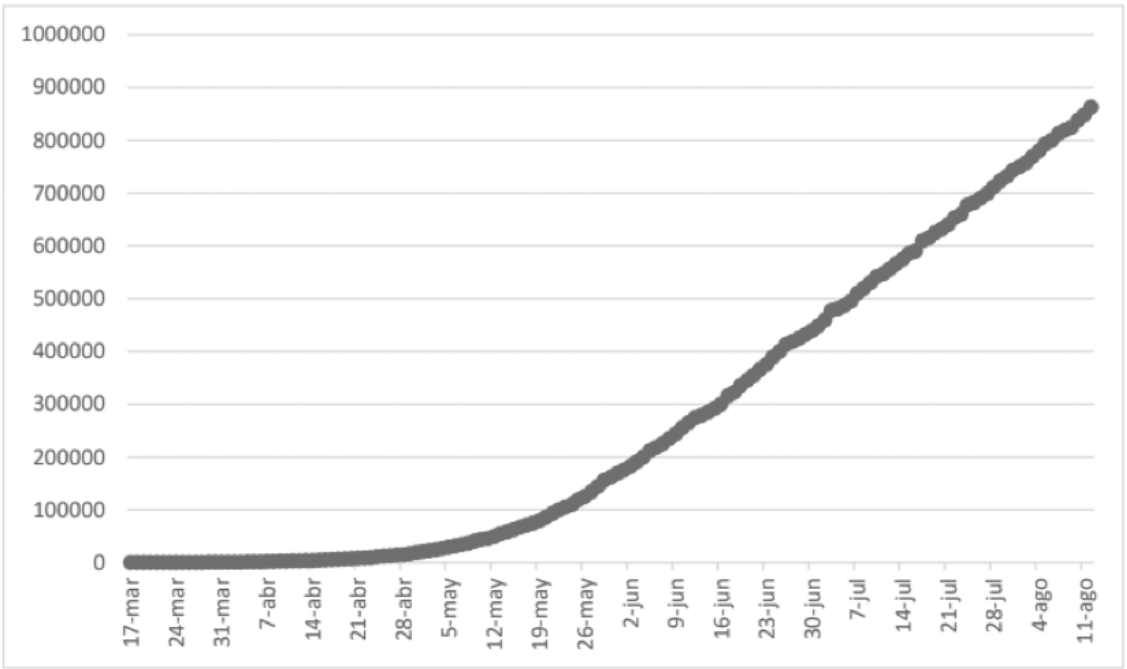
El departamento del Amazonas debería ser el centro de atención nacional en el contexto de la crisis sanitaria que se presenta, con todas sus consecuencias socioeconómicas, políticas y culturales que han emergido como problemas estructurales de la Amazonia. No solamente por lo que representa para el cuidado de un biosistema tan vital la ausencia de estos hijos e hijas del tabaco, la coca y la yuca

dulce en su sostenibilidad integral, sino por el hecho de concentrarse aquí, en esta triple frontera, los mayores daños del coronavirus, cuya responsabilidad les corresponde a los tres gobiernos respectivos.

Y es que, según registros del Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el departamento es el principal afectado por la expansión del virus en la Amazonia. En su boletín No. 41, del 31 de julio de 2020, la ONIC señaló que había 2.235 casos en Leticia, de los cuales 823 corresponden a población indígena. En el resto de la Amazonia, los municipios y resguardos con mayor población indígena afectada son Orito, Puerto Leguízamo, La Chorrera, Taraira, Mitú, Yavaraté, Mapiripaná, San José del Guaviare y Puerto Asís. Los datos presentados son producto de relacionar el ámbito territorial de los pueblos y las naciones indígenas, los datos recolectados por el SMT y los reportes oficiales del Instituto Nacional de Salud (INS). A partir de estos datos, se deduce que el número de personas fallecidas por millón de habitantes representa la cifra más alta del país, así como que la capacidad de UCI superó hace mucho rato el 100 %.

Al 12 de agosto, la Red Eclesial Panamazónica (Repam) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica) identificaron 8.764.687 casos en la Amazonia colombiana (véase grafica 1). En esa cifra, corresponde al departamento del Amazonas el mayor número de casos, con 2.645, sin discriminar por pueblos indígenas. En cuanto a la información general, la figura 2 muestra que los casos en toda la Amazonia suman 862.520 y que los fallecidos llegan a los 22.896. De estos, 22.675 se presentan en Iquitos (Perú) y 45.212 en Manaos (Brasil), con 233 y 2.214 fallecidos, respectivamente.

Gráfica 1 . *Panamazonia:curva de casos confirmados de COVID-19*



Fuente: *Repam (2020).*

La crítica situación en el eje Iquitos-Leticia/Tabatinga-Manaos involucra también otros poblados como La Chorrera y Puerto Nariño, en Colombia, y el Estrecho y Santa Rosa en Perú. Leticia está "separada" de Tabatinga por un punto de frontera instalado en una avenida común, por donde entran personas provenientes de Brasil, en especial, de Manaos, que tiene uno de los cuadros más calamitosos en toda la Amazonia, aunque también lo hacen por el río Amazonas. Pero, Leticia y Puerto Nariño se encuentran, igualmente, conectados por avión y vías fluviales con Iquitos, la ciudad de la Amazonia peruana más afectada por la pandemia. Tal cual sucede con La Chorrera. "Mi papá se encuentra enfermo de covid en La Chorrera. [´También] otros miembros de la comunidad huitoto". Cuenta con angustia Clemencia. Añade que "allí la guardia indígena controla la entrada al territorio, pero el virus se nos debió colar en los productos que llegan de Iquitos y El Estrecho", porque cada quince días es cuando asoma por allí un avión y tiene la posibilidad de enviarles medicamentos, junto con insumos que recogen solidariamente en Bogotá en campañas organizadas por la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (Opiac).



La triple frontera, el centro de la pandemia

En los 110 mil kilómetros cuadrados del departamento del Amazonas, exactamente el área de los seis departamentos del Caribe, viven cerca de 80 mil habitantes. Estas personas deben transportarse en largos trayectos por río, o en esporádicos vuelos aéreos, para poder tener atención sanitaria. Y no es mucho lo que encuentran: un hospital público, una clínica privada, 111 camas corrientes de hospital y una de cuidados intensivos. Además, cinco respiradores: cuatro de ellos, para adultos y uno, para menores. "En este momento, estamos adecuando el Laboratorio de Salud Pública de Leticia para poder procesar pruebas y que no haya que enviarlas a Bogotá. Lo que pasa aquí no es solo culpa del coronavirus: es el resultado del olvido de todo un país", señala la bacterióloga Mónica Palma. Las distancias geográficas se han alargado por las historicasdistancias sociales y raciales, de manera que multiplican los tiempos de la confirmación de las pruebas de la covid-19 y de la llegada de atención especializada. Así, se vuelven letales para los pacientes de esta enfermedad.

En el departamento del Amazonas viven 80 mil habitantes. Para tener atención sanitaria deben **transportarse en largos trayectos por río, o en esporádicos vuelos. Al llegar, es poco lo que encuentran.**

Mary Carreño, enfermera jefe del puesto de salud en Puerto Nariño, arriba de Leticia, por el río Amazonas, señala:

> Para nadie son un secreto las pésimas condiciones de la infraestructura de salud en la Amazonia. Aquí hay un laboratorio, pero solo para analizar hemogramas y de manera manual. Lo de las remisiones es un "camello", porque la primera opción es mandar [a los pacientes] en bote por el río y [ese viaje] se demora dos horas, si [el bote] tiene motor grande; porque si es un "peque-peque" [canoíta con motor pequeño] son hasta 5 horas. Cuando llega a Leticia, se llama una ambulancia para que recoja al paciente y una se queda en el muelle otras dos horas. Con escasos recursos, que ni tapabocas tenemos suficientes, hemos adaptado una sala de aislamiento para apartar pacientes de covid de otros que llegan con fracturas, malaria, dengue y casos propios de por acá. (Infoamazonia, 2020)

Según Érika Buriticá, médica rural de La Chorrera,

> En el centro de salud, solo contamos con una habitación de hospitalización en pésimas condiciones y con cinco camas para pacientes, tres de ellas en el corredor. Para atender covid-19, no han llegado insumos. Lo último que llegó fueron cuatro gafas de protección, cuatro batas antifluidos, polainas y cuatro tapabocas N-95, que nos toca repartirnos entre 13. Si hubiera pacientes con covid-19, no habría ni cómo entubarlos, solo [podría dárseles] oxígeno y, apenas, hay dos balas en todo el pueblo y mucha población adulta.

Impactos sociales

En todo el Amazonas, las telecomunicaciones solamente funcionan en Leticia y con mucha dificultad, por lo que la tal educación virtual es imposible. Richard Cardona es tutor del programa "Todos a Aprender", del Ministerio de Educación Nacional. Él relata lo siguiente:

> Con la dificultad del internet en Leticia, ensayamos con el teléfono y la distribución de guías, pero, eso tampoco funcionó, por los altos costos de transporte, sobre todo, los del río. Quienes formamos el grupo de tutores del departamento decidimos apostarle a la radio. Por suerte, tengo un vecino que trabaja en una emisora local, a quien le estamos solicitando un espacio de una hora diaria para intentar dar clases. El programa radial consta de varias franjas: unas, para estudiantes; otra, para docentes y otra, para padres de familia. Si quisiéramos funcionar con ese horario durante 3 meses, nos vale míseros 22 millones. Con frecuencia AM, podemos llegar a gran parte del trapecio amazónico, hasta el corregimiento de Tarapacá. A donde la emisora no llega, por ejemplo, a La Chorrera, enviamos el programa, donde la tutora lo transmite por megáfono a la comunidad.

Cerca del 70 % de la población de Leticia y sus alrededores vive del comercio, los restaurantes, la hotelería y el turismo, lo que quiere decir que la crisis pandémica le ha generado situaciones muy difíciles para su sobrevivencia; "con una desventaja mayor [que en las grandes capitales]: si allá se embolatan los auxilios para trabajadores y pequeñas empresas, por aquí, los vemos solo en noticias", remata Enrique Gómez, dirigente del magisterio. Las comunidades indígenas tienen como garantía de vida la convivencia con la selva, los cultivos, la pesca, la salud ancestral. Sin embargo, frente a la expectativa de la educación para sus hijos o la atención de casos de salud complejos, y ante la misma posibilidad de la comunicación, se han acercado a la ciudad, con los riesgos que representa para sus culturas. Además, porque, en estos territorios, quedan pueblos que existían allí antes de la llegada de la "civilización occidental". Hoy, estas comunidades dependen en buena medida de la economía impuesta, de manera que la crisis que la atraviesa les afecta considerablemente.

Las comunidades indígenas viven una situación particular con el covid-19 por razones culturales que el Estado no asimila. Esta falta de reconocimiento ocurre a pesar

de que se han denunciado los patrones históricos de marginalidad como expresiones de discriminación racial. En particular, hay pronunciamientos de preocupación por parte del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2004), de las Naciones Unidas, y de la Corte Constitucional (2009) por las "amenazas de extinción de varias comunidades en Colombia".

En Leticia, las comunidades indígenas mantienen su tradición de convivir varias familias en una sola casa, lo que en las condiciones de un centro urbano con problemas de vivienda significa un alto nivel de hacinamiento que multiplica rápidamente el contagio. Y quienes se encuentran en las zonas rurales se resisten a ir al hospital, primero, porque el sistema de salud racista no ha considerado la diversidad de lenguas y nadie les entendería, pero además porque no quieren morir allí, sino en sus territorios, volver a ser parte material y espiritual de la vida de la selva.

La militarización: el desconocimiento del territorio y sus culturas

Y en medio de toda esta situación, al Gobierno nacional lo primero que se le ocurre es enviar mil soldados de la Brigada de Selva No. 26 armados, con trajes antifluidos, gafas, polainas y tapabocas, ellos sí, con el propósito de "cuidar la frontera". La reacción local no podía ser otra:

> No se entiende por qué trajeron más militares, habiendo aquí por montones. Aquí están el Batallón de Selva No. 50, en Leticia, y el Batallón del Alto Solimoes, en Tabatinga. Una muestra más de que el Gobierno nacional no comprende las realidades de esta región. Conozco a profesores que trabajan en Leticia, pero viven en Brasil; aquí somos peruanos, brasileños y colombianos de una sola familia. Estos lazos no pueden impedirse o cerrarse a la fuerza.



Independientemente de las líneas imaginarias que trazan las fronteras político-administrativas, producto de las disputas de la economía occidental para repartirse las riquezas de la Amazonía, las comunidades indígenas continúan recorriendo sus territorios como ancestralmente lo han hecho, con el sentido natural de integración que el río Amazonas ha trazado en su milenaria existencia sobre los 7 millones de kilómetros cuadrados que cubre su cuenca, desde los Andes hasta el Atlántico, dividida ahora en 9 países.

"El problema es Tabatinga", planteó el Gobierno centralista en reunión con una delegación del departamento, en su acostumbrado reduccionismo populista con el que enfoca los conflictos; y en consecuencia con su talante autoritario ordena militarizar. No existe consideración alguna por los riesgos de expansión del virus que conlleva el hecho de que haya personas yendo de un lado para otro en la región y fuera de ella. Sobre todo, cuando Leticia sabe que el primer caso de contagio vino de Bogotá a la cárcel de la ciudad por medio de un funcionario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y que, al poco tiempo, tenía 100 casos en este centro de reclusión.

De la misma manera, al Gobierno se le reclama en otras partes de la Amazonia (Putumayo, Caquetá, y Guaviare) por la ocupación militar de sus territorios en los operativos de erradicación forzada o de expulsión de comunidades campesinas de parques nacionales, ahora bajo la política de "seguridad ambiental". Incursiones que van de la mano de la expansión de los negocios petroleros y ganaderos, cuyos trabajadores, vehículos y maquinarias entran y salen de los territorios y se vuelven potenciales agentes propagadores del virus.

Lo alternativo: salud ancestral y control territorial

En el Amazonas, las autoridades indígenas son las que se han movido para controlar el paso de botes por el río y el ingreso a los territorios indígenas. Han establecido puestos de control de las guardias indígenas, con lo que han logrado disminuir el ritmo de crecimiento de la pandemia en la región. "En el río Apaporis, por ejemplo, las comunidades prohíben transportar en los botes a gente con gripa. ¿Por qué? Para que no se esparza. Esa es una memoria de cientos de años de pelear con enfermedades ajenas. Pero no es fácil lograr que se acepten esas restricciones", comenta Dany Mahecha, profesora de antropología de la Universidad Nacional, sede Leticia, y en esa memoria de la resistencia indígena señala:

> La gente amazónica siempre ha tenido estrategias para eso; por ejemplo, esconderse en las partes altas de los ríos durante meses, para evitar los contagios, o la violencia de los invasores de sus territorios, como en los tiempos de las caucherías. Sin embargo, ya muchas comunidades están en las bocanas de los ríos, entonces, moverse hacia arriba, en donde hay menos recursos, les va a costar muchísimo más que antes.

Rosendo Ahué es un importante líder de la comunidad ticuna asentada en Puerto Nariño. Es el consejero de salud de la ONIC. Armoniza la sabiduría ancestral y la medicina occidental. En la primera semana de mayo, se conoció de su delicado estado de salud debido al contagio de la covid-19, pues se expuso a ese riesgo al visitar las comunidades indígenas del trapecio amazónico, desde el río Putumayo hasta el Amazonas, para orientar los planes de contingencia. Su idea era

> echar mano a lo que nosotros teníamos al alcance, como medicina propia, conocimiento y saberes de nuestras comunidades indígenas, y, para ello, era necesario explorar los

> diferentes territorios y, así, conocer qué materia prima tenían para mitigar las acciones de contagio.

La salud propia, como alternativa al tratamiento de la covid-19, la vivió en su caso:

> Al sentirme tan mal, junto con mi esposa empezamos a aplicar los conocimientos de la madre tierra. Conseguimos jengibre, ajo, cebolla, limón y algunas otras plantas, las hervimos y las tomé tres veces, tan caliente como me fuera posible. Las vaporizaciones ayudan a descargar cosas negativas que hay en el cuerpo, la idea es sudar hasta resistir.

Un conocimiento similar pudo obtener el dirigente sindical Enrique Gómez. Él trabaja en un internado rural y allí, dos compañeros de trabajo enfermaron con el virus y se recuperaron.

> Le pregunté al Curaca de la comunidad y me decía que le suministraron una bebida hecha con base en la corteza del sabor más amargo que habían seleccionado de la variedad impresionante de cortezas que hay por aquí, mezclada con otras plantas. Pero, también, debe ser bien caliente, me insistió, o si no, el bicho no sale del cuerpo.

A pesar de esto, según Ahué,

> el virus tiene diferentes síntomas que, lamentablemente, atacan con mayor fuerza a nuestra población mayor y a las personas que padecen otras enfermedades; personas que requirieron apoyo respiratorio y atención occidental que aún seguimos sin recibir.

Recomendaciones

Las organizaciones sociales de los nueve países amazónicos que nos articulamos en el Foro Social Panamazónico (Fospa) hemos hecho dos pronunciamientos en relación con la crisis humanitaria que la pandemia está agudizando en la Amazonia, en los que reclamamos a los gobiernos con jurisdicción en ella la atención urgente y necesaria en los siguientes aspectos:

En el Fospa hemos hecho pronunciamientos sobre la crisis humanitaria agudizada por la pandemia en la Amazonia. Reclamamos a los gobiernos una atención urgente.

1. Apoyar y respetar las medidas culturalmente apropiadas propuestas por los pueblos y sus organizaciones, para detener la propagación de la pandemia y proteger la integridad y la vida de los hombres y mujeres de los pueblos amazónicos.

2. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones representativas de los pueblos amazónicos en las instancias de toma de decisiones para el manejo de la pandemia.

3. Respetar la decisión de los pueblos amazónicos de controlar sus territorios ejerciendo su derecho a la libre determinación y a la autonomía, para defenderse de la pandemia.

4. Garantizar y asegurar la intangibilidad absoluta de los territorios de todos los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Piaci) de la Amazonia, por ser una población en situación de alta vulnerabilidad y de riesgo de extinción.

5. Suspender las actividades extractivas (petróleo, minería y forestal), megaproyectos de infraestructura, agronegocios, etc., al considerar el peligro que representan para la salud y la vida de los pueblos amazónicos.

6. Adecuar de manera diferencial los lineamientos y protocolos para el manejo de los cuerpos de personas indígenas fallecidas a causa de la pandemia, en consideración a la cosmovisión, usos, costumbres y concepción cultural de la muerte como retorno a la Madre Tierra.

7. Considerar a las mujeres andino-amazónicas como una prioridad en las políticas frente a la pandemia, de modo que se elimine el sesgo excluyente que deja fuera, además, a los territorios de nuestras comunidades amazónicas en las zonas rurales.

8. Realizar la desagregación de los datos con la variable étnica en los reportes periódicos de los organismos de salud pública, con el fin de tomar decisiones efectivas y culturalmente pertinentes que permitan contener esta pandemia.

9. Detener el asesinato de defensoras y defensores de nuestros territorios en países como Brasil, Colombia y Bolivia, además de los casos de violación de niñas y mujeres indígenas por parte de las Fuerzas Militares, como los denunciados en la Amazonia colombiana.

10. Dar salidas integrales al incremento de la violencia contra las mujeres de toda edad que, obligadas al confinamiento, se ven forzadas a convivir con sus agresores en el campo y la ciudad. Reconocer el trabajo del cuidado que se ha multiplicado con la cuarentena.

Para concluir, los llamados de Enrique y Alfredo en el conversatorio virtual realizado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Enrique recordaba: "Uno de los sabedores de la comunidad donde trabajo como educador me decía, como haciéndome su mensajero: hemos cuidado esta selva miles de años para darle oxígeno al mundo, ahora necesitamos que el mundo nos regale oxígeno".

Por otro lado, el padre Alfredo precisaba:

> No todo es apocalíptico, tenemos que guardar una esperanza grande en la gente, en los pueblos indígenas. Mucha esperanza de lo que podemos aprender de todo esto y de lo que podemos construir. Una de las enseñanzas que nos trae el covid-19 es que no podemos salvarnos en soledad, que debemos actuar comunitariamente. Tenemos que buscar vínculos para enfrentar muchas de las pandemias que tenemos; porque esta es una de las pandemias, hay otras que tienen que ver con la realidad social, política, económica y ambiental. No somos un sitio para turistear. Nuestro llamado es a comprender que somos un país amazónico, que la Amazonia constituye casi la mitad del país; entender que la Amazonia tiene mucha vida para dar. Cuidar y defender la Amazonia debe ser parte de nuestra conciencia nacional.

Referencias bibliográficas

Caracol Televisión. (2020). Tarapacá, escenario de la única guerra internacional de Colombia, batalla hace 87 años por subsistir. *Noticias Caracol.* Consultado en https://noticias.caracoltv.com/colombia/tarapaca-escenario-de-la-unica-guerra-internacional-de-colombia-batalla-hace-87-anos-por-subsistir

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT. (2020). *Conversatorio virtual SOS Amazonia.* Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=pRgS9iqMtaA

Contagio Radio. (2020). En Amazonas recurren a la medicina tradicional para protegerse el covid-19. *Contagio Radio*. Consultado en https://www.contagioradio.com/en-amazonas-recurren-a-la-medicina-tradicional-para-protegerse-del-covid-19/

Dejusticia. Derecho-Justicia-Sociedad. (2009). *Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,* CEDR, de la ONU. Consultado en https://www.dejusticia.org/discriminacion-racial-en-colombia-informe-alterno-ante-el-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-de-la-onu/

Foro Social Panamazónico, Fospa. (2020a). *Pronunciamiento público Fospa: Comunidades de la Amazonia exigimos acciones inmediatas a gobiernos de los 9 países amazónicos.* Consultado en https://www.forosocialpanamazonico.com/pronunciamiento-publico-fospa-comunidades-de-la-amazonia-exigimos-acciones-inmediatas-a-gobiernos-de-los-9-paises-amazonicos/

Foro Social Panamazónico, Fospa. (2020b). P*ronunciamiento de las organizaciones de mujeres indígenas, organizaciones feministas, ecofeministas y de la sociedad civil.* Consultado en https://www.forosocialpanamazonico.com/pronunciamiento-de-las-organizaciones-de-mujeres-indigenas-organizaciones-feministas-ecofeministas-y-de-la-sociedad-civil/

Infoamazonia. (2020). Las voces de la pandemia desde Amazonas. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/coronavirus/las-voces-de-la-pandemia-desde-amazonas-articulo-919807/

Red Eclesial Panamazónica, Repam. (2020, julio). *Covid-19 en la Panamazonía.* Consultado en https://redamazonica.org/covid-19-panamazonia/

Instituto Nacional de Salud, INS. (2020). *Covid-19 en Colombia*. Consultado en https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. (2020). *Información para proteger la vida y los territorios. Boletín 037. Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) – ONIC*. Consultado en https://www.onic.org.co/onic-salvando-vidas/3946-boletin-037-sistema-de-monitoreo-territorial-smt-onic-informacion-para-proteger-la-vida-y-los-territorios

Zuker, F. (2020). Missão com ministro da Defesa leva 66 mil comprimidos de cloroquina para indígenas de Roraima. *Amazonia Real.* Consultado en https://amazoniareal.com.br/missao-com-ministro-da-defesa-leva-66-mil-comprimidos-de-cloroquina-para-indigenas-de-roraima/?fbclid=IwAR0Q79Q8SNGrXDog2WzfSfG0_cRwiyD3DOeUMfHskt0n3_EOEO2Dwc9JMDM

Entrevistas a:

Padre Alfredo Ferro (Repam), Clemencia Herrera (Opiac), Rosendo Ahué (ONIC) y Jaber Soria (Consejo de Territorios Indígenas del Trapecio Amazónico).

RENTA BÁSICA: POSIBLE LEGADO DE UNA PANDEMIA

Alirio Uribe Muñoz / Campaña Renta Básica Ya! - Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

La expansión de la covid-19 a escala planetaria ha generado un profundo reto civilizatorio. Colombia y el mundo tienen, de manera urgente, por lo menos dos grandes desafíos en medio de la pandemia; de una parte, fortalecer los sistemas de salud con bioseguridad para el personal de salud que tiene un alto grado de riesgo; y de otra, garantizar ingresos económicos a todos aquellos millones de personas pobres que están en aislamiento social desde el 20 de marzo, a los que no pueden trabajar desde sus casas y a millones que han perdido sus empleos.

Es en el contexto de esta crisis que los movimientos populares y las organizaciones de la sociedad civil desempolvan la propuesta de una renta básica (RB). Esta viene de los mundos académicos y hoy salta al de las políticas públicas como una posible solución para asegurar un ingreso de subsistencia o un ingreso mínimo vital, de manera que preserve la dignidad de las personas, reactive el consumo y, por tanto, la actividad productiva y, de paso, proteja los empleos. La RB se constituye en el instrumento para evitar una grave regresividad en los derechos sociales en medio de las proyecciones del Banco Mundial de una crisis económica derivada del coronavirus, que causará que nueve de cada diez países tengan un crecimiento negativo en 2020. Se espera que tal crisis sea la más profunda para un solo ejercicio en más de ocho décadas y que sea la cuarta más grave desde 1870 (Fariza, 2020).

En medio de la crisis de la covid-19, se desempolva la propuesta de una renta básica como posible solución para asegurar un ingreso de subsistencia o un ingreso mínimo vital.

La RB tiene, como se sugirió antes, el objetivo de que todas las personas accedan a un ingreso para subsistir; en algunos países, se ha aplicado para que personas mayores que no tienen pensión puedan sufragar sus necesidades. También, se asimila un poco al subsidio desempleo, definido por la Red Global de Renta Básica (Basic Income Earth Network, s. f.) como un *pago periódico en efectivo, que se entrega incondicionalmente a todas las personas de manera individual.* Está a cargo

del Gobierno, que lo proporciona de manera uniforme y a intervalos regulares a cada miembro adulto de la sociedad. Se otorga sin importar el nivel de ingresos de la persona, su disposición para trabajar o el número de personas con quienes conviva (van Parijs, 2000), con el fin de satisfacer un estándar de vida respetable de acuerdo con los parámetros culturales de cada sociedad que pretenda aplicar dicha medida.

La RB se ha considerado como un instrumento de justicia social, pues implica la promoción de una libertad real para todas las personas, en la medida que propicia los recursos materiales que los individuos necesitan para alcanzar sus objetivos y desarrollar su proyecto de vida (Van Parijs, 2000).

Asimismo, la RB ha sido una propuesta que presenta varias ventajas que se pueden resumir de la siguiente manera[1]: 1) limita los aspectos coercitivos del mercado de trabajo, pues permite que los individuos tengan acceso a medios de subsistencia, lo que motiva a que los trabajadores y trabajadoras tengan la opción de rechazar trabajos mal pagos o indignos; 2) genera una mejor capacidad de negociación de las personas que viven del trabajo, incluido un mejoramiento de los salarios en términos generales; 3) elimina la pobreza de modo directo y masivo, evitando la estigmatización derivada de las políticas focalizadas; y 4) permite reconocer el trabajo del cuidado, las madres cabeza de familia, los cuidadores de personas en situación de discapacidad, ya que estas actividades usualmente no tienen remuneración.

En el caso de Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2000), 23,3 millones de personas, el 54,7 % de la población económicamente activa, hacen parte de la economía popular; de ellas, 12,2 millones son informales que viven del día a día y no tienen ninguna capacidad de ahorro. La cifra de desempleo rozó el 20 % en abril, con un promedio en las 13 principales ciudades del 23,5 %, incluido un preocupante 25,8 % en Neiva y 25,1 % en Ibagué (La Nación, 2020).

23,3 millones de personas hacen parte de la economía popular; esa población ha puesto de presente con los trapos rojos que el aislamiento social sin ingresos es una condena al hambre

Es precisamente esa población de la economía popular la que, con los trapos rojos en campos y ciudades, ha puesto de presente que el aislamiento social sin ingresos es una condena al hambre. A ella hay que sumarle las personas que pierden el empleo, pues, los empresarios han utilizado de manera ilegal la emergencia para despedir trabajadores o para suspender contratos de trabajo; en otros casos, los pequeños empresarios no pueden mantener su ingreso y menos las nóminas, lo que genera una crisis sin precedentes frente al ingreso de la población para atender sus necesidades básicas y las de sus familias.

Asimismo, la posibilidad de una RB halla su sustento en el principio de derechos humanos garantizar la subsistencia de la población; el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice:

> Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

[1] Aquí nos basamos en Wright (2000).

> invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

También, la Declaración de los Objetivos del Milenio señala el tercer compromiso de los Estados de alcanzar "el desarrollo y la erradicación de la pobreza". Cabe recordar, además, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que los obliga a reconocer "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

A nivel universal, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) recomendó a los Estados en sus *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por covid-19* tomar medidas de estímulo fiscal y protección social que permitan aliviar las consecuencias devastadoras de esta pandemia sobre las poblaciones más vulnerables. Una de sus sugerencias fue asignar una RB. Igual, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido sus recomendaciones en torno a la importancia de una RB durante la crisis de la pandemia (recomendación 4).

Hoy, los economistas, los expertos en ciencias sociales y los abogados están hablando de la posibilidad de tener una RB de emergencia o transitoria como una forma de contrarrestar los efectos económicos de la covid-19; es una propuesta realista. Inglaterra está pagando las nóminas de los trabajadores, Trump, en Estados Unidos, envía un cheque de US$ 1.200 a aquellas personas que no tienen ingreso; Bolsonaro, en Brasil, ordenó una RB de 600 reales por tres meses para 60 millones de personas, que se incrementan a 1.200 reales a las familias con dos trabajadores o compuestas por madres solteras (El País, 2020). España ha implementado el programa de Ingreso Mínimo Vital, que trata de otorgar, durante un año, entre 451,5 y 1.015 euros a personas que viven en situación de pobreza extrema y se encuentran afectadas por la crisis económica y social (Noticias ONU, 2020). Se espera beneficiar a 1,6 millones de personas con un presupuesto de 3.000 millones de euros (La Información, 2020). Costa Rica implementó el Bono Proteger, transferencia monetaria de hasta 125 mil colones por tres meses, dirigida a personas que se encuentren en desempleo, con reducción de jornada laboral o con contrato laboral suspendido, así como a las personas que sean trabajadores independientes e informales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2020).

En cambio, el presidente Iván Duque ha tomado medidas tímidas, inconexas, tardías y que son inocuas ante la gravedad de la crisis. No alcanzan a solucionar los problemas sociales y macroeconómicos derivados de la pandemia, ni llegan a la población más pobre. Lo que muchas de ellas sí propician es la corrupción, como lo estamos viendo con los diferentes programas de suministro de alimentos a la población de menores recursos o con los recursos de la salud que se quedan en las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y no llegan a las clínicas y los hospitales. Se ha dicho que una solución más técnica y viable es derogar las medidas adoptadas e implementar una RB transitoria o un ingreso mínimo vital de carácter transitorio.

En relación con el rol del Poder Legislativo, se han presentado tres iniciativas

legislativas que se hundieron por la desidia del Congreso de la República y por el desinterés del Gobierno que, perentoriamente, dijo a través del ministro de Hacienda, que no a una renta básica en el marco de la pandemia. Pese a ello, en el Senado se presentó el Proyecto de Ley 310 de 2020 para beneficiar a 30 millones de personas, con el objetivo modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020 que creó "el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". El proyecto de ley mencionado planteó

> ...cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia de la covid-19.

Estas medidas beneficiarían por un periodo de tres meses a todos los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a los trabajadores en micronegocios[2]. El proyecto de ley buscaba que no se sumaran otros auxilios: Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) o el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Más bien, que las personas beneficiarias de estos siguieran recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas, a las que se debería sumar la diferencia entre ese monto y 1 SMLV.

En la Cámara de Representantes, se movió una propuesta de RB para aliviar la situación de miles de familias. Se solicitó al presidente Duque que la estableciera mediante un decreto de emergencia económica dirigida a las personas registradas en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). En la misma Cámara, se radicó (y hundió, el Proyecto de Ley 359 de 2020. Su objeto era crear en calidad de política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional. La Renta Vida se define como una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. El proyecto de ley sería el eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno y lo facultaba para establecer el monto de la Renta Vida conforme a un umbral de pobreza; también le delegaba la labor de establecer la cobertura geográfica (departamentos y municipios) y los sectores sociales incluidos como beneficiarios de manera progresiva; así, en un lapso de 12 años, la medida abarcaría a la mayoría de la población y priorizaría la que está en el Sisbén.

Ahora bien, para financiar una RB, se han propuesto varias fuentes:

1) se puede suspender o declarar la moratoria de la deuda pública para 2020 con $53,6 billones, equivalentes al 20 % del presupuesto, pues, esta deuda es el principal rubro de gasto del Presupuesto General de la Nación (Gobierno de Colombia-Portal de Transparencia Económica, 2020).

2) Puede refinanciarse esta deuda y emitir una nueva. Si se compara con la situación de otros países de la región y de la Organización para la Cooperación y el

[2] Se entiende por micronegocio una unidad productiva de bienes o servicios con hasta nueve trabajadores.

Para financiar una RB: moratoria de la deuda pública, refinanciarla y emitir una nueva; utilizar las reservas del Gobierno, emitir y crear un impuesto al patrimonio para los ricos y megarricos.

Desarrollo Económicos (OCDE), es moderada la participación porcentual del endeudamiento de Colombia en el Producto Interno Bruto (PIB). Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el endeudamiento promedio como porcentaje del PIB de las economías de ingresos medios y emergentes es del 61,97 %; el de las economías de ingresos medios y emergentes de América Latina es del 77,9 % y el de los países avanzados es del 122,38 %. El de Colombia es del 57,7 % (International Monetary Fund, 2020).

3) El Gobierno nacional, mediante el Banco de la República, tiene reservas que se podrían utilizar para esta propuesta. Se haría un préstamo al Gobierno, amparado en el artículo 373 de la Constitución Política.

4) La RB se puede financiar por vía de la emisión. Muchos países están hoy emitiendo moneda para tratar de atender la crisis.

5) O creando un impuesto al patrimonio para los ricos y megarricos, como lo que se hizo con el llamado *impuesto de guerra;* hoy, los ingresos fiscales del Gobierno nacional equivalen al 14,2 % del PIB colombiano en 2018; el promedio de la OCDE al respecto es del 20,4 % (OCDE, 2020).

El hecho de que los proyectos referidos de RB se hayan hundido en el Congreso devela la necesidad de presentar una nueva propuesta con gran apoyo ciudadano. Una que permita contrarrestar los efectos nocivos causados por el aumento del desempleo, la quiebra de pequeños comercios y las restricciones al comercio informal; que haga posible el acceso a alimentación básica mientras duran las medidas de confinamiento y para el pos covid-19, y que conduzca a salvar vidas al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos.

La propuesta de RB no puede ser exclusiva de los llamados países desarrollados; En América Latina, región marcada por la desigualdad, es una oportunidad de justicia redistributiva del ingreso. Ahora que hace parte de la OCDE, Colombia debe entender esta medida como una forma de hacer justicia social, de garantizar la vida digna de las personas por medio de este derecho de ciudadanía. Un derecho que, al garantizarse, permite a las familias de menores ingresos su estabilidad y a las personas más jóvenes, dedicarse a sus emprendimientos para mejorar la productividad y dinamizar la economía de la región.

Referencias bibliográficas

Basic Income Earth Network (s. f.). *About Basic Income.* Consultado en https://basicincome.org/about-basic-income/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2000). Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Boletín Técnico.* Consultado en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf

El País (2020). El Senado de Brasil aprueba una renta básica para los más pobres por la crisis del coronavirus. *El País.* Consultado en https://elpais.com/sociedad/2020-03-31/el-senado-de-brasil-aprueba-una-renta-basica-para-los-mas-pobres-por-la-crisis-del-coronavirus.html

Fariza, I. (2020). El Banco Mundial proyecta para 2020 un desplome del PIB global tres veces mayor que en el peor año de la Gran Recesión. *El País*. Consultado en https://elpais.com/economia/2020-06-08/el-banco-mundial-proyecta-para-2020-un-desplome-del-pib-global-tres-veces-mayor-que-en-el-peor-ano-de-la-gran-recesion.html

Gobierno de Colombia-Portal de Transparencia Económica. (2020). *Presupuesto de ingresos - Presupuesto de gastos.* Consultado en http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Infografia

International Monetary Fund. (2020). *IMF Data Mapper.* Consultado en https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC

La Información. (2020). Del ingreso mínimo vital a la renta básica universal: ¿Cuáles son sus diferencias? *La Información.* Consultado en https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ingreso-minimo-vital-requisitos-renta-basica-universal-diferencias/6560351/

La Nación. (2020). La curva del desempleo no se aplana. *La Nación.* Consultado en https://www.lanacion.com.co/la-curva-del-desempleo-no-se-aplana/

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2020). *Plan proteger.* Consultado en http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html#:~:text=Plan%20Proteger,ingresos%20por%20el%20COVID%2D19

Noticias ONU (2020). *El ingreso mínimo vital en España es un gran ejemplo de cómo abordar la pobreza, asegura un experto.* Consultado en https://news.un.org/es/story/2020/06/1475392

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2020). *Global Revenue Statistics Database.* Consultado en https://stats.oecd.org/

Van Parijs, Ph. (2000). A basic income for all: To secure real freedom, grant everyone a subsistence income. *Boston Review.* Consultado en https://bostonreview.net/archives/BR25.5/vanparijs.html#4

Wright, E. O. (2000, enero). Reducing Income and Wealth Inequality: Real Utopian Proposals.





NOS ESTÁN MATANDO, NO MÁS SILENCIO




ERZA
VLAN

MILITARIZACIÓN Y DETERIORO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, CCEEU.

1. Estado corporativo y militarización.

Al igual que en muchos otros temas de la política pública, el gobierno de Iván Duque no tiene una agenda propia, sino que depende de los designios de su jefe, Álvaro Uribe, y de su propio partido (Duzán, 2020). Estos, en su propósito de avanzar en la consolidación de un Estado corporativo y un esquema de control autoritario de la sociedad en su conjunto han visto como un estorbo para consolidar sus intereses la agenda de reformas que firmó el Estado colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) y la que venía en marcha con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de modo que han hecho hasta lo imposible por acabar con ambos procesos y volver a instalar en el país *las políticas de seguridad y defensa* que se implementaron entre 2002 y 2010, durante los periodos de Uribe: política de recompensas, redes de informantes, facilitación de armamento en manos de civiles, directivas que favorecen falsos positivos y espionaje ilegal a opositores, periodistas y defensores de derechos humanos.

Aunque con nombres cambiados, las políticas son en esencia las mismas en los ejes de sus respectivos planes de gobierno: *legalidad, emprendimiento y equidad* en el gobierno de Duque son los equivalentes funcionales de seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social de los gobiernos de Uribe. Mantienen constantes los objetivos centrados en la configuración de un gobierno autoritario, un Estado corporativo y miserabilismo asistencial focalizado. Dados los altos niveles de exclusión social, desigualdad y concentración acelerada de privilegios que genera este modelo, con sus consecuencias de inconformidad y pérdida de legitimidad de las instituciones, la militarización de la sociedad y del Estado se constituyen en la única manera de someter al conjunto de la población a la voluntad de los sectores políticos y económi-

"Dados los altos niveles de exclusión social, la militarización de la sociedad y del Estado se constituyen en la única manera de someter al conjunto de la población."

cos que lograron hacerse con el control del gobierno con el propósito de imponer una "venganza genocida" contra los sectores que impulsaron los procesos de paz con las FARC y el ELN y contra los líderes sociales que luchan por su avance y su implementación, tal y como acertadamente lo expresó el arzobispo de Cali Mons. Darío Monsalve (Cárdenas, 2020).

La necesidad de imponer una militarización creciente en la sociedad y en el Estado se explica por el tipo de medidas políticas, económicas y (anti)sociales que desde el Gobierno se vienen implementando para controlar el creciente descontento popular producto de la crisis del modelo corporativo capitalista que busca imponer. La violencia represiva en aumento, el asesinato de los líderes sociales, las facultades crecientes a las fuerzas militares y de policía para contener mediante la violencia la inconformidad y la protesta social, la apelación a métodos ilegales y extrainstitucionales (espionaje ilegal, ejecuciones extrajudiciales, favorecimiento del paramilitarismo) buscan inhibir o frenar el desarrollo cualitativo y cuantitativo en la organización popular e imponer un estado de miedo para impedir que la población se organice y luche por mejorar sus condiciones de vida. La creciente movilización popular que se desató desde noviembre de 2019 y durante las primeras 10 semanas de 2020, habían logrado detener y entrabar la agenda ultraliberal del gobierno (privatizaciones, reformas regresivas en materia laboral y pensional, desmonte de los compromisos del acuerdo de paz, desfinanciación de entidades de salud y educación, represión violenta a la protesta social, exterminio de líderes y trato de guerra al campesinado movilizado por alternativas de desarrollo legal e incluyente) y que se estableciera una agenda de negociación al Gobierno con el movimiento social. La llegada de la pandemia de la covid-19 brindó al gobierno las condiciones para imponer por decreto la agenda regresiva que no había podido llevar a cabo, con apoyo en el control mayoritario que la coalición gobernante ejerce en el Congreso, la Fiscalía, la Contraloría y otras entidades del Estado.

La sumisión del Congreso a los intereses del Ejecutivo, la ausencia de control político y la supresión *de facto* y por decreto de la protesta social han debilitado enormemente el Estado de Derecho. Además, con la militarización impuesta para garantizar el aislamiento social y el confinamiento obligatorio se han otorgado nuevas facultades a las fuerzas militares y de policía para restringir derechos fundamentales de circulación, reunión, expresión y protesta, para hacer viable la gestión financiarizada de la crisis pandémica que ha favorecido principalmente los intereses del gran capital y de los bancos, y negando las posibilidades de ingresos básicos (renta básica) a cerca de 9 millones de familias que han caído en el desempleo, en la pérdida de sus medios de subsistencia y el abandono estatal, justificadas todas estas medidas en decretos de estados de excepción económica y social.

2. Una cúpula militar para reactivar la guerra.

Durante el segundo año del gobierno Duque, se mantuvo la conformación de la cuestionada cúpula militar a pesar de graves cuestionamientos que señalaban su relación con casos precedentes de graves violaciones a derechos humanos, ejecuciones extrajudiciales, actos de corrupción y vínculos con el paramilitarismo (HRW, 2019). Especial preocupación causó el caso del general Nicacio Martínez, excomandante del Ejército, por su desempeño anterior como jefe del esta-

do mayor en la Décima Brigada Blindada (Cesar y Guajira) entre octubre de 2004 y enero de 2006. En ese lapso, las tropas bajo su mando cometieron al menos 23 presuntas ejecuciones extrajudiciales, entre ellas, la de una niña indígena de 13 años; por sus muertes, el general pagó recompensas.

En diciembre de 2019, Duque promovió nuevos ascensos de oficiales que estaban al mando de tropas implicadas en diversos casos de falsos positivos. Entre ellos, el del comandante de la VII División general Juan Carlos Ramírez (Caracol Noticias, 2019). Luego, se han denunciado nuevos casos de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada en las que estuvieron involucradas tropas de dicha unidad. Hechos similares ocurrieron después del ascenso del general Diego Luis Villegas. Tropas bajo su mando ejecutaron y trataron de desaparecer al desmovilizado Dimar Torres y han perpetrado otros casos. En enero de 2020, se puso al mando en la Segunda División del Ejército (nororiente del país) al general Marco Evangelista Pinto Lizarazo, uno de los oficiales más cuestionados por antecedentes de ejecuciones extrajudiciales en el pasado. Justo en esa región, se ha presentado durante este año el mayor número de casos denunciados de ejecuciones extrajudiciales contra líderes campesinos e indígenas, todos perpetrados por parte de tropas de dicha unidad a su mando.

> **"La selección de mandos comprometidos con antecedentes de violaciones de derechos humanos, falsos positivos, nexos con ilegales y corrupción han incidido en el desarrollo de conductas que han generado escándalos."**

Es claro que la selección de los mandos y las decisiones de ascensos a oficiales comprometidos con antecedentes de violaciones de derechos humanos, falsos positivos, nexos con ilegales y corrupción han incidido en el desarrollo de conductas ilícitas extendidas y violaciones de derechos humanos que han generado grandes escándalos por parte de la fuerza pública y han impedido durante los dos años del gobierno Duque la concreción y avance del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*[1] (en adelante, Acuerdo final). Bajo el mando de los comandantes del Ejército Nicacio Martínez y Eduardo Zapateiro, el país asistió, lamentablemente, al retorno de casos frecuentes de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, espionaje y persecución a la oposición, periodistas y los defensores de derechos humanos, expansión del paramilitarismo en gran parte del país, vínculos con organizaciones ilegales y narcotraficantes, atropellos a la protesta social y agresiones frecuentes a comunidades indígenas, afrodescendientes y a campesinos movilizados por acceso a programas de sustitución de cultivos o por luchas por la recuperación de sus tierras

3. El regreso de los falsos positivos y otros graves abusos.

Desde el periódico New York Times, en mayo de 2019, se denunció la existencia en el Ejército de una directiva secreta que favorecía la comisión de nuevos casos de casos de ejecuciones extrajudiciales (Casey, 2019). Se trataba de órdenes que reducían los porcentajes de confiabilidad

[1] Firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las Farc-EP.

necesarios de la información para adelantar llevar operaciones militares, así como de la existencia de planillas en las que se presionaba a los mandos para incrementar o duplicar los resultados operacionales, incluidos los reportes de bajas (Revista Semana, 2019). Debido al escándalo, el ministro de Defensa anunció la derogación de la directiva[2]. Para salir del *impasse,* el Gobierno anunció la instalación de una Comisión de Alto Nivel para examinar la compatibilidad de las normas operacionales con los estándares de respeto al derecho a la vida. Esa Comisión presentó un decepcionante informe preliminar en julio de 2019 y anunció el informe final para noviembre, pero, pasada la algarabía al respecto, no volvió a informar del tema.

La reducción de los estándares de certeza para la comisión de bajas en operaciones militares se hizo evidente en aquellas en las que se dio muerte, en un bombardeo, al menos a 8 niños en zona rural de San Vicente del Caguán, a pesar de que, informes previos, advertían que estas personas menores de edad habían sido víctimas de reclutamiento forzado. El General Zapateiro, actual comandante del Ejército, fue quien dirigió esa acción (Noticias Uno, 2020). Los medios constataron que algunos de los menores sobrevivientes fueron, después del bombardeo, perseguidos con perros y drones para ser rematados en tierra y que la cifra total de niños asesinados podrían ser muchos más de los 8 inicialmente reportados (Noticas Uno, 2019). En noviembre de 2019, tuvo que renunciar el ministro de Defensa Guillermo Botero por haber ocultado estos graves hechos durante varios meses. Pero también, para no convertirse en el primer ministro en ser destituido en aplicación de la moción de censura por las erráticas políticas de su Ministerio.

Mucho más desastrosa en su repercusión en los derechos humanos ha sido la gestión de quien reemplazó a Botero: Carlos Holmes Trujillo. En los meses de enero y mayo de 2020, la Revista Semana denunció algunas de las operaciones de espionaje más delicadas en la historia reciente. Estas se hicieron desde algunos batallones de ciberinteligencia (Bacib) que pertenecen a las brigadas de inteligencia militar y al Batallón de Contrainteligencia de Seguridad de la Información (Bacsi), ambos dependientes del Comando de Apoyo de Inteligencia Militar (Caimi) y del Comando de Apoyo de Contrainteligencia Militar (Cacim). Al menos 130 periodistas, líderes sociales, defensores de derechos humanos y opositores políticos fueron objeto de "perfilamientos" y "trabajos especiales", para lo cual se utilizaron ilegalmente herramientas informáticas y de *software* que habría suministrado la asistencia militar de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico (Revista Semana, 2020b).

La comunidad internacional ha hecho exigencias para garantizar investigaciones efectivas y acceso a la justicia a las víctimas de estas actividades criminales. No obstante, el Ministerio de Defensa se ha negado a suministrar tanto la lista de las víctimas, como la información sobre quiénes dieron las órdenes y fueron los receptores de esta información ilegal. Incluso, tampoco lo hizo cuando se lo solicitaron miembros del Congreso de la República en ejercicio de su función de control político. Ante estas actividades de encubrimiento de las actividades y de los

[2] Aunque se derogó la directiva, se ha incrementado el número de muertes de civiles en operaciones militares, sobre todo, en el contexto de la pandemia y en medio de la arremetida desatada para imponer la erradicación forzada. Esto ocurre, al tiempo que se excluye a miles de familias de sus demandas de sustitución concertada.

militares implicados en estos crímenes, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó en fallo de tutela de segunda instancia la entrega de dicha información por acción interpuesta por una congresista del Partido Verde (RCN Radio, 2020). Mientras tanto, en los 10 primeros meses de la gestión de Holmes al frente del Ministerio, se ha desatado una feroz arremetida por la erradicación violenta de los cultivos de coca y en contra de los campesinos que protestan por el abandono de los planes de sustitución concertada de cultivos, lo que ha dejado al menos 15 campesinos e indígenas víctimas de ejecuciones extrajudiciales (véase recuadro) y cientos detenidos, gaseados y heridos en el Catatumbo, Sur del Meta, Guaviare, Bajo Cauca, Nariño y Putumayo.

El abuso sexual de que fue víctima el 22 de junio de 2020 una niña indígena embera de 12 años a manos de ocho soldados regulares del Batallón de Artillería

Se han denunciado como ejecuciones extrajudiciales en 2020 los asesinatos de las siguientes personas:

1. José Antonio Riascos (El Tambo, Cauca, 25 enero), **2. Segundo Girón** (Tumaco, Nariño, 1º febrero), **3. Alejandro Carvajal** (Sardinata, N. de Santander, 26 marzo), **4. Didian Erley Agudel**o (Campamento, Antioquia, 29 febrero), **5. Ángel Artemio Nastascua**s (indígena, Tumaco, Nariño, 22 abril), **6. Leydi Villa** (Ituango, Antioquia, 17 abril), **7. Emérito Digno Buendía** (Cúcuta, N. de Santander, 18 mayo), **8. Ariolfo Sánchez** (Anorí, Antioquia, 20 mayo), **9. Joel Villamizar** (indígena, Chitagá, N. de Santander, 31 mayo), **10. Déimer Enrique Camargo** (Barranco de Loba, Bolívar, 1º junio) **11. Edision Arboleda** (Puerto Tejada, Cauca, 29 mayo), **12. Salvador Jaime Durán** (Teorama, N de Santander, 27 junio), **13. Educardo Alemeza Papamija** (Puerto Asís, Putumayo, 3 julio), **14. José Óliver Maya** (Villagarzón, Putumayo, 21 julio), **15. Abelardo Liz Cuetia** (periodista indígena, Corinto, Cauca, 13 agosto).

No. 8 San Mateo en zona rural de Pueblo Rico (Risaralda) ha destapado otra serie de abusos sexuales que muestran también graves problemas de la política de seguridad y defensa relacionados con el ambiente institucional, la doctrina y el entrenamiento, así como graves problemas en la conducción de la institución (El Espectador, 2020b). En San José del Guaviare, otra niña indígena, de la comunidad Nukak, fue secuestrada y violada dentro de la base militar del Batallón Joaquín París del Ejército, en hechos que nunca investigó la Fiscalía General de la Nación y permanecieron ocultos por varios meses. Esta entidad informó luego de saberse de otros casos en los que se investiga la responsabilidad de militares implicados en violaciones a niñas de esta comunidad indígena (El Tiempo, 2020a). Según declaraciones del comandante general del Ejército General Eduardo Zapateiro, hay 118 militares investigados por abusos sexuales, 45 ya fueron retirados de la institución y los 73 restantes permanecen en servicio activo (Caracol Noticias, 2020a). No obstante, la Fiscalía dice que, en realidad, son 506 casos de abusos sexuales

que implican a miembros de la fuerza pública los que actualmente se investigan, los cuales involucran a 544 uniformados (Noticentro CM&, 2020).

4. Militarización del presupuesto y represión a la protesta social.

Para 2020, el sector seguridad y defensa recibió una asignación presupuestal de $ 35,7 billones, del Presupuesto General de la Nación. Eso representó un incremento del 6,3 %, con respecto a la asignación que recibió en 2019 (Benavides, 2019). De esa asignación, $ 34,7 billones se irán para gastos de funcionamiento de la abultada nómina del sector defensa y $ 1,01 billones, para inversión. El gobierno hizo una adición de $ 385.000 millones, con el propósito de mejorar el equipamiento de las fuerzas militares y la policía (Revista Dinero, 2019). La voluntad de dar trato represivo a la protesta social se evidencia en las grandes inversiones para compra de nuevas tanquetas antidisturbios por valor de $ 8 mil millones (Colombia Informa, 2020) y la gigantesca adquisición de municiones, granadas y gases para el Escuadrón Móvil Andisturbios (Esmad) por valor superior a los $ 9.500 millones (El Espectador, 2020a). Adicionalmente, el Ministerio de Defensa anunció que el gobierno de los Estados Unidos donará 144 vehículos blindados de alta movilidad para el Ejército Nacional (Caracol Noticias, 2020b). La tecnificación de la represión se expresa también en el anuncio de la puesta en marcha de una tanqueta no tripulada equipada con lanzagranadas, aturdidoras y cañones de gas y agua, cuyo costo unitario es de $ 600 millones (El Tiempo, 2020b).

Conclusiones y recomendaciones.

La Política de Seguridad y Defensa centrada en la militarización de la sociedad y en la reedición de las estrategias de la infausta política llamada de s*eguridad democrática* ha fracasado. En el segundo año del gobierno de Iván tDuque, la situación de derechos humanos se ha deteriorado sensiblemente, lo que ha generado graves problemas de seguridad para comunidades, líderes y movimientos sociales en gran parte del país. Siguen en aumento los abusos de la fuerza pública y el terror paramilitar. Mientras en 2017, después de la firma del Acuerdo final, se perpetraron 11 masacres, en 2018 se cometieron 29 y en 2019 se llegó a 36, la cifra más alta desde 2014. En cuanto a afectaciones por artefactos explosivos y minas-antipersonal, el Comité Internacional de la Cruz Roja reporta que, en Colombia, se presentaron 57 víctimas en 2017 y hubo 181 en el primer semestre de 2020 (El Espectador, 2020c). Los mismos militares constatan los fracasos de la política de militarización como base de la seguridad: el Hospital Militar recibió, en 2019, 92 miembros de la fuerza pública heridos y, de ellos, 23 sufrieron amputación, cifra que representa casi el triple de la reportada en 2017 (Suescún, 2020).

"En el segundo año del Duque, se ha deteriorado la situación de derechos humanos; El resultado, graves problemas de seguridad para comunidades, líderes y movimientos sociales."

La decisión de la Corte Suprema de Justicia de imponer medida de aseguramiento de detención domiciliaria al ahora exsenador Álvaro Uribe ha generado reacciones políticas y declaraciones del presidente Duque, de voceros de su partido, de altos funcionarios del gobierno y del mismo Uribe. Todas ellas han incentivado discursos de odio hacia la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). También hacia quienes están comprometidos con el proceso de paz. Alientan un clima de polarización en el que se han in-

crementado las amenazas de muerte, los asesinatos selectivos y la sucesión de masacres en diversas regiones del país (Las Dos Orillas, 2020).

Este escalamiento de la crisis humanitaria se expresa en asesinatos de estudiantes en Leiva (Nariño) por paramilitares, masacre en Cali de 5 afrocolombianos menores de edad en hechos en los que se denunció que varios agentes de la policia acompañaban y protegían a los asesinos vigilantes de una plantación de caña (Contagio Radio (2020), desmembramientos por paramilitares en Magüí Payán (Nariño) y masacre de 9 jóvenes estudiantes en Samaniego (Nariño) perpetrados presuntamente por un grupo paramilitar. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas denunció que en lo corrido de 2020 y hasta el 15 de agosto había documentado ya 33 masacres y otras 7 están en proceso de verificación y que hizo seguimiento a 97 casos de líderes asesinados en el período; pidió por esa razón que se implemente integralmente el Acuerdo final, en especial, su punto 3.4, sobre garantías de seguridad y, también, el compromiso de desmantelar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (ONU, 2020).

Los problemas de conducción de la política de seguridad y defensa existieron desde que, en el proceso de ascensos, el presidente Duque desestimó las advertencias sobre antecedentes de los mandos seleccionados. Eran advertencias acerca de vulneraciones fidedignas a los derechos humanos, incluidas las de ejecuciones extrajudiciales y vínculos con la ilegalidad, en las que estuvieron implicadas estructuras bajo su mando. Duque es responsable también por haber puesto en las primeras líneas de mando en unidades militares estratégicas a oficiales con cuestionamientos similares. En esto se incluyen algunos que han asumido el compromiso de rendir cuentas por estos hechos ante la JEP.

Tales decisiones permitieron y/o reforzaron la cooptación que hicieron el uribismo y la coalición de gobierno de gran parte del mando militar, incluidos los servicios de inteligencia. Este mando ha terminado sirviéndolos, como se ha visto en los espionajes ordenados desde la cúpula (Caracol Radio, 2020b) y en el destino criminal de los informes ilegales a los que se dedicaron los servicios de inteligencia. Por estos hechos, la Corte Suprema de Justicia ordenó abrir investigación contra el senador Álvaro Uribe (Caracol Radio 2020a). Con la política de ascensos y la selección y ubicación de los mandos, se puso fin a la renovación y modernización que se habían iniciado con la vinculación de un contingente importante de mandos militares al proceso de paz y con la depuración del mando que se había adelantado mediante la Operación Bastón para alcanzar los estándares de sujeción a la legalidad exigidos para la articulación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La cúpula impuesta por Duque bajo el mando de Nicacio Martínez arrasó con estos esfuerzos. De hecho, parte de quienes fueron objeto de persecución y espionaje desde los organismos de inteligencia fueron, según se informa, mandos que estuvieron comprometidos con responsabilidades en la negociación y/o implementación del Acuerdo final o que tuvieron responsabilidad en el proceso de depuración de la Operación Bastón (Revista Semana, 2020a).

En cuanto al ambiente institucional, los problemas no se van a superar señalando a los soldados implicados, como lo hace el presidente de la República, como

monstruos o miserables, pidiendo que sobre ellos "todo el peso de la ley (...) caiga sin contemplación alguna". Duque solicita, incluso, que sean ellos los primeros a los que se aplique la cadena perpetua, pero eso es populista, emocional. Mientras tanto, se resiste a cualquier reforma de fondo. Desconoce que la política de seguridad y defensa ha creado un ambiente institucional en el que los logros de la paz se van desmontando, aunque se simule cumplir con el Acuerdo final.

En ese ambiente, el secretismo es la fórmula para perseguir y espiar a los opositores políticos, se ocultan graves vulneraciones a los derechos humanos, hay connivencia con el paramilitarismo y con los traficantes de drogas, no se les sanciona mientras sean útiles para los intereses de la coalición de gobierno; altos mandos implicados en casos de corrupción se mantienen en sus cargos, o se les asciende y se ingenian formas todos los días para blindarlos y para obstaculizar la rendición de cuentas ante la justicia. Para los soldados que viven en ese ambiente, es claro que la responsabilidad por los desafueros y crímenes no puede recaer solamente en quienes cometen estas infracciones. Es la institución en su conjunto la que debe ser depura y reformada.

Finalmente, la doctrina militar. Persiste la concepción del enemigo interno. Por eso, el tratamiento represivo a la protesta social y la crueldad con la que se ataca a los manifestantes en las ciudades o a los campesinos en las campañas de erradicación; esa doctrina se aplica a toda persona que no encaje en el modelo de desarrollo o en la gestión autoritaria de los problemas ciudadanos.

La vigencia de esa doctrina es aún más evidente en otros comportamientos. Hay un repudio a la desclasificación de los archivos de inteligencia ilegalmente obtenidos sobre líderes sociales y opositores políticos. Además, a que se publiquen manuales que han habilitado métodos de operaciones encubiertas para favorecer actuaciones con paramilitares o prácticas de amenazas, torturas y desapariciones; aun, la eliminación física de opositores. Y, a la vez, se construyen refinados preceptos y directrices, no siempre públicos, aglutinados en el concepto de "derecho operacional", al que se le ha calificado como compatible con el derecho humanitario. Sin embargo, lo que esos preceptos impulsan es lo contrario: promueven y legalizan una visión del "derecho a matar" en una amplia variedad de circunstancias que hacen parte de la doctrina mencionada. Se estructuran rimbombantes comisiones para estudiar esa compatibilidad, pero, de ellas, no hay resultados satisfactorios. Ni siquiera, hacen públicos sus informes.

La resistencia a discutir con la sociedad las necesarias modificaciones a esta doctrina se expresa en el secretismo de las directivas y órdenes de comando mencionadas orientadas a las ejecuciones extrajudiciales y al espionaje a varios sectores de la sociedad. La resistencia es a los cambios necesarios para hacerla compatible con la visión de los derechos humanos y la solución negociada de los conflictos.

La superación de esos lamentables comportamientos es posible, únicamente, si es profunda la transformación de las fuerzas militares y de la policía; si se depuran estos cuerpos de miembros comprometidos con prácticas y visiones que niegan los derechos humanos. La conformación de una fuerza pública con la que se instale y afiance el respeto a los derechos humanos y para la paz requiere, también, de un debate público sobre los cambios necesarios en la doctrina militar

y de policía. Sobre todo, que sus mandos se deslinden de las élites y agrupaciones políticas comprometidas con prácticas de ilegalidad y que se lucran con la continuidad de la guerra.

En ese deslinde con la ilegalidad, es necesario, también, emprender de una vez, con exigencias firmes de la comunidad internacional, la ejecución del plan para el desmantelamiento de las estructuras paramilitares y demás organizaciones que se han empeñado en impedir la consolidación de los anhelos de paz de la sociedad colombiana. El gobierno Duque, convenientemente, se ha negado a ponerlo en marcha.

Referencias bibliográficas

Benavides, A. (2019, 22 de agosto). *Así quedaría el presupuesto del sector Defensa para 2020, según el ministro Botero.* Consultado en https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/como-sera-el-presupuesto-para-el-ministerio-de-defensa-en-2020-2899020

Caracol Noticias. (2019, 20 de diciembre). Denuncian que dos generales ascendidos en el Senado estarían salpicados por falsos positivos. *Caracol.* Consultado en https://noticias.caracoltv.com/politica/denuncian-que-dos-generales-ascendidos-en-el-senado-estarian-salpicados-por-falsos-positivos

Caracol Noticias. (2020a, 1º de julio). Ejército reconoce que 118 uniformados están implicados en abusos sexuales. *Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/07/01/judicial/1593620057_761946.html?fbclid=IwAR2S7vxN_tCHajYIBuYssR7b7IVQGuX5JZtgavnowzeE3j-5C1irK8ixbM6E

Caracol Noticias. (2020b, 29 de julio). E*stados Unidos donaría a Colombia más de un centenar de vehículos blindados.* Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=i51RVz6LhW0

Caracol Radio (2020a, 3 de junio). E*l correo anónimo por el que le abrieron indagación preliminar a Uribe. Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/06/03/judicial/1591185839_143246.html

Caracol Radio (2020b, 6 de agosto). Chat demostraría que perfilamientos en Ejército fueron ordenados. *Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/08/06/judicial/1596720791_550379.html

Cárdenas, L. (2020, 7 de julio). Gobierno Nacional tiene una venganza genocida: arzobispo de Cali. La FM. Consultado en https://www.lafm.com.co/colombia/gobierno-nacional-tiene-una-venganza-genocida-arzobispo-de-cali

Casey, N. (2019, 18 de mayo). Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. *The New York Times.* Consultado en https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/espanol/america-latina/colombia-ejercito-falsos-positivos.html

Colombia Informa. (2020, 8 de abril). En medio de la pandemia, Duque gasta 8 mil millones en tanquetas para el Esmad. *Colombia Informa.* Consultado en https://www.colombiainforma.info/en-medio-de-la-pandemia-duque-gasta-8-mil-millones-en-tanquetas-para-el-esmad/

Contagio Radio (2020, 15 de agosto). *Policía Nacional estaría involucrada en masacre de los niños en Llano Verde, Cali.* Consultado en https://www.contagioradio.com/policia-nacional-estaria-involucrada-en-masacre-de-los-ninos-en-llano-verde-cali/?fbclid=IwAR1ZXUrIvCmy_LKGSdfPezcyLpqAnEjPkQminRktYmtQDCQyF5nu0ZHcwMg

Duzán, M. J. (2020, 11 de julio). Un reyezuelo sin alas. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/opinion/articulo/un-reyezuelo-sin-alas-columna-de-opinion/685856

El Espectador. (2020a, 6 de mayo). Durante la pandemia, Policía destinaría $9.515 millones para comprar municiones del Esmad. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/durante-la-pandemia-policia-destinaria-9515-millones-para-comprar-municiones-del-esmad-articulo-918220/

El Espectador. (2020b, 3 de julio). Nueve militares han sido expulsados del Ejército por violación de niña embera. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/nueve-militares-han-sido-expulsados-del-ejercito-por-violacion-de-nina-embera-de-12-anos/

El Espectador. (2020c, 7 de agosto). Las masacres aumentaron un 30% en los primeros dos años del gobierno Duque. *El Espectado*r. Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-los-dos-primeros-anos-del-gobierno-duque/

El Tiempo. (2020a, 4 de julio). Fiscalía indaga 13 casos de violencia sexual en comunidad Nukak Makú. El *Tiempo*. Consultado en https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscalia-indaga-13-casos-de-violencia-sexual-en-comunidad-nukak-maku-514368

El Tiempo. (2020b, 11 de julio). La tanqueta no tripulada que la Policía patentó para el Esmad. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/esmad-la-tanqueta-no-tripulada-que-la-policia-patento-para-enfrentar-protestas-517004

Human Rights Watch, HRW. (2019, 27 de febrero). *Colombia. Nuevos comandantes del Ejército estarían vinculados con "falsos positivos.* Consultado en https://www.hrw.org/es/news/2019/02/27/colombia-nuevos-comandantes-del-ejercito-estarian-vinculados-con-falsos-positivos

Las 2 Orillas. (2020, 14 de agosto). *Uribe llama "Gran virus" y "Juventud Farc" a magistrados que lo metieron preso.* Consultado en https://www.las2orillas.co/uribe-llama-gran-virus-y-juventud-farc-a-magistrados-que-lo-metieron-preso/

Noticentro CM&. (2020, 6 de julio). Investigan 506 casos de abuso sexual que relacionan a integrantes de la Fuerza Pública. *CM&.* Consultado en https://noticias.canal1.com.co/nacional/investigan-casos-abuso-sexual-relacionan-integrantes-fuerza-publica/

Noticias Uno. (2019, 11 de noviembre). Los hallazgos de Noticias Uno en la zona del bombardeo donde murieron al menos 8 niños*. Noticias Uno.* Consultado en https://noticias.canal1.com.co/nacional/los-hallazgos-de-noticias-uno-en-la-zona-del-bombardeo-donde-murieron-al-menos-8-ninos

Noticias Uno. (2020, 5 de enero). Zapateiro estuvo al mando de bombardeo en el que murieron al menos 8 niños en el Caguán. *Noticias Uno.* Consultado en https://www.noticiasuno.com/nacional/zapateiro-estuvo-al-mando-de-bombardeo-en-el-que-murieron-al-menos-8-ninos-en-el-caguan/

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2020, 17 de agosto). *Comunicado conjunto del equipo de país de Naciones Unidas en Colombia y la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.* Consultado en https://www.hchr.org.co/files/comunicados/2020/Comunicado-conjunto-ONU-Agosto-17-2020.pdf

RCN Radio. (2020, 11 de agosto). Tribunal ordena a Mindefensa entregar información sobre perfilamientos del Ejército. *RCN.* Consultado en https://www.rcnradio.com/judicial/tribunal-ordena-mindefensa-entregar-informacion-sobre-perfilamientos-del-ejercito

Revista Dinero. (2019, 1 de noviembre). *¿Cómo quedó el presupuesto nacional?* Consultado en https://www.rcnradio.com/economia/conozca-los-detalles-del-presupuesto-nacional-de-2020

Revista Semana. (2019, 7 de julio). Los formatos de la discordia para duplicar las afectaciones del Ejército. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/formatos-firmados-por-altos-oficiales-para-duplicar-resultados-en-el-ejercito/622290

Revista Semana. (2020a, 1º de mayo). Las carpetas secretas. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-del-ejercito-nacional-las-carpetas-secretas-investigacion-semana/667616

Revista Semana. (2020b, 24 de junio). Hay que castigar conducta de estos miserables: Duque sobre caso de niña indígena. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-le-exigio-al-icbf-su-acompanamiento-en-caso-de-abuso-a-nina-indigena/681909

Suescún, P. (2020). *Vuelve la guerra al Hospital Militar Central*. Consultado en https://www.laorejaroja.com/vuelve-la-guerra-al-hospital-militar/

¡NI PÍO, NI PAO!
NO PARAN AGRESIONES A LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Programa Somos Defensores

El año más violento de la última década contra las personas defensoras de los derechos humanos es 2019. En ese año se registraron 844 agresiones individuales (un incremento de casos del 4,8 % con respecto a lo ocurrido en 2018), que implican la vulneración de los derechos a la vida, la libertad y la integridad de diferentes tipos de liderazgos: de indígenas y afrodescendientes, comunitarios, campesinos, ambientales, comunales, educativos, sindicales, de víctimas y de población LGBTI. De esas agresiones, 124 corresponden a homicidios y los departamentos que registran el mayor número de esos homicidios son Cauca, Antioquia, Caquetá y Nariño (Programa Somos Defensores, 2020a).

Del total de las agresiones de 2019, 74,4 % fueron amenazas, 14,6 % asesinatos, 6 % atentados, 3,4 % detenciones arbitrarias, 0,8 % robos de información, 0,3 % desapariciones y 0,1 % judicializaciones.

La mayor parte de estos hechos se dirigieron contra liderazgos relacionados con la defensa de la tierra y el territorio. Por ende, contra indígenas (271 casos), en los departamentos de Cauca, La Guajira, Antioquia y Chocó. Estos son lugares caracterizados por históricas disputas de grupos armados por las tierras y el control territorial[1] y de economías legales e ilegales de minería y producción de narcóticos. También hay confrontaciones que se derivan del manejo de los recursos renovables y no renovables como el agua y las obras de infraestructura que benefician a empresas transnacionales de bienes y servicios. Es decir, aunque en 2016 se firmó el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final)[2], el control de la tierra y el territorio sigue estando en el centro de las violencias. Además, desempeña un papel determinante en las agresiones contra las personas

[1] En las disputas se enfrentan paramilitares, el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos residuales de la antigua guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).
[2] Se firmó en La Habana (Cuba), entre el Estado colombiano y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

defensoras de derechos humanos, lo que permite identificarlo como un patrón de sistematicidad en esas agresiones.

En general, la sistematicidad de la que se habla es un elemento esencial para hacer un diagnóstico que oriente una política asertiva para hacerle frente a las agresiones. Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, hizo un informe sobre su visita a Colombia en 2018 (realizada entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre) y lo presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2020. Allí señala que en Colombia existe "un patrón constante de alto número de asesinatos y otras violaciones" (Relator Especial, 2019, p. 6). No obstante, hablar de sistematicidad es un elemento de tensión permanente tanto con la Fiscalía General de la Nación como con el Gobierno nacional, dada su infundada negativa a aceptarlo.

En diciembre de 2019, Francisco Barbosa, actual Fiscal General de la Nación y en ese momento Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, se refirió a los homicidios contra los defensores de derechos humanos de la siguiente manera: "las razones son diversas. Aquí no hay una política de exterminio, ni hay una política sistemática. Aquí lo que existen son razones diversas que se producen contra nuestros líderes sociales, atadas a fenómenos de delincuencia" (El Espectador, 2019). Si ya preocupaba y desconcertaba que como consejero insistiera en presentar así las agresiones a defensores, como hechos aislados producto de dinámicas delincuenciales, hoy es mayor la alerta pues está al frente de las investigaciones sobre esos hechos.

"El Relator de la ONU dice, que existe un patrón de numerosos asesinatos y otras violaciones. Pero, la sistematicidad es tema en tensión permanente con la Fiscalía y el Gobierno."

Algunos patrones que identifican el fenómeno de los asesinatos y que sirven para determinar su recurrencia, persistencia y, por ende, su sistematicidad son su carácter repetitivo, el perfil de las víctimas, las luchas en las que estas se encontraban inmersas, el similar *modus operandi* en que se producen y los altos índices de impunidad que los distinguen. El Tribunal Penal para la antigua Yugoeslavia (TPY) lo dice de la siguiente manera: "la escala o la naturaleza repetitiva, invariable y continua de la violencia cometida contra una población civil particular están entre los factores que pueden demostrar la naturaleza generalizada o sistemática de un ataque" (véase CCJ, 2018).

En su informe, el Relator habla de que los altos de indices de impunidad que caracterizan las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos contribuyen a perpetuar este ciclo de violencia (Relator Especial, 2019, p. 8). Por tanto, un elemento fundamental para propiciar un entorno seguro de defensa de los derechos humanos es investigar, juzgar y sancionar, tanto a los autores materiales, como a los intelectuales comprometidos con todo tipo de agresiones cometidas contra las personas defensoras. En este aspecto, contrasta la visión estrecha del Gobierno en torno al concepto de sistematicidad, con la muy amplia que tiene sobre el significado de *esclarecimiento.*

En sus comentarios al informe presentado por el Relator Especial (2019), el gobierno de Colombia afirma que, para determinar el esclarecimiento, el criterio no pueden brindarlo las sentencias condenatorias (Asamblea General, 2020, p. 7). De esa manera, niega los progresos relacionados con la investigación. Investigar, juzgar y sancionar constituyen, las tres



actividades, un ciclo interdependiente necesario para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de justicia; cada actividad en sí misma no proporciona esclarecimiento. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala: "Los órganos del sistema interamericano han resaltado que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es *investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición"* (cursiva agregada) (CIDH, 2017, p. 15). No obstante, el gobierno insiste en mostrar resultados significativos en donde no los hay. Según su repuesta al informe del relator, se han producido resultados notorios en materia de esclarecimiento sobre homicidios contra defensores: se sitúan en un 44,63% (245 casos), en un universo de 549. Los discrimina así: 75 casos cuentan con sentencia condenatoria, 84 están en etapa de juicio, 31, en etapa de imputación de cargos; 53, en indagación con orden y 2 precluyeron (Asamblea General, 2020, p. 8). Hasta los casos que se están indagando y no tienen imputación de cargos se consideran *resultados notorios* en materia de esclarecimiento. Un *artificio* que, más que ingenioso, resulta vergonzoso.

En lo que va corrido de 2020, el panorama, lejos de mejorar, sigue en caída libre. Las agresiones aumentan, se agravan las complejas problemáticas regionales a la par que se debilita la implementación del Acuerdo final, crece el accionar paramilitar y de las disidencias, hay militarización y se deterioran las condiciones económicas y sociales como consecuencia de la pandemia (Mesa Nacional de Garantías, 2020). Además, son airadas las reacciones del Gobierno nacional ante las preocupaciones de la comunidad internacional y se debilitan los espacios de interlocución con las organizaciones de la sociedad civil para tratar lo relacionado con garantías para la defensa de los derechos humanos.

Según el propio informe de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos publicado en julio del 2020, durante el primer semestre del año, la Defensoría del Pueblo ha emitido 26 alertas tempranas, de las cuales, la mitad (13) se produjeron entre el 1º de abril y el 30 de junio. Es decir, en el período de restricciones a la movilidad y de medidas de aislamiento social decretadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia de la covid-19. Eso denota que, en este contexto, las personas defensoras de derechos humanos tienen un mayor riesgo y son más vulnerables. Ocho de las alertas de la Defensoría se relacionan con comunidades indígenas, lo que significa que sigue aumentando el riesgo para los liderazgos en esta población, que se asocian con la defensa de sus territorios y comunidades (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2020, p. 11).

Entre enero y marzo de 2020, el Programa Somos Defensores (2020b) registró 197 agresiones; 47 de ellas fueron asesinatos. Un incremento del 88 % en relación con el mismo período del 2019. Este significativo aumento de los casos debe mirarse en correspondencia con alta cifra de amenazas registrada en 2019 (628 amenazas individuales), pues puede indicar el paso de la amenaza a la agresión.

Los casos hablan por sí mismos y demuestran el fracaso del Plan Acción Oportuna (PAO) del gobierno Duque, lanzado el 20 noviembre de 2018, y la validez de los argumentos al respecto, formulados por las organizaciones de derechos humanos: i) el diagnóstico del gobierno tiene limitantes, no asume un analisis multicausal de la problemática; ii) su enfoque es militarista e ignora la perspectiva de seguridad humana, incluida en el Acuerdo final; iii) en él prevalece la protección material; iv) desconoce al Estado como factor de riego; v) al gobierno le falta voluntad para implementar lo consagrado en materia de garantías en el Acuerdo final, que se suma a la ya persistente impunidad (CCJ, 2019).

El gobierno Duque insiste, en contravía de las evidencias, en la eficacia del PAO como estrategia. La Consejería Presidencial de Derechos Humanos señala que en el segundo trimestre del año tuvo los siguientes logros: 1) un proyecto de inversión propio para la prevención y proteccion de lideres y la implementación de una planificación estratégica; 2) las sesiones territoriales de junio en los departamento de Putumayo y Cesar en relación con el objetivo de mejorar la confianza de la sociedad civil, en las que se socializó la oferta institucional en materia de prevención y protección; 3) el desarrollo de soluciones técnologicas en periodo de prueba consistentes en una red de protección con botones de pánico mediante Frecuencia Modular (FM) y Bluetooth; 4) el diseño de escenarios en realidad aumentada, con los que se capacita a los líderes sociales y defensores de derechos humanos en técnicas de autoprotección y prevención; 5) la creación de un comité integrado de reacción regional, conformado por la Policía Nacional, las fuerzas militares, la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación; 6) la entrega de un millón de ayudas humanitarias para las defensoras de derechos humanos (Consejería Presidencial, 2020. pp. 80 y siguientes).

Según el informe del Relator Especial (2019), los responsables de un porcentaje importante de los asesinatos y amenazas contra las personas defensoras son grupos con intereses criminales que, incluso, actúan favoreciéndose de la inacción y aparente connivencia por corrupción con cuerpos de seguridad del Estado, *autoridades locales y sectores empresariales, por compra de seguridad en algunos contextos*. El balance es desolador si se contrastan las medidas adoptadas en el contexto del PAO con esta caracterización y con las 8 recomendaciones hechas en el informe al gobierno para garantizar un entorno propicio y seguro del ejercicio de la defensa de los derechos humanos (Relator Especial, 2019, pp. 17 y siguientes): las acciones adoptadas no han disminuido las agresiones. Estas, por el contrario, siguen en aumento.

"El gobierno Duque se vale de mecanismos que presenta como logros, que, en realidad, no impactan sobre las situaciones de alto riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos."

Lo que se aprecia es, entonces, la desconexión entre la compleja realidad y las medidas para hacerle frente. Por ende, la falta de voluntad política para actuar en un marco de implementación del Acuerdo final. El gobierno Duque se vale del *artificio* de un marasmo de acciones y mecanismos que se presentan como logros, cuando, en realidad, estos carecen de un impacto real

sobre las situaciones de alto riesgo que enfrentan cotidianamente las personas defensoras de derechos humanos.

En ese escenario, se explica el desdén de la expresión de la ministra del Interior: "en Colombia matan más personas por robarles el celular que a líderes sociales" (El Tiempo, 2020). O la airada y hostil reacción del gobierno Duque al informe de 2019 de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y al informe del Relator Especial de Naciones Unidas para personas defensoras (Asamblea General de la ONU, 2019). Ambos fueron hechos públicos en febrero de 2020. Al primero lo calificó de "incompleto y desbalanceado" (Forero, 2020). Sobre el segundo, dijo que "contiene afirmaciones graves e irresponsables que evidencian una actitud crítica y política" (Castaño, 2020). Estas reacciones se explican, justamente, porque los informes controvierten la eficacia del PAO y reafirman la importancia de la implementación del Acuerdo final para hacer frente a la situación. Ambos reseñan la gravedad de la situación que enfrentan los liderazgos sociales y recomiendan medidas más contundentes por parte del Estado.

Mientras todo esto sucede de puertas para fuera, surgió una propuesta de documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para defensores de derechos Humanos que sigue el laberíntico recorrido en las instancias gubernamentales y fue abiertamente criticada por las plataformas y por sectores sociales. Esa propuesta hace parte de la que el Gobierno nacional presentó, en noviembre de 2019, a las organizaciones para materializar la política pública. Fue un intento de dialogo e interlocución que no prosperó. Las plataformas de derechos humanos y organizaciones sociales se restiraron del escenario por considerar que el gobierno persiste en un enfoque de la seguridad basado en la militarización de los territorios, en la no implementación de los mecanismos del Acuerdo final, en sus mensajes negativos en torno a la protesta social y en su falta de voluntad para frenar la violencia contra los defensores de derechos humanos (Confluencia, 2019).

Un documento Conpes es un instrumento de política económica y social que no es el idóneo para enfrentar la falta de garantías en la defensa de los derechos humanos asociada a fenómenos de criminalidad e impunidad. Lo que se requiere es adoptar y aplicar, tal y como lo recomienda el Relator Especial (2019, p. 18), "una política pública y criminal para desmantelar organizaciones criminales o conductas que ataquen a defensores" y, contar para ello con la CNGS, mecanismo creado por el Acuerdo final, cuyo mandato y funciones en esta linea están legalmente establecidas en el Decreto Ley 03 de 2017.

Pareciera que la propuesta de un documento Conpes fuera un *artificio* más para continuar desconociendo lo estipulado en el Acuerdo final en materia de garantías. Lo pactado en este Acuerdo, además de ser una obligación para el Estado colombiano, ofrece, desde un enfoque de seguridad humana, bases importantes para la construcción de una política pública de protección a las personas defensoras de derechos humanos, que estan siendo completamente ignoradas.

En este sombrío panorama, surgen luces de esperanza. Son iniciativas que se vienen impulsando en los medios de comunicación y de columnistas y artistas. Su propósito es fortalecer la conciencia colectiva en torno al valor de los liderazgos sociales y su reconocimiento. En 2019, por ejemplo, se impulsó la campaña *Un líder en mi lugar y en junio de 2020, Tras la huella de los líderes.* El periódico *El Es-*

pectador publicó *No los Olvidemos*, en donde publicó los nombres de los entonces 442 líderes asesinados con posterioridad a la firma del Acuerdo final. Son avances importantes en términos de reconocimiento y legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos y, también, de veeduría social, exigencia ciudadana y movilización social, para detener este deshonroso fenómeno que afecta la dignidad humana.

Los datos sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos son mucho más que cifras: son proyectos de vida truncados; son apuestas por los derechos, la paz, la defensa del medio ambiente y los territorios obstaculizados; son procesos organizativos y comunidades debilitadas. Reflejan el estado de una democracia que languidece ante los ojos de un Estado que no parece dispuesto a reaccionar.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Asamblea General de Naciones-Unidas-Consejo de Derechos Humanos. (2020, 27 de enero). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos acerca de su visita a Colombia. Comentarios formulados por el Estado.* 43° período de sesiones. A/HRC/43/51/Add.4.pág. 7.

Castaño, C. (2020, 4 de marzo). Mi reporte es muy crítico, pero es el reflejo de la realidad': Forst. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/mundo/europa/informe-de-relator-de-la-onu-de-derechos-humanos-467566

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ. (2018, 16 de diciembre). *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo.* Consultado en https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173

Comisión Colombiana de Juristas. (2019, septiembre). La respuesta no es el PAO. *El aprendiz del embrujo. Balance del primer año del gobierno de Iván Duque.* Bogotá: Ediciones Antropos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2017, 31 de diciembre). *Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas.* Consultado en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-Basicas-PersonasDefensoras.pdf,

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2020, 5 de julio). I*nforme de Homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, 1 de abril al 30 de junio de 2020.* Consultado en http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/VERSION%20FINAL%20INFORME%20HOMICIDIOS%20LIDERES%20SOCIALES%20ABRIL%20A%20JUNIO%202020.pdf, pág.11.

El Espectador-Redacción Política. (2019, 26 de diciembre). Líderes sociales, un problema sin "sistematicidad", según el Gobierno. *El Espectado*r. Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/lideres-sociales-un-problema-sin-sistematicidad-segun-el-gobierno/

El Tiempo-Política. (2020, 4 de marzo). Mininterior compara muerte por robo de celulares con crimen de líderes. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ministra-arango-compara-muerte-de-lideres-sociales-con-asesinatos-por-robo-de-celulares-468678

Forero, J. (2020, 26 de febrero). En 2019 hubo 36 masacres en el país, la cifra más alta desde 2014. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/informe-de-los-derechos-humanos-de-la-onu-sobre-colombia-en-2019-466640

Mesa Nacional de Garantías. (2020, 8 de julio). Análisis de la situación de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y la crisis humanitaria.

Programa Somos Defensores. (2020a). *La ceguera. Informe anual 2019*. Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH. Consultado en https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view

Programa Somos Defensores. (2020b). *Informe Trimestral. Enero a marzo de 2020.* Consultado en https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. (2019, 26 de diciembre). *Visita a Colombia. Informe.* Naciones Unidas. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. 43ª periodo de sesiones. A /HRC/43/51/Add.1

DOS AÑOS DÁNDOLE LA ESPALDA A LAS PERSONAS LGBTI

Colombia Diversa

En febrero de 2019, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw)[1] examinó el cumplimiento por parte del Estado colombiano de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la situación de derechos de las mujeres y niñas en el país. Durante una de las sesiones, una experta del Comité preguntó a la delegación del Estado si las parejas del mismo sexo podían adoptar hijos o hijas. Margarita Restrepo, representante a la Cámara por el Centro Democrático y quien hacía parte de la delegación del Estado colombiano en nombre del Congreso, respondió de manera confiada: "No, en Colombia no existe jurisprudencia al respecto". A su lado se encontraba Gloria Stella Ortiz, presidenta de la Corte Constitucional y de la Comisión de Género de la Rama Judicial, quien, al escucharla, se volvió hacia la representante y le dijo, por fuera del micrófono, que sí existe jurisprudencia al respecto. "¿Sí?", le preguntó Restrepo. "¡Claro!", le respondió Ortiz. Restrepo se limitó a decir de manera escueta ante el Comité: "Ah, sí existe". Después, la magistrada Ortiz pidió la palabra y explicó que la Sentencia C-683 de 2015 "expresamente facultó a las parejas del mismo sexo a adoptar niños" y establece que "la condición sexual de los padres no puede ser un elemento per se para excluir la posibilidad de adoptar". Antes de que la magistrada Ortiz pudiera pasar a otra de las preguntas que el Comité había hecho, Restrepo la interrumpió y le dijo, por fuera del micrófono: "pero eso es constitucional, no legislativo", a lo que la magistrada Ortiz respondió explicando ante el Comité que, en efecto,

> es jurisprudencia constitucional. Lo cierto es que, en el ordenamiento jurídico colombiano, cuando la Corte Constitucional profiere una decisión en ejercicio del control abstracto, [de] estas que estudian la constitucionalidad de las leyes, la modificación de la ley que hace la Corte a través de las sentencias integradoras produce exactamente el mismo efecto que la decisión legal [del Congreso]. Luego, en este momento, Bienestar Familiar, tiene el deber de considerar las parejas del mismo sexo en idénticas condiciones para adoptar respecto de las parejas heterosexuales (véase UN Web TV, 2019).

[1] Cedaw es la sigla de Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

Más que un simple lapsus, las declaraciones de Restrepo ante el Comité Cedaw parecen reflejar sus convicciones acerca de los derechos de las personas LGBT. No parece coincidencia que hiciera énfasis en que la adopción igualitaria fuera reconocida mediante sentencias de la Corte y no mediante leyes del Congreso, una de las razones más comunes de quienes rechazan la legitimidad de dichos reconocimientos. Y no hay que olvidar que, en 2017, ella se sumó al coro de voces contra los esfuerzos del Ministerio de Educación para garantizar los derechos de estudiantes LGBT en los colegios y estigmatizó esas medidas como un intento de "adoctrinar miserablemente a los niños de Colombia con la nefasta ideología de género" (Restrepo, 2017).

Además, hay que tener en cuenta que Restrepo no estaba en el Comité para hablar a título personal. De hecho, aquel episodio también refleja las posiciones mayoritarias en el Gobierno del presidente Iván Duque y de su partido con respecto a los derechos de las personas LGBT. Posiciones que, más que descuidos u olvidos ocasionales, están encaminadas a desconocer los derechos de esta población y a dejar sin efectos los reconocimientos logrados a la fecha.

En el informe sobre el primer año del gobierno de Iván Duque (Caribe afirmativo, 2019), se señaló su completo desinterés en relación con los derechos de las personas LGBT, agravado por su complicidad con los sectores fundamentalistas que buscan generar retrocesos en todos los derechos reconocidos a esta población. Esta tendencia se ha profundizado durante el segundo año, en el que el Gobierno continuó dándole la espalda a las personas LGBT y, de "olvido" en "olvido", ha ido dejándolas sin medidas para proteger sus derechos.

"El desinterés por los derechos de las personas LGBT se ha profundizado en el segundo año del gobierno. De "olvido" en "olvido", las ha dejado sin medidas para proteger sus derechos."

Dos años sin política pública...

En mayo de 2018, el Ministerio del Interior del saliente gobierno de Juan Manuel Santos expidió el Decreto 762 de 2018 por el cual se adoptó la política pública nacional para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas LGBT. Paradójicamente, al tiempo que el anterior gobierno reafirmaba su compromiso formal con los derechos de las personas LGBT, también daba muestras de una gran desidia para garantizarlos en la práctica. Tuvieron que pasar siete años y dos periodos presidenciales para que el gobierno adoptara por fin una política pública cuya formulación comenzó en 2011. A lo que hay que sumar que descargó por completo la responsabilidad de su implementación al gobierno entrante, que desde su campaña dio muestras de su desinterés, cuando no su rechazo, por los derechos de las personas LGBT.

Al nuevo gobierno le correspondía, entonces, implementar la nueva política pública. Para esto, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior debía elaborar el plan de acción que articulara a todas las instituciones responsables de su materialización. Sin embargo, pasados dos años, aún no se ha aprobado el plan de acción. Esto no se puede considerar como un resultado de la simple apatía o lentitud del gobierno, ya que desde que Iván Duque asumió la Presidencia, la Dirección de Derechos Humanos ha estado en manos de representantes de los mismos sectores fundamentalistas que se oponen a los derechos que busca garantizar esta política pública. El primero de ellos, incluso, se había manifestado públicamente en contra

de los derechos de las personas LGBT y, según denuncias de exfuncionarios de esa Dirección, obstaculizó la aprobación del plan de acción mientras estuvo en ese cargo (El Espectador, 2018).

El cambio en la Dirección de Derechos Humanos no conllevó mayores avances. Aunque el director que le siguió no ha expresado posiciones abiertamente contrarias al reconocimiento de los derechos de las personas LGBT como su predecesor, tampoco se ha tomado en serio la garantía de sus derechos en lo que le corresponde a su cargo. Ante esta parálisis, la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) interpuso una acción de tutela para que el gobierno avanzara en la implementación de la política pública. El 2 de julio de 2020, el Juzgado Octavo de Bogotá falló a favor ordenándole al Ministerio del Interior que, en un plazo de cinco días, elaborara un programa y un cronograma para avanzar en la formulación y aprobación del plan de acción[2]. Al día siguiente, el Grupo Técnico de la Política Pública aprobó el Plan de Acción, que, según el Ministerio del Interior, está "conformado por 71 acciones estratégicas, de 21 entidades, con 95 indicadores para la medición de su implementación para el periodo 2019-2022"[3]. No obstante, lejos de ser una muestra del compromiso del Gobierno, esto parece confirmar su desidia frente a los derechos de las personas LGBT, ya que fue necesario obligar al Ministerio del Interior, mediante un fallo judicial, a aprobar el plan de acción.

… y sin otras medidas para garantizar los derechos de las personas LGBT

Al finalizar la sesión de 2019, el Comité CEDAW expresó su preocupación por las vulneraciones de los derechos de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans en el país, incluidas la "discriminación, amenazas y agresiones generalizadas" contra ellas. Debido a esto, el Comité formuló siete recomendaciones al Estado colombiano para garantizar los derechos de las mujeres LBT, entre ellas, la capacitación de los funcionarios encargados de tramitar solicitudes de matrimonio para que garanticen los derechos de las parejas del mismo sexo, la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de la Sentencia T-478 de 2015 de la Corte Constitucional por el caso de Sergio Urrego y la inclusión de programas para la enseñanza de los derechos de las mujeres LBT en el sistema nacional de convivencia escolar.

Sin embargo, más de un año después, no ha habido avances por parte del gobierno en el cumplimiento de estas recomendaciones. El Ministerio de Educación no ha tomado medidas concretas para cumplir con las órdenes de la Sentencia T-478 de 2015, ni para garantizar los derechos de las y los estudiantes LGBT. Tampoco, se han tomado medidas para garantizar el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a los derechos de las parejas del mismo sexo y sus familias y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no ha reportado la implementación de ninguna acción para avanzar en el cumplimiento de estas recomendaciones.

En el informe sobre el primer año del Gobierno (Caribe afirmativo, 2019), se señaló que la mayor parte de las acciones relacionadas con los derechos de las personas LGBT que se incluyeron en las bases del Plan Nacional de Desarrollo desapareció en su articulado. Durante su segundo año, el gobierno llevó a cabo una operación similar en la formulación del Plan Nacional de Acción

[2] Fundación GAAT. Comunicado de prensa del 2 de julio de 2020.
[3] Ministerio del Interior. Respuesta a derecho de petición enviado por Colombia Diversa en julio de 2020.



en Derechos Humanos. Durante su fase de alistamiento, se plantearon varias consideraciones relacionadas con los derechos de las personas LGBT y se definieron recomendaciones al respecto para la formulación del Plan. Sin embargo, nada de esto se incluyó en el documento borrador presentado por el gobierno. El Eje 9 de Igualdad y No Discriminación no incluyó ni una sola acción, ni ninguna meta específica en relación con la garantía de los derechos de las personas LGBT para el periodo 2018-2022. Los demás ejes tampoco incluyen medidas al respecto, excepto del Eje 2 de Justicia, que solo prevé una acción para la atención de las mujeres y las personas LGBT. Así las cosas, el borrador del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos confirma lo que se anticipó con el Plan Nacional de Desarrollo: que este gobierno no hará nada para garantizar los derechos de las personas LGBT.

El último ejemplo de esta exclusión se encuentra en las medidas tomadas por el gobierno para proteger a las personas LGBT defensoras de derechos humanos. A pesar de los múltiples ataques registrados en los últimos años contra defensoras y defensores LGBT y de las recomendaciones de los Relatores Especiales de la ONU y de la CIDH sobre defensoras y defensores de derechos humanos, el gobierno no ha incluido enfoques diferenciales por orientación sexual o identidad de género en los programas para investigar ataques contra personas defensoras de derechos humanos, tampoco ha tomado medidas adecuadas para protegerlas, ni para garantizar su labor. Hasta ahora, la Unidad Especial de la Fiscalía no ha incorporado lineamientos específicos para investigar los ataques contra personas LGBT defensoras de derechos humanos. El proceso de reingeniería de la Unidad Nacional de Protección tampoco ha incluido la adecuación de las medidas de protección a los riesgos y necesidades diferenciales de las personas defensoras LGBT. Por último, el Plan de Acción Oportuna (PAO) no contempla ninguna medida específica para proteger a las personas LGBT defensoras de derechos humanos, ni para prevenir ataques contra ellas. En este sentido, a la falta de efectividad general de las medidas tomadas por el gobierno para proteger a las personas defensoras derechos humanos, se suma un desinterés absoluto por la situación y las necesidades específicas de las defensoras y defensores de la población LGBT.

"El gobierno no ha incluido enfoques diferenciales por orientación sexual o identidad de género en los programas para investigar ataques contra personas defensoras de derechos humanos."

En suma, dos años desprotegiendo a las personas LGBT

Todos estos olvidos sistemáticos del gobierno de Duque contrastan con el panorama de violencia contra personas LGBT en el país. Las cifras registradas por Colombia Diversa muestran que algunas formas de violencia contra las personas LGBT se han mantenido estables en los últimos años (como los homicidios), mientras que otras (como la violencia policial y las amenazas) estarían aumentando. Esto demuestra que es un problema persistente y que no ha sido abordado con políticas adecuadas para prevenir esta violencia y sancionar a los responsables. Tan solo en lo corrido de 2020, Colombia Diversa ha registrado 32 asesinatos de personas LGBT en todo el país, nueve casos de violencia policial y cuatro atentados contra personas LGBT defensoras de derechos humanos (Colombia Diversa)[4].

[4] Colombia Diversa, Sistema de Información de Violencia contra Personas LGBT en Colombia – SInVIolencia LGBT.

Esta violencia no se ha detenido ni siquiera durante la pandemia de la covid-19. Desde que comenzó el aislamiento preventivo a nivel nacional, han sido asesinadas por lo menos 24 personas LGBT (la mitad, mujeres trans, lesbianas o bisexuales) y 11 han sido víctimas de violencia policial (la mayoría de ellas, mujeres trans). También, durante este periodo, han sido asesinadas dos personas LGBT defensoras de derechos humanos y otras tres han sido víctimas de atentados en su contra. Por último, dos jóvenes gay han muerto de manera violenta mientras se encontraban privados de la libertad: uno en la Cárcel El Bosque, de Barranquilla, y otro en una estación de Policía en Arboletes, por lo que no se puede descartar que hayan sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

Ante la persistencia incluso del aumento de distintas formas de violencia contra las personas LGBT, preocupa que el Gobierno nacional permita que las principales políticas para proteger sus derechos pasen lentamente al olvido. Más allá de las posiciones personales o políticas del Presidente o de su partido, el gobierno no puede elegir no proteger a las personas LGBT de la discriminación y la violencia. La implementación de este tipo de políticas y medidas hace parte de sus obligaciones. No hacerlo es dejarle el paso libre a la discriminación y a la violencia que día a día cuesta la vida y la integridad de muchas personas LGBT en todo el país.

Referencias bibliográficas

Caribe Afirmativo. (2019). Entre la espada y la pared. Violencias por prejuicio hacia personas Lgbti en Colombia. *El aprendiz del embrujo. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque.* Bogotá: Ediciones Antropos.

El Espectador. (2018, 24 de noviembre). Las quejas contra el director de derechos humanos del Mininterior. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/las-quejas-contra-el-director-de-derechos-humanos-del-mininterior/

El Espectador. (2018, 24 de noviembre). Las quejas contra el director de derechos humanos del Mininterior. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/las-quejas-contra-el-director-de-derechos-humanos-del-mininterior/

Restrepo. M. (2017, 1º de febrero). *Santos y su 17%.* Consultado en http://margaritarestrepo.com/2016/08/columna-santos-y-su-17.html

UN Web TV. (2019, 19 de febrero). *Consideration of Colombia (Cont'd)-1662nd Meeting. 72nd Session Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (1:43:00 – 1:45:17). Consultado en http://webtv.un.org/search/consideration-of-colombia-contd-1662nd-meeting-72nd-session-committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women-f/6004421669001/?term=colombia%20cedaw&sort=date&page=20

AGRAVAMIENTO DE AGRESIONES Y DÉBILES GARANTÍAS INSTITUCIONALES

Corporación Sisma Mujer

Pasados dos años de la presidencia de Duque, hay mayores agresiones contra las lideresas y defensoras de derechos humanos y es débil la institucionalidad en materia de garantías para el ejercicio libre y seguro de su liderazgo. Durante el segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, las continuaron enfrentando desproporcionados y extraordinarios riesgos de género que las afectan de manera diferencial, asociados tanto a su trabajo en defensa de los derechos humanos como al hecho de ser mujeres, en una sociedad que las discrimina por serlo.

En su informe anual, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) destacó que "los asesinatos contra defensoras de derechos humanos se incrementaron en cerca del 50 % en 2019, comparado con 2018" (2020, p. 6). En contraste, según la revisión de Sisma Mujer a partir de las matrices de Acnudh, el asesinato de defensores presentó un descenso porcentual para el mismo periodo (2020, p. 1).

Lo anterior indica que 2019 fue uno de los años más críticos para las mujeres defensoras de derechos humanos, en términos del incremento de los asesinatos en su contra. Como lo señaló el defensor del pueblo:

> Tengo una especial preocupación por la violencia contra las defensoras de derechos humanos y lideresas sociales. Si bien entre 2018 y 2019 hay una ligera tendencia a la baja en la cifra global, en el caso de las mujeres hemos visto un aumento exponencial. Pasamos de 12 a 19 mujeres lideresas asesinadas entre el 2018 y el 2019, con corte al 31 de octubre. Esto es un aumento del 63 %. Me preocupa especialmente el caso del departamento de Putumayo donde están presionando a las mujeres que lideran causas como la sustitución voluntaria de cultivos y que se han opuesto a la presencia de actores armados en sus territorios. (Defensoría del Pueblo, 2020a)

Con referencia a los riesgos específicos y a la violencia sociopolítica de género[1] que afecta a las mujeres defensoras de

[21] "En los casos de agresiones contra defensoras se expresa un tipo específico de violencia: la violencia sociopolítica de género, la cual, en primer lugar, explica las agresiones en razón de la doble dimensión que caracteriza a las defensoras: i) ser mujeres en una sociedad altamente discriminatoria y ii) defender derechos humanos en un contexto patriarcal que limita la participación pública de las defensoras. En segundo lugar, la manera como se ejerce dicha violencia contiene dimensiones expresivas de género que buscan castigar, sancionar y limitar el ejercicio político de liderazgo emprendido por las defensoras, por cuanto supone una transgresión a los mandatos de dominación patriarcal y las normativas de género tradicionalmente asignadas a las mujeres" (Sisma Mujer, 2019).

derechos humanos, Sisma Mujer precisó lo siguiente en el boletín de sistematización de las agresiones durante 2019:

> Las duplas de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo reportaron 104 hechos de violencia contra defensoras, en razón del ejercicio del liderazgo y la defensa de derechos humanos, de los cuales 86 (82,7 %) correspondieron a amenazas, 5 (4,8 %) a persecución, 4 a violencia sexual (3,8 %), 1 a agresión por parte del esquema de protección (1 %) y 8 a otro tipo de agresiones (7,7 %). Respecto al mismo periodo del año 2018 se registra un incremento del 50,88 % en las amenazas, al pasar de 57 amenazas en 2018 a 86 en 2019 y de 166,67 % en otras agresiones contra las defensoras, al pasar de 3 hechos en 2018 a 10 en 2019. (2020, p. 4)

Por su parte, para 2019, el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) registró cuatro casos de presunto delito sexual contra defensoras de derechos humanos y dos contra mujeres en ejercicio de actividades gremiales o sindicales, lo que representa un incremento del 20 % con respecto a 2018 (Sisma Mujer, 2020, p. 4). De enero a mayo de 2020, pese a las restricciones de movilidad debido al confinamiento[2], el INML ha reportado un caso de presunto delito sexual contra una defensora de derechos humanos (2020).

En relación con el periodo de aplicación de las medidas de aislamiento preventivo debido a la contingencia sanitaria, la Defensoría del Pueblo ha resaltado un aumento del riesgo para las mujeres que defienden derechos, pues la pandemia ha implicado algunos obstáculos para la respuesta institucional directa, y ha dificultado poder evitar los riesgos y las amenazas a las lideresas y defensoras (2020b). En el periodo de enero a abril de 2020, la Defensoría registró 106 conductas vulneratorias contra lideresas, que incluyen 95 amenazas, tres atentados y seis homicidios de defensoras de derechos humanos (2020c).

La Defensoría del Pueblo resalta un aumento de riesgos para las mujeres que defienden derechos. La pandemia ha implicado obstáculos para la respuesta institucional y para evitar los riesgos.

Debilidades institucionales

Ante la agudización de las agresiones contra las defensoras de derechos humanos, son débiles las acciones institucionales.

Desde hace más de una década, las organizaciones de mujeres hemos trabajado por visibilizar los riesgos diferenciados que afectan la labor de liderazgo de las mujeres defensoras; en consecuencia, hemos construido propuestas que se materializan en múltiples avances normativos[3]. Uno de los principales logros es la aprobación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)[4], instrumento de política pública cuya implementación han recomendado diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas[5].

[2] Sisma Mujer ha insistido en que un menor número de registros de exámenes médico-legales no implica necesariamente una menor ocurrencia de los hechos de violencia sexual. En el marco de la cuarentena se evidencia que el Estado no dispuso un mecanismo ajustado a la actual circunstancia para que las mujeres pudieran seguir denunciando y accediendo a los servicios de Medicina Legal.

[3] 1) El Protocolo Específico con enfoque de género y de los derechos de la mujer (Resolución 805 del 14 de mayo de 2012); 2) la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016); 3) el Protocolo de Análisis del Nivel de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

[4] Aprobado el 14 de junio de 2018 mediante Resolución 0845, que lo consolidó como la carta de navegación para la protección integral de la vida de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos.

[5] 1) Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Consejo de Derechos Humanos, 43 periodo de sesiones, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, p. 19; 2) Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019, p. 6, párr. 22; 3) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, 26 de junio de 2020, p. 17, párr. 93, párr. 85, p. 14.

Dando continuidad a la construcción participativa de los mecanismos para garantizar a las defensoras su derecho a defender los derechos humanos, el pasado 12 de febrero se hizo la entrega del Plan de Acción 2019-2022 del PIGMLD por parte de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. En Sisma Mujer, reconocemos este importante avance. No obstante, insistimos en algunas de las principales dificultades que aún no se han resuelto para avanzar en la implementación efectiva del programa: 1) falta articulación de los ámbitos nacional y territorial para garantizar una autonomía técnica y presupuestal que permita cumplir con las acciones propuestas en el PIGMLD; involucrar, en especial, a las gobernaciones, que en su rol de primeros respondientes, tienen la obligación de adelantar todas las acciones necesarias para salvaguardar la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de riesgo y de sus núcleos familiares; 2) aún no se ha establecido el mecanismo de selección de las defensoras que se beneficiarán con el PIGMLD, para que accedan de manera oportuna a las medidas integrales allí dispuestas; 3) las 28 entidades mencionadas en el Plan de Acción 2019-2022 no garantizan, en la actualidad, una oferta institucional específica para las defensoras; 4) a la fecha, no se ha determinado un mecanismo formal de seguimiento participativo del PIGMLD que integre el movimiento social de mujeres a las organizaciones.

Dificultades en la participación

Las plataformas de mujeres tienen dificultades para participar en las instancias de garantías para personas defensoras. Dado que el actual gobierno no mantiene una voluntad política frente a la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), existen instancias creadas por este a las que se les ha restado, paulatinamente, importancia. Nos referimos en especial, a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), que a la fecha no ha cumplido con la piedra angular de su mandato, consistente en presentar la Política para el desmantelamiento de los actores y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017, política de la que no se conocen avances por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), quien lleva la Secretaría Técnica de CNGS. De manera reciente, debido a la presión e incidencia de las personas delegadas de la sociedad civil en la CNGS y las invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, se han logrado realizar cuatro sesiones de la Comisión de Género de la CNGS y cuatro sesiones técnicas; de cualquier manera, la CNGS continúa en mora de cumplir con su mandato principal.

En esta instancia, las invitadas permanentes de las plataformas de mujeres hemos formulado algunas propuestas en conjunto con las personas delegadas de la sociedad civil; en concreto, se entregó un reglamento de funcionamiento de la CNGS, en tanto que el reglamento presentado por el Gobierno nacional por medio de la OACP desconoce los avances relativos a la participación de las delegadas de las plataformas de mujeres, las cuales son dejadas por fuera de dicha propuesta, a pesar de que nuestra participación como invitadas está fundada en las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017 que establece que la CNGS adoptará medidas para garantizar la participación de las mujeres, lo que a su vez está en concordancia con la Ley 581 de 2000, así como con las obligaciones internacionales del Estado colombiano de avanzar de manera decidida hacia la conformación paritaria de todos los espacios de toma de decisiones.

La falta de reconocimiento de la CNGS pareciera deberse a que, en la práctica, choca con la postura del Gobierno nacional frente a la seguridad y la protección. Este ha desarrollado su Política de Defensa y Seguridad y en ella privilegia las capacidades militares a nivel territorial, sobre una presencia integral del Estado que vele por la seguridad humana; esta política no involucró la concertación con la sociedad civil y, en esta medida, no se le ha hecho seguimiento, ni veeduría (Mejía, 2020, p. 3).

La política de defensa y seguridad del gobierno de Duque privilegia las capacidades militares, sobre una presencia integral del Estado que vele por la seguridad humana.

En ese escenario de poco reconocimiento de la CNGS y de profundización de políticas centradas en lo militar, la evidencia de las agresiones y los asesinatos de mujeres defensoras demuestra las limitaciones de este enfoque y comprueba que en Colombia aún no se garantiza el derecho de las mujeres a defender derechos humanos. Frente a esta apabullante realidad, se hace necesario que el Gobierno nacional acoja de manera clara los análisis y las recomendaciones que por más de una década se han promovido desde el movimiento social de mujeres, quienes hemos avanzado en medidas de protección adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras. En ese sentido, exhortamos al Gobierno nacional a no retroceder en la participación y representación de las mujeres en las instancias de garantías para personas defensoras, especialmente en un contexto de crisis social y sanitaria debido a la pandemia, que agrava las condiciones de inseguridad que viven las mujeres, incluyendo a las lideresas sociales y defensoras de derechos humanos.



Referencias bibliográficas

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020, febrero). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019.* Consultado en https://www.hchr.org.co/index.php/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019

Corporación Sisma Mujer (2020, febrero). *Situación de derechos humanos de las personas defensoras en Colombia 2016-2020* (Última actualización: 4 de febrero de 2020). Bogotá: Sisma Mujer.

Corporación Sisma Mujer y Red Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (2019, junio). *Mujeres defensoras libres y seguras, aportes a la verdad para la no repetición*. Consultado en https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/CC-Sisma-RND-P%C3%9ABLICO-1.pdf

Defensoría del Pueblo (2020a, 14 de enero). *En un 63 % aumentó el crimen contra lideresas sociales en Colombia.* Consultado en https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9000/En-un-63-aument%C3%B3-el-crimen-contra-lideresas-sociales-en-Colombia.htm

Defensoría del Pueblo (2020b). *Foro Pro Defensoras Colombia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=QXH9NMmGtjE&

Defensoría del Pueblo (2020c, 24 de junio)*. La situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia es crítica, especialmente en medio de la pandemia.* Consultado en https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9399/%E2%80%9CLa-situaci%C3%B3n-de-las-defensoras-y-defensores-de-derechos-humanos-en-Colombia-es-cr%C3%ADtica-especialmente-en-medio-de-la-pandemia%E2%80%9D-ProDefensoras-Colombia-defensor%C3%ADa-lideresas.htm

Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2020, junio). I*nformación preliminar de lesiones no fatales de causa externa en Colombia.* Enero a mayo de 2020 [Conjunto de datos]. Consultado en https://www.medicinalegal.gov.co/

Mejía, C. (2020, marzo). *Las políticas de seguridad y derechos humanos del gobierno Duque. ¿Desde dónde y con qué enfoque se toman las decisiones?* Bogotá: Sisma Mujer. Consultado en https://www.sismamujer.org

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020, junio). *Informe del Secretario General.* Consultado en https://colombia.unmissions.org/documentos



POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y Comisión Colombiana de Juristas

En su segundo año, el Gobierno ha tenido un desempeño bastante pobre en materia del diseño e implementación de políticas que planteen acciones de gobierno orientadas a la atención efectiva de problemas públicos específicos, con participación de la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Peor es el balance si se pregunta por estas políticas desde la lente de los derechos humanos.

"El desempeño del gobierno Duque en su segundo año es muy pobre en materia de políticas orientadas a atender problemas públicos. Y es peor desde la lente de los derechos humanos."

El Gobierno ha anunciado o expedido documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sobre muy diversos temas, los cuales no guardan mayor coherencia entre sí, con el Plan Nacional de Desarrollo o con las prioridades de gobierno anunciadas en campaña. Además, en este segundo año se ratificó la distancia existente entre el Gobierno y el Congreso, donde no tener una relación fluida ha dificultado el avance en el Legislativo de muchas de las iniciativas del Presidente Duque.

A comienzos de 2020, la ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez fue relevada de su cargo, tras una criticada gestión y dos errores inolvidables: haber dicho en un evento público que el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en Adelante, Acuerdo final) firmado en La Habana era "semifallido" (declaración que el propio presidente Duque tuvo que rechazar) y haber escrito mensajes en su cuenta oficial de Twitter en contra del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019 (El Espectador, 2020a). La reemplazó Alicia Arango, figura muy cercana al hoy exsenador Álvaro Uribe, en este, uno de los más importantes cargos en el gobierno.

Las políticas de Iván Duque

El presidente saludó el 2 de agosto de 2019 la aprobación de la Ley 1988 de 2019, que estableció los lineamientos para la formulación de la política pública en beneficio de los vendedores informales en el país. La norma da un plazo de 12 meses para elaborar, formular e implementar esta política pública, sobre la que poco se ha oído en los últimos meses.

El 6 de noviembre de ese mismo año, Duque anunció que expediría un documento Conpes como parte de la primera Iniciativa de Paridad de Género (IPG). Esta iniciativa busca reducir las brechas de género en el mercado laboral colombiano, en el marco de una alianza de alto nivel con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Económico Mundial. Sin embargo, no hay información sobre el avance en la construcción de esta política.

El Gobierno nacional, mediante la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, presentó el siguiente 19 de noviembre la actualización de la Política Pública para la Prevención de Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y adolescentes por parte de grupos delictivos organizados. Esta actualización correspondió, sobre todo, a una adecuación de la política anterior al discurso del actual Gobierno, que excluyó referencias a la articulación con la implementación del Acuerdo final Negaba la persistencia del conflicto armado y la existencia de actores armados y hablaba de reclutamiento por parte de los grupos de delincuencia organizada. Posteriormente, el 29 de julio de 2020, presentó públicamente la estrategia *"Súmate por mí", Entornos de protección para la niñez y adolescencia, para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.*

El 13 de enero de 2020, el presidente Iván Duque anunció la intención de adoptar un documento Conpes de política pública para la juventud en el que se recojan las propuestas hechas por la juventud en el contexto de la Conversación Nacional, sobre educación, salud, paz con legalidad, lucha contra la corrupción, empleo y emprendimiento. Dicha conversación surgió para, supuestamente, tramitar las inconformidades que dieron lugar al Paro nacional del 21 de noviembre de 2019. No se conocen avances para su adopción.

Pocas semanas después, la nueva ministra del Interior anunció la importancia de ambientar el trámite de la reforma pensional en el Congreso (El Espectador, 2020b), a pesar de que durante el Paro nacional el Gobierno había insistido en que no tenía intención de impulsar tal reforma.

El 10 de febrero de 2020, el presidente presentó la política pública de logística, que tiene como objetivo reducir los costos en términos de infraestructura y logística.

Con la llegada de la covid-19, todas las discusiones de política pública se vieron opacadas por la urgencia de enfrentar la pandemia. Esta coyuntura favoreció enormemente al Gobierno, pues le permitió disimular su pobre gestión detrás de su volcamiento a la atención de la crisis.

Balance legislativo del segundo año de Gobierno

La segunda legislatura del gobierno del presidente Iván Duque estuvo marcada por dos hechos: el poco avance de la agenda gubernamental en el Congreso y las situaciones excepcionales provocadas por la covid–19 que llevaron al Congreso a sesionar de manera virtual por primera vez en su historia.

A continuación, se presenta un pequeño resumen de las iniciativas legislativas más importantes de la legislatura:

1. ***Iniciativas anticorrupción:*** la agenda legislativa del gobierno se centró en estas iniciativas, lo que suscitó gran debate y expectativa tanto en el Congreso como entre la ciudadanía. El gobierno presentó a comienzos de su segunda

legislatura un paquete de ocho proyectos anticorrupción, entre los que se encontraban propuestas como la disminución del salario de los congresistas y la regulación de las inhabilidades para los condenados por corrupción. Sin embargo, la mayoría de estas propuestas se hundieron durante el trámite y solo dos se aprobaron:

- La obligatoriedad del uso de pliegos tipo para obras públicas, iniciativa que permitirá que realmente haya un régimen de competencia en la contratación pública, lo que representa un avance en la lucha contra la corrupción.

- La modificación del reglamento del Congreso sobre el conflicto de interés. Por el contrario, más que un avance en la lucha anticorrupción, representa un riesgo al respecto, pues ha flexibilizado la regulación del conflicto de intereses al establecer que ese conflicto solo se presenta hasta el segundo grado de consanguinidad o civil. De esa manera, se abre la puerta a que los congresistas intervengan y voten en proyectos en los que sus tíos y sobrinos, así como los tíos y sobrinos de su cónyuge se vean beneficiados. Adicional a esto, la nueva reglamentación no incluye a los socios de hecho y de derecho de los congresistas, lo que les permite interferir en sectores de la economía en los que tengan intereses directos. Por último, se adoptó la figura de "conflicto de interés moral" que permite a los congresistas eludir su función de votar y discutir proyectos apoyados en un conflicto moral.

2. Prohibición del porte y consumo de drogas en parques y espacios públicos: esta iniciativa, presentada por los partidos Cambio Radical y Colombia Justa Libres, se aprobó tras la sentencia C–235/19. En esa sentencia, la Corte Constitucional consideró desproporcionada la medida del Código Nacional de Policía de prohibir y sancionar el consumo de alcohol y alucinógenos en el espacio público. Si bien no fue una iniciativa que llegó al Congreso apoyada por el gobierno o su partido, el entonces ministro de Defensa, Guillermo Botero, la celebró mencionando que constituía un avance en la protección de los niños y niñas en el espacio público, al igual que el entonces senador Álvaro Uribe. Sin embargo, los partidos de oposición manifestaron que la prohibición de porte es excesiva, puesto que el consumidor circula por espacios públicos camino a su casa o lugar de trabajo.

3. Ley de veteranos: la ley 1979, impulsada por el Centro Democrático, se encuentra suspendida en su aplicación después de que la Corte Constitucional aceptara estudiar la demanda de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) contra cuatro de sus artículos. Se considera que no es aceptable constitucionalmente que se exalte a quienes han manchado el nombre de la fuerza pública violando derechos humanos y que se tergiverse la memoria sobre lo ocurrido en el conflicto armado interno. La definición de veterano que trae la ley no excluye a aquellos miembros en retiro de la fuerza pública, pensionados o reservistas de honor, condenados por violaciones de los derechos humanos o infracciones del derecho internacional humanitario; ni tampoco a quienes estén siendo juzgados por dichos hechos. Esto, en la práctica, les permite a militares condenados acceder a los beneficios contemplados en esta ley.

4. Pago a plazos justos: se aprobó una de las iniciativas más esperadas por las pequeñas y medianas empresas y pasó

a sanción presidencial. Se espera que las grandes empresas, de acuerdo con lo que plantea la iniciativa, empiecen a adaptar sus procesos de facturación para que paguen a sus proveedores en 45 días calendario y no en 60, como se viene haciendo actualmente. Además, se establecen sanciones para quienes incumplan los plazos de pago pactados. Fue una iniciativa del partido Alianza Verde, pero, en la votación del informe de conciliación, la aprobaron todos los partidos.

5. Borrón y cuenta nueva: el Senado de la República aprobó una amnistía para los ciudadanos que se encuentran reportados en las centrales de riesgo. La iniciativa establece que quienes se pongan al día con sus obligaciones financieras 12 meses después de que se promulgue la ley tendrán que ser retirados en un máximo de seis meses de las bases de datos de las centrales de riesgo. Otro beneficio de la medida es que quienes estén en centrales de riesgo por motivo de suplantación de identidad saldrán de las centrales de riesgo con solo presentar la debida denuncia a la Fiscalía. La iniciativa fue presentada por el Partido Conservador y el Partido Liberal y contó con el respaldo parcial por parte del gobierno.

6. Cadena perpetua para violadores de niñas y niños: el Acto legislativo que modifica el artículo 34 de la Constitución Política y permite la pena de prisión perpetua en el país fue la propuesta más apoyada por el gobierno en la legislatura. Debido a la situación generada por la covid–19, el proyecto se represó y se debatió afanosamente en la última semana de sesiones, por lo que se incurrió en algunos vicios de trámite. La realidad es que es una medida populista, que no protege en forma adecuada a los niños y niñas, ni persuade a los criminales de seguir violando. Pese a esto, el gobierno respaldó decididamente este proyecto, al punto de que vistió la Casa de Nariño de color verde para la promulgación de la norma en honor de las niñas y niños. La CCJ demandó la ley junto con un grupo de congresistas y se espera la decisión de la Corte Constitucional.

Este balance muestra el avance de iniciativas de corte populista, así como de varias de naturaleza conservadora y regresiva en materia de protección de derechos. También se nota un sesgo hacia aquellos asuntos que faciliten el avance de la contratación pública y el buen funcionamiento de la actividad comercial. Finalmente, frente a la crisis generada por la covid-19, dos asuntos protagonizaron la discusión en el Congreso y la actitud del Gobierno:

1. Modificación del reglamento del Congreso para el funcionamiento virtual: el Proyecto de Ley 327/20 de la Cámara de Representantes fue la única de tres iniciativas presentadas para modificar el reglamento del Congreso que prosperó[1]. Tras el inicio de la legislatura el 20 de julio de 2020, el Congreso ha dado prioridad a este proyecto de ley que ya pasó el tercer debate. El partido de gobierno ha defendido en todo momento las sesiones virtuales. Ha presentado, incluso, proposiciones para evitar que las sesiones se hagan de manera semipresencial y ha rechazado abiertamente la decisión del Congreso de prohibir la modificación de las normas del Acuer-

[1] La iniciativa pretende establecer el voto virtual y las sesiones virtuales para las comisiones constitucionales y la plenaria. Su importancia aumentó tras la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexequible el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que avalaba el funcionamiento remoto o virtual de los órganos colegiados. La Corte sustentó su decisión en la autonomía del Congreso. Señaló que es únicamente este, y en ningún caso el gobierno, el que define cuál es la mejor forma de sesionar en situaciones coyunturales.

do final por medio de sesiones virtuales. El debate sobre la virtualidad del Congreso continúa, mientras el avance otras iniciativas se sigue retrasando.

2. Renta básica: la situación de emergencia ocasionada por la covid–19 fue el motivo para la radicación en el Congreso de la República de tres proyectos de ley orientados a crear en el país una renta básica de emergencia para los hogares más vulnerables. El proyecto que más interés suscitó fue el PL 310/20, presentado por 54 congresistas y que pretendía modificar el actual programa Ingreso Solidario. A pesar de que la iniciativa se archivó, logró poner en el debate público la importancia de la renta básica. El gobierno decidió no respaldar estas iniciativas, ni la idea de una renta básica en general. Al respecto, señaló que ya existen diversas ayudas para que las personas más vulnerables enfrenten la pandemia.

Políticas públicas en deuda y a la espera

Por su parte, procesos de construcción de política pública con un importante potencial de transformación en materia de derechos humanos siguieron sin avanzar o lo hicieron de manera precaria e insuficiente.

1. Política pública de garantías para las personas defensoras de derechos humanos

Durante el segundo semestre de 2019, el Ministerio de Interior inició la construcción de una política pública para la protección integral y para dar garantías a líderes sociales y comunales, a periodistas y a defensores de derechos humanos en Colombia.

Representantes de diversos sectores sociales, incluidas las plataformas de derechos humanos, se invitaron a participar en este proceso (Presidencia de la República, 2019). Se avanzó en la definición de la ruta y de la metodología para la construcción de dicha política y se incluyeron varios aspectos: la amplia participación de las personas defensoras en todas las regiones, la incorporación de enfoques diferenciales durante el proceso y el abordaje de las causas estructurales de la violencia contra los liderazgos. Además, se acordó que, mientras este proceso avanzaba, debían reactivarse también las Mesas territoriales de Garantías para poder adoptar medidas urgentes en relación con las personas defensoras en riesgo.

La ruta iniciaba con la elaboración de un diagnóstico inicial conjunto y la evaluación de la oferta institucional existente en materia de prevención y protección a personas defensoras, para contar con una base para la deliberación en los territorios. Pero, en agosto de 2019, el Ministerio presentó una propuesta de cronograma que obviaba la evaluación de la oferta y el diagnóstico inicial y reducía drásticamente la deliberación territorial. Tras corregir parcialmente dicha propuesta, se inició el proceso participativo en regiones y, mientras que la asistencia por parte de sociedad civil a los talleres fue nutrida, la de las autoridades locales no. Para varios de los talleres, no se convocó a las autoridades locales y departamentales y a otros no acudieron al llamado del Ministerio del Interior. En algunos talleres, las únicas autoridades que se hicieron presentes fueron las militares y de policía.

Al tiempo que estos talleres se adelantaban, crecía el número de asesinatos de personas defensoras en los mismos territorios. Las plataformas manifestaron su preocupación cuando la respuesta estatal frente a estos asesinatos, en lugar de ser acorde con las discusiones que se sostenían en el proceso de construcción de la

política pública, eran de naturaleza militar, de manera que aumentaba el riesgo para las personas en los territorios. Además, el gobierno se negó a revisar conjuntamente los resultados de la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO) y las Mesas territoriales nunca se reactivaron. Esto llevó a que las plataformas le plantearan al Ministerio sus dudas en cuanto a la credibilidad del proceso de construcción de la política. El Ministerio respondió que se salían de su capacidad de influencia las decisiones que el gobierno estaba tomando para responder a los crímenes contra personas defensoras en los territorios.

Ante esta situación, las plataformas de derechos humanos decidieron no seguir participado en la construcción de esta política, pues se evidenció la falta de voluntad gubernamental para mejorar su respuesta ante esta grave situación.

El Ministerio continuó por su lado y, el 10 de diciembre de 2019, el presidente Iván Duque lanzó el Marco de la Política Pública de Protección Integral. Dicho marco está lleno de falencias y sus contenidos son limitados, desconoce la existencia del Acuerdo final y su capítulo de Garantías de seguridad, plantea una mirada netamente institucional y no recoge ninguno de los aportes hechos desde la sociedad civil. Los talleres en los territorios continuaron haciéndose con las precarias condiciones de participación ya descritas y la presentación de la política se anunció para los próximos meses.

2. El plan de acción en derechos humanos y empresas

El Estado colombiano ha acogido los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos. Resolución 17/4, de 2011), pero, por el carácter voluntario que tiene esta acogida, han sido poco efectivos. El Gobierno aceptó elaborar un Plan de Acción en Empresas y Derechos Humanos (PNA) en 2015 y presentó en diciembre de 2019 el borrador de actualización, titulado "Juntos construimos país desde el diálogo" (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019). Sin embargo, en dicha actualización no se corrigieron los vacíos y problemas de fondo del PNA de 2015.

Ha sido evidente la falta de voluntad gubernamental para mejorar su respuesta ante la grave situación de quienes defiende los derechos humanos.

La Mesa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos está conformada por múltiples organizaciones defensoras de los derechos humanos, el ambiente y el territorio y por procesos de base territoriales y académicos. Allí se denunció que no se surtieron, con antelación a la redacción de esa actualización, procesos de consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos, ni se hicieron consultas amplias del texto con las organizaciones de la sociedad civil y los grupos y comunidades de territorios donde los conflictos ocasionados son profundos e históricos (BHRRC, 2019). El documento elaborado por el gobierno no representa ningún avance en torno a la prevención, protección y acceso a la justicia por parte de las comunidades víctimas de operaciones empresariales. La Mesa ha manifestado su desacuerdo con dicho documento y ha solicitado que se haga un proceso efectivo de participación y construcción colectiva de la Política Pública de Empresas y Derechos Humanos, con condiciones claras, equitativas y con garantías para la participación de las víctimas. Hasta la fecha, estas solicitudes no han recibido respuesta. La actualización del PNA no se ha adoptado y la acción del Estado frente a la actividad empresarial que vulnera los derechos humanos continúa sin un horizonte claro.

3. Veintisiete años en deuda con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

En 1993, 171 Estados, entre ellos Colombia, se reunieron en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena. De allí surgieron, entre otros compromisos, el de diseñar y ejecutar Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos. Desde 2006, en Colombia, las plataformas de derechos humanos y sectores sociales han hecho esfuerzos para que los sucesivos gobiernos adopten el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH) que surja de una construcción participativa. Pese a los avances alcanzados en distintos momentos, estos esfuerzos se han truncado por la falta de cumplimiento del Estado colombiano de su obligación de proteger a las personas defensoras de derechos humanos[2], así como por la incapacidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el contexto de dichos procesos en materia de participación.

El Acuerdo final (2016) reiteró en el punto 5el compromiso del Estado colombiano de ejecutar planes nacionales de acción en derechos humanos[3]. Así mismo, en el marco de tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) al que se sometió Colombia (2018), el Estado colombiano se comprometió a impulsar el PNADDHH con la participación de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional. En el último gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) se avanzó en el proceso de construcción de este Plan, pero no se llegó a concretar. Con la llegada del presidente Iván Duque, estos compromisos se olvidaron, al tiempo mientras la situación de derechos humanos se siguió agravando. Pese a que el entonces consejero presidencial de Derechos Humanos Francisco Barbosa firmó una nueva declaración de compromiso en la materia, él, rápidamente, se desentendió del proceso, manifestó no contar con recursos para la construcción participativa, se negó a que temas como la implementación del Acuerdo final o la persistencia del conflicto armado, entre otros, se abordaran en el Plan y presentó como borrador un documento con algunas metas copiadas del Plan Nacional de Desarrollo. Esto socavó el proceso y le quitó toda credibilidad.

Entre tanto, la Defensoría del Pueblo avanzó en la creación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz establecida en el numeral 5.2.3. del Acuerdo final. Mediante la Resolución 519 de abril del 2019, se conformó este órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, las instituciones del Estado y las organizaciones de derechos humanos y paz. En la Comisión tienen asiento amplios sectores de la sociedad civil. Entre sus múltiples funciones está la de impulsar y hacer seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. La Comisión ha avanzado en la elaboración de un documento con recomendaciones, ante los pobres contenidos del mencionado borrador de Plan. En 2020, la Consejera Presidencial Nancy Patricia Gutiérrez ha manifestado interés en retomar la construcción del PNADDHH. Las plataformas de derechos humanos han manifestado la voluntad de apoyar y participar del proceso, siempre y cuando el gobierno honre los compromisos previamente adquiridos, en particular, los rela-

[2] El alto número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos llevó a la suspensión de un proceso anterior de construcción del PNADDHH y dio origen al Proceso Nacional de Garantías para la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y comunales, que hoy sigue vigente.
[3] El punto 5 del Acuerdo final (2016) lleva por título 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.

cionados con las garantías para la participación, y desista de vetar el debate de temas relacionados con la plena vigencia de los derechos humanos en Colombia.

A manera de conclusión, las políticas expedidas o anunciadas durante el segundo año de gobierno de Iván Duque distan mucho de cumplir las múltiples promesas hechas en su campaña presidencial. Tampoco abordan los conflictos e inconformidades que ocuparon la agenda pública durante el Paro Nacional que inició en noviembre de 2019, ninguno; ni plantean soluciones frente a los grandes problemas que el país ha enfrentado en los últimos doce meses. Temas como la educación pública, la reforma pensional, la imposición de controles frente a los daños ambientales causados por el fracking y otras actividades empresariales, la violencia contra las mujeres, el asesinato de personas defensoras de derechos humanos, los abusos en el uso de la fuerza durante las protestas, las interceptaciones ilegales por miembros de la fuerza pública, el recrudecimiento del conflicto armado en las regiones o la falta de implementación integral del Acuerdo final siguen esperando una respuesta.

Las políticas expedidas o anunciadas en el segundo año del gobierno distan mucho de cumplir las promesas de en su campaña presidencial. Tampoco abordan la agenda del Paro Nacional de 2019.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Business and Human Rights Resource Centre, BHRRC. (2019, 10 de diciembre). *Colombia: Mesa de ONG se pronuncia sobre la actualización del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos.* Consultado en https://www.business-humanrights.org/es/colombia-mesa-de-ong-se-pronuncia-sobre-la-actualización-del-plan-nacional-de-acción-de-derechos-humanos-y-empresas

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2019). "Todos construimos país desde el diálogo Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2019-2022. Consultado en http://www.colombiainforma.info/wp-content/uploads/2019/12/Borrador-PNA-octubre.pdf.

El Espectador. (2020a, 31 de enero). Nancy Patricia Gutiérrez, del Min interior a la Consejería de Derechos Humanos. *El Espectador.* Consultado en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/nancy-patricia-gutierrez-del-mininterior-la-consejeria-de-derechos-humanos-articulo-902423/.

El Espectador. (2020b, 5 de febrero). La polémica frente a la reforma pensional de Duque y su respaldo a la Mintrabajo. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-polemica-frente-la-reforma-pensional-de-duque-y-su-respaldo-la-mintrabajo-articulo-903176/.

Presidencia de la República. (2019, 10 de diciembre). *Presidente Duque explicó lineamientos del Marco de la Política Pública de Protección Integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos.* Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-explico-lineamientos-Marco-Politica-Publica-Proteccion-Integral-para-lideres-sociales-defensores-191210.aspx

INTELIGENCIA MILITAR... Y POLÍTICA

Iván Cepeda Castro / Defensor de derechos humanos y de la paz, senador de la República

En su estudio *La República de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980,* el jurista y defensor de derechos humanos Gustavo Gallón Giraldo documentó el proceso mediante el cual, desde comienzos de la década del 60, se produjo un cambio en la naturaleza de las fuerzas militares colombianas. Ese cambio consistió en que comenzaron a ejercer un control integral de la población civil a partir del volcamiento de sus prioridades hacia la seguridad interior y en una ampliación de su poder dentro del Estado. Esa ampliación se tradujo en una progresiva militarización, no solo de las instituciones estatales, sino de todo el régimen político. Incluso, de la propia vida social.

Como parte de la ampliación del poder militar a todo el Estado y de la autonomía de la función de controlar el orden público en forma integral, se crearon agencias y se desarrollaron múltiples acciones de inteligencia. Bajo la dictadura del teniente general Gustavo Rojas Pinilla, se creó el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC). Asimismo, al amparo de la justicia penal militar contra civiles, se desarrollaron prácticas de interrogatorio prejudicial con el fin de recolectar información y se autorizó la entrega al Comando General de las Fuerzas Militares de datos recopilados en los censos realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con la incorporación de nuevas funciones, hubo, también, una reestructuración del Ejército y la conformación de nuevos cuerpos para el control de la población. Entre estos, la Junta Nacional de Inteligencia, creada en 1967.

La comprensión del papel de la inteligencia se ha basado en la adopción, durante el periodo de la llamada Guerra fría, de la Doctrina de Seguridad Nacional y de su enfoque específico del llamado "enemigo interno" como concepción oficial del Estado. Con este, se justifican la agresión y la persecución de quienes ejercen la oposición social y política. Aunque, ya desde la administración del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se afirmaba que el Estado había

abandonado dicha concepción, el jurista y defensor de derechos humanos Federico Andreu demostró que siguieron vigentes los manuales militares que la consagran y que su enseñanza siguió haciendo parte de la formación en las academias militares (Andreu, 1995). De igual manera, varias entidades han constatado la vigencia de esa doctrina y su uso corriente como parte de las operaciones de las unidades militares y de las agencias de inteligencia. Esas entidades son organismos internacionales, relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en distintas áreas de la protección de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Procuraduría General de la Nación, también del país.

Por ello, no sorprende la sistematicidad de operaciones ilegales de inteligencia a lo largo de décadas y el uso de la información recolectada para la perpetración de crímenes de lesa humanidad y de prácticas genocidas como el intento de exterminio de la Unión Patriótica (UP). Las denuncias hechas sobre esa clase de articulación entre "labores de inteligencia" y ejecución de graves violaciones de derechos humanos llevó a la disolución del Batallón de Inteligencia "Charry Solano", conocido después como la XXª Brigada del Ejército, que hizo múltiples operativos de esa naturaleza entre 1964 y 1998.

Algo similar ocurrió con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En mayo de 2010, su director, Felipe Muñoz, reconoció en una sesión de control político en el Senado de la República que el DAS había adelantado labores de inteligencia y participado en los asesinatos de Guillermo Cano, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro, Jaime Garzón, José Antequera, Bernardo Jaramillo, Manuel Cepeda Vargas y Álvaro Gómez Hurtado. Cuatro años antes de dicho debate, se conoció la gigantesca operación contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y contra numerosos líderes políticos de oposición, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, a los que en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se les declaró blancos de la inteligencia ilegal. Como se sabe, el resultado de los procesos penales adelantados fue la condena, entre otros, de dos de sus directores: Jorge Noguera, hallado culpable del homicidio del profesor Alfredo Correa de Andréis, y María del Pilar Hurtado.

En 2013, ante la aparatosa desaparición del DAS, el Congreso de la República adoptó la Ley 1621, más conocida como Ley de Inteligencia y Contrainteligencia. A pesar de la enunciación de correctivos para poner punto final a esta larga historia de empleo criminal de la inteligencia del Estado, esta norma no creó ningún tipo de mecanismos ni procedimientos efectivos de control a las instancias encargadas de este tipo de labores.

Desde 2014, se conocieron nuevos episodios de espionaje político desarrollado por instancias del Ejército o la Fiscalía General de la Nación. Primero, fue el cierre de la llamada "Sala Gris" que funcionaba en las instalaciones de la Central de Inteligencia y Contrainteligencia Militar (CIME). Esta sala se usó para interceptar comunicaciones del exmagistrado Iván Velásquez, de organizaciones defensoras de derechos humanos y de políticos de oposición. Luego, se conocieron las tareas ilegales de la llamada Sala Andrómeda, un centro de inteligencia ilegal del Ejército que operaba en un restaurante fachada en el norte de Bogotá. Su trabajo se dirigía a interceptar comunicaciones de personas ligadas a los diálogos de paz que se realizaban en La Habana, Cuba, entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Farc-EP. En 2017, se descubrió una red de inteligencia que funcionaba

desde la Fiscalía, en la que se ofrecían servicios de interceptaciones de comunicaciones telefónicas y mensajes de WhatsApp, así como operaciones de inteligencia ilegal desde el Comando General de las Fuerzas Militares. Ese episodio llevó a la renuncia de ocho generales del Ejército. El 14 de abril de 2018, la revista *Semana* reveló que dos dependencias del Comando General de las Fuerzas Militares, la Regional de Inteligencia Militar Estratégica Conjunta (Rimec) y el Comando Conjunto de Inteligencia (CCONI), se dedicaban a la compra ilegal de aparatos de inteligencia para la interceptación de comunicaciones y computadores.

En el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, la inteligencia militar sigue siendo un dispositivo empleado para la persecución de la oposición política y de magistradas y magistrados de las altas cortes, igual que para el ataque al proceso de paz, la neutralización de las denuncias sobre corrupción en las Fuerzas Militares y las violaciones de los derechos humanos. Dos hechos se han presentado en los primeros dos años de esta administración: el primero, la recolección de una abundante información de contrainteligencia sobre hechos de corrupción en el Ejército, por medio de la llamada Operación Bastón; el segundo, la creación de un aparato conformado por batallones de ciberinteligencia y contrainteligencia encargados de seguir, analizar, vigilar, amenazar y desacreditar a más de 130 ciudadanas y ciudadanos nacionales y extranjeros, de perseguir a quienes emprendieron la mencionada operación de contrainteligencia y de eliminar la información disponible en ella.

La inteligencia militar sigue siendo un dispositivo para perseguir a la oposición y a altas cortes. Para atacar la paz y neutralizar las denuncias contra militares y por violaciónes de derechos humanos.

Como parte de los procedimientos de ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Ejército debió realizar un proceso institucional de depuración. Mediante 20 misiones de contrainteligencia, la Operación Bastón, denominada en un comienzo Operación Dante, detectó la existencia de redes de corrupción que, según informes periodísticos, vinculaban a 16 generales –25 % de los que tiene la institución–, cerca de 230 oficiales y suboficiales, 35 civiles, líderes políticos del partido Centro Democrático, organizaciones del narcotráfico, del paramilitarismo, el Clan del Golfo, la Oficina de Envigado, el ELN y las disidencias de las FARC. Estas redes se encargaban de garantizar venta de armas o salvoconductos para el uso de armas a grupos criminales, suministro de información sobre operaciones de seguridad nacional, sobornos, enriquecimiento personal, alianzas con grupos ilegales para combatir otros grupos, etc. (Semana, 2020a).

Si bien la información de la operación de contrainteligencia dio lugar a numerosas denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, bajo la dirección de Néstor Humberto Martínez no se impulsaron acciones investigativas tendientes al desmantelamiento de las redes corruptas ni al esclarecimiento de responsabilidades. Cuando en mayo de 2020, la investigación periodística de la revista Semana hizo público el contenido de la operación, el Gobierno y el alto mando militar intentaron minimizar la gravedad de los hechos y amenazaron con desarrollar acciones no contra los responsables de los delitos, sino contra quienes los habían investigado y denunciado. El presidente de la República hizo declaraciones retóricas, y el ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, en sesión de control político en el Senado, afirmó que se formularían denuncias penales contra quienes desde las Fuerza Militares habrían

filtrado a los medios de comunicación la información de la Operación Bastón, e incluso contra los periodistas que la informaron a la opinión pública.

La respuesta interna que tuvo el intento de depuración fue la realización de una especie de "operación silencio". Al asumir la comandancia del Ejército, el general (r) Nicasio Martínez Espinel lideró la reedición de dos prácticas de la política de seguridad democrática impulsada en los gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez: la reactivación de los estímulos para "resultados operacionales", conocidos como "falsos positivos", y la transformación del aparato de contrainteligencia que había realizado la Operación Bastón, en un nuevo aparato de inteligencia para perseguir a quienes denunciaron las redes de corrupción y, a su vez, realizar interceptaciones, seguimientos y persecuciones de "blancos legítimos": periodistas de la revista Semana que revelaron la corrupción en el Ejército, o quienes publicaron en el periódico *The New York Times* la crónica sobre el intento de revivir los "falsos positivos"; magistrados que en la Corte Suprema de Justicia llevaban la instrucción de procesos que comprometían a figuras políticas aforadas o que adelantaban en la Corte Constitucional el examen de decisiones relevantes; senadores que lideraban la defensa del proceso de paz y la realización de debates sobre graves violaciones de derechos humanos; integrantes de organizaciones como el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" que adelantan la defensa de víctimas en litigios que involucran oficiales de las Fuerza Militares.

Algunos rasgos del trabajo de los batallones de ciberinteligencia y contrainteligencia muestran las dimensiones y el carácter de este aparato de inteligencia política. No se trata de un grupo de suboficiales que hacía simples "perfilamientos", que coleccionaba en carpetas, como ha intentado presentar el Gobierno este caso. La financiación de ese aparato se habría hecho con recursos de la cooperación de Estados Unidos para la guerra contra el narcotráfico. Sus encargados eran generales miembros del alto mando del Ejército y las tareas que cumplían incluían, hasta donde se ha podido conocer, seguimientos, amenazas a las víctimas y a sus familias, interceptaciones y campañas de difamación en redes sociales. Los resultados de esas actividades fueron la eliminación de gran parte de los archivos de la Operación Bastón y la amenaza a oficiales y suboficiales honestos que han enfrentado a las redes corruptas del Ejército; la salida del país de corresponsales extranjeros y la persecución de periodistas nacionales que adelantaban su labor investigativa sobre violaciones de derechos humanos en Colombia. También, la presión constante a sus fuentes de información, los hostigamientos contra magistradas y magistrados de las altas cortes y los intentos por elaborar montajes judiciales contra congresistas y defensores de derechos humanos.

Rasgos del trabajo de ciberinteligencia y contrainteligencia muestran las dimensiones del aparato de inteligencia política. Su financiación se habría hecho con recursos de la cooperación de Estados Unidos.

Un hecho significativo que ha demostrado estos acontecimientos es que, a raíz de cambios introducidos por el proceso de paz, ha surgido un sector en la Fuerza Pública que se ha atrevido a denunciar ante organismos de control y medios de comunicación las violaciones de derechos humanos, los actos de corrupción y los vínculos con el narcotráfico de redes de oficiales y suboficiales que han operado internamente. Para ese sector, también blanco de la acción ilegal de los batallones de inteligencia

y contrainteligencia, se deben exigir protección y plenas garantías, pues representa una corriente cada vez más fuerte surgida desde el interior de las Fuerzas Militares y la Policía que reclama transparencia y rectitud en las instituciones castrenses.

Las actuales operaciones de interceptación de comunicaciones y seguimientos ilegales guardan estrecha relación con aquellas que se desarrollaron bajo la política de "seguridad democrática". En general, la administración del presidente Iván Duque Márquez ha intentado reproducir fielmente los métodos y esquemas de esa política, que no solo acrecentaron el grado de militarización de la sociedad colombiana, los niveles de violencia y confrontación armada, sino que, además, pasaron a la historia como los componentes de uno de los capítulos más oscuros en materia de violaciones masivas de derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Ese intento de copiar un modelo autoritario de conducción del Estado es la mejor demostración de un rasgo de las nuevas prácticas de inteligencia criminal: detrás de ellas están los mismos sectores políticos que en su momento convirtieron al DAS en una especie de policía política al servicio de la persecución de quienes asumían posiciones críticas e investigaciones periodísticas o judiciales de la parapolítica y de los crímenes que se cometieron bajo los gobiernos del presidente Álvaro Uribe.

Detrás de las nuevas prácticas de inteligencia están los mismos sectores políticos que en años anteriores convirtieron al DAS en una policía política al servicio de la persecución.

Colombia tiene una penosa y abrumadora experiencia con este tipo de prácticas ilegales en las Fuerzas Militares. Pese a eso, las superficiales medidas adoptadas por sucesivos gobiernos para contrarrestar estos fenómenos no han tenido ningún efecto real y no han representado ninguna garantía de no repetición. La clausura de varias instituciones encargadas de esas labores no ha tenido ningún resultado. Las han sustituido por otras con mayor tecnología. El personal involucrado ha migrado, una y otra vez, de unos aparatos de inteligencia a otros, sin que se haya producido nunca un proceso de depuración. Por el contrario, los traslados de oficiales y operarios de esos cuerpos se han convertido en una verdadera "puerta giratoria" de la inteligencia con fines delictivos dentro del Estado y la Fuerza Pública. Así la describía un alto mando militar a *Semana:*

> Cuando las operaciones de inteligencia ilegal quedan al descubierto y estalla el escándalo, siempre ocurre lo mismo: los integrantes son trasladados a puestos administrativos por sus jefes mientras la marea del escándalo baja y meses después regresan para comenzar un nuevo encargo (2020b).

Entre las múltiples reformas que requiere el Estado colombiano para convertirse en democrático y respetuoso de los derechos humanos, urge la reforma estructural de la Fuerza Pública, su doctrina de seguridad, los procedimientos de ascenso, las medidas que contribuyan a la desmilitarización de la vida social, la desclasificación de los archivos de los organismos estatales de seguridad y un sistema institucional de controles que impida que el uso de la inteligencia y contrainteligencia del Estado se convierta en un instrumento de persecución política, de ejecución de violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad.

Referencias bibliográficas

Andreu, F. (1995). *Comunicación Nº 563/1993.* Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Consultado en https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cdedh/CCPR-C-55-D-563-1993.html

Colombia en Transición (2020, 7 de febrero). El Batallón Charry Solano como emblema de torturas y desaparición en los 80. E/ *Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/el-batallon-charry-solano-como-emblema-de-torturas-y-desaparicion-en-los-80-articulo-903470/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2015). *Informe 25/15, 10.737 Fondo. Víctor Manuel Isaza Uribe y Familia. Colombia.* Consultado en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/10737FondoEs.pdf

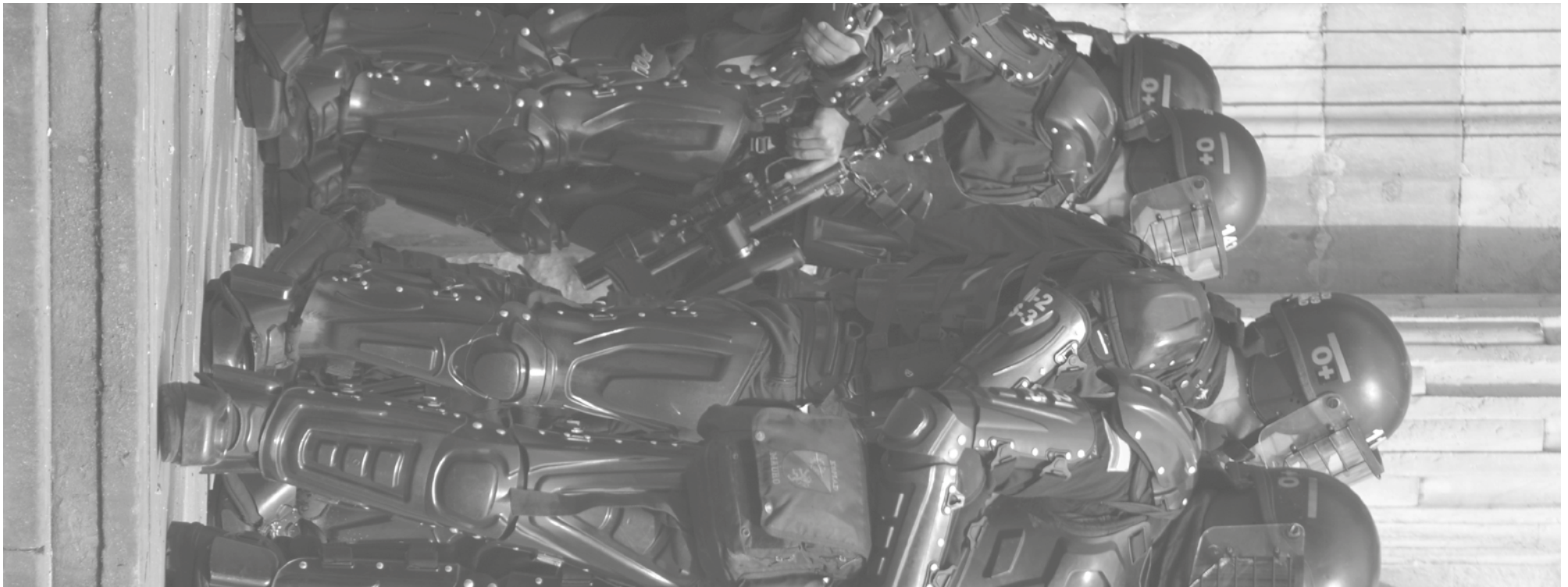
Gallón Giraldo, G. (1983). *La República de las Armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980.* Bogotá: Cinep.

Semana. (2018, 14 de abril). Exclusivo: Escándalo en las FFMM, dineros camuflados. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/desvio-de-dinero-en-comando-de-las-fuerzas-militares/563751

Semana. (2020a, 17 de mayo). ¿Qué es la Operación Bastón y por qué es importante? *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/que-es-la-operacion-baston-y-por-que-es-importante/671954

Semana. (2020b, 5 de marzo). Los escándalos de los 'hombres bomba' del Ejército Nacional. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-desde-el-ejercito-los-cinco-escandalos-de-hombres-bomba/668769

DEMOCRACIA SIN GARANTÍAS




POLI

EL RÉGIMEN AL DESNUDO

¿Cómo ponerle fin a la alianza entre narcoparamilitares y élites políticas?

Sara Tufano / Socióloga y columnista.

El segundo año del gobierno de Iván Duque se caracterizó por evidenciar la relación entre élites políticas y narcotráfico. El 3 de marzo de 2020, se conocieron las interceptaciones al extinto narcotraficante José Guillermo Hernández Aponte, alias "Ñeñe", en las que este hacía referencia a una posible compra de votos para la campaña de Duque durante la segunda vuelta presidencial en 2018 (Guillén, 2020). A finales de marzo, la fundación *InSight Crime* publicó una investigación sobre los vínculos entre Guillermo León Acevedo, alias "Memo Fantasma" (McDermott, 2020)[1], reconocido narcotraficante paramilitar, y la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez. La investigación revelaba que la empresa de la vicepresidenta y de su marido, Hitos Urbanos, había gestionado la construcción de un proyecto inmobiliario de "Memo Fantasma". Adicionalmente, en junio de 2020, se descubrió que el hermano de la vicepresidenta había sido arrestado y condenado en 1997 a 57 meses de cárcel en Estados Unidos por tráfico de heroína (Guillén & Martínez, 2020)[2], una información que la vicepresidenta nunca dio a conocer.

Estos no son hechos aislados, sino el reflejo de un proceso histórico de largo aliento. En efecto, los nexos entre élites políticas y narcotráfico se vienen gestando desde los años 80. Varios autores sostienen que el enriquecimiento de los narcotraficantes estuvo acompañado por su deseo de reconocimiento en la esfera política y social. El exministro Rafael Pardo describe este proceso en uno sus libros:

> El ascenso económico de los narcotraficantes fue paulatino, pero no clandestino. Por el contrario, fue muy visible y contó con la indiferencia de muchos y con la complacencia de otros. Su liquidez inusitada les permitió comprar gran cantidad de propiedades urbanas y rurales a la clase dirigente de las principales ciudades, sin que se hiciera ningún juicio de valor negativo al res-

[1] En esta investigación, se afirma que "Memo Fantasma era realmente un jefe, o el jefe, del Bloque Central Bolívar, responsable de la muerte de unas 10.000 a 15.000 personas".

[2] Hay que destacar que estas noticias fueron el resultado de las investigaciones de los periodistas independientes Gonzalo Guillén y Julián Martínez. Los grandes medios no solo se han quedado callados frente a estas denuncias, sino que han puesto en tela de juicio el trabajo de estos periodistas.

> pecto. 'La clase emergente' o los 'mágicos', como se les decía a los mafiosos, era vista como un fenómeno curioso, censurable por algunos pocos, pero de alguna manera aceptado (Pardo, 1996: 190).

Fueron estas transacciones económicas entre mafiosos y clase dirigente las que les dieron legitimidad. Con los años, se fue generando "una red de complicidades y lealtades" (Fernández, 2002: 104) entre narcotraficantes, clase política y paramilitares, cuyo resultado más tangible fue la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002.

Cabe destacar que mientras se reconocía al narcotraficante como un actor político legítimo, a las guerrillas se las demonizaba. El régimen político se fue democratizando para unos, pero no para otros; es como si ese proceso de apertura democrática se hubiera detenido en el momento en que esta "clase emergente" llegó al poder. A partir de ahí, la democratización formal del régimen se acompañó de la prolongación del conflicto armado con unos actores y con el exterminio, tanto de excombatientes que dejaban las armas, como de los que eran considerados sus simpatizantes.

Impasse político

En la historia reciente del país, los gobiernos de Álvaro Uribe y el de su ahijado político Iván Duque son los únicos que se han negado a negociar con las guerrillas. En vez de solucionar el conflicto armado, lo han prolongado. El primero, por llevar a cabo una ofensiva militar sin precedentes contra la insurgencia; el segundo, por no comprometerse con la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), suscrito entre el gobierno anterior, el de Juan Manuel Santos, y las Farc. Pero, a diferencia de Uribe, Duque se encuentra en un difícil momento político. Debido a la fractura del relato uribista producida por el proceso de paz, Uribe ha alcanzado niveles históricos de impopularidad (De Narváez, 2019). Adicionalmente, el 4 de agosto de 2020, la Corte Suprema de Justicia ordenó su detención domiciliaria por los presuntos delitos de soborno y fraude procesal[3] (Corte Suprema de Justicia, 2020). Esta histórica decisión reduce aún más el margen de maniobra de Duque y lo sitúa en un *impasse* político.

El Acuerdo final, en particular, el punto 2 sobre participación política, es claro en decir que la apertura democrática del régimen político es una condición necesaria para forjar la paz, así como lo son las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Si este punto tuvo durante el gobierno de Juan Manuel Santos algunos desarrollos normativos como la entrada en vigencia del Estatuto de la Oposición o la transformación de las Farc en partido político, durante el gobierno Duque, se ha obstacu-

"En la historia reciente, Uribe y Duque son los únicos presidentes opuestos a negociar con las guerrillas. En vez de buscar solución al conflicto armado, lo han prolongado."

[3] El proceso comenzó en febrero de 2012 cuando el expresidente Uribe interpuso una denuncia por presunta manipulación de testigos contra Iván Cepeda, en ese entonces, representante a la Cámara. En el marco de sus funciones como vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, Cepeda visitó más de 40 cárceles para informarse sobre la situación de los reclusos. Durante estas visitas, lo contactaron dos exparamilitares: Pablo Hernán Sierra y Juan Guillermo Monsalve, quienes afirmaban haber participado en la creación del grupo paramilitar Bloque Metro en la Hacienda Las Guacharacas, propiedad de los hermanos Álvaro y Santiago Uribe Vélez. En 2018, la Corte Suprema de Justicia decidió archivar el caso contra Iván Cepeda, declarar un auto inhibitorio a su favor e iniciar una investigación contra Álvaro Uribe por presunta manipulación de testigos. Para conocer la forma en que la historia del expresidente Uribe está entrelazada con los principales líderes del narcoparamilitarismo, véase Forero (2018).

lizado de diversas maneras: trabas a la reforma política, desfinanciación de la implementación y asesinatos de excombatientes de las Farc y de líderes sociales.

La falta de garantías democráticas para ejercer la oposición se refleja con crudeza en el asesinato de líderes sociales y excombatientes de las FARC. Si bien, estos asesinatos no iniciaron en el actual gobierno, este se ha caracterizado por mantener una actitud pasiva ante ellos. Tal pasividad se ha hecho aún más evidente durante la pandemia, que ha desviado la atención de los problemas estructurales del país y se ha usado como pretexto para que el Ejecutivo aumente su poder por medio de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica[4].

Así, no es de extrañar que la implementación del Acuerdo final y el fin de la violencia contra líderes sociales y excombatientes fueran dos de las demandas del paro nacional del 21 de noviembre de 2019, una histórica movilización que se prolongó por más de dos meses y que solo interrumpió la pandemia. Más aún, fue la marcha contra esta ola de asesinatos, a finales de julio de 2019, la que inauguró el segundo año del gobierno de Iván Duque.

El 14 de junio de 2020, el periódico El *Espectador* publicó en su portada los nombres de los 442 líderes sociales asesinados entre la firma del Acuerdo final y la fecha de la publicación. Según datos del boletín trimestral del Programa Somos Defensores, durante el primer trimestre de 2020 se documentaron 47 casos de asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales (Programa Somos Defensores). El 27 de junio, el país se estremeció con la noticia del asesinato, en un mismo día, de seis líderes sociales en cinco departamentos diferentes del país. Las medidas para contener la pandemia han expuesto a este sector de la población a un mayor riesgo, pues los líderes están siendo asesinados en sus propias casas (UN Periódico Digital, 2020). También han aumentado las masacres, lo que evidencia un claro recrudecimiento del conflicto armado en los primeros dos años del gobierno Duque (El Espectador, 2020).

Los asesinatos de los excombatientes de las FARC también van en aumento. Entre el 1º de enero de 2020 y el 13 de julio, murieron asesinados 36 excombatientes. Con ellos, llegó a 219 la cifra de esos asesinatos desde la firma del Acuerdo final. El regreso a las armas de un sector de las FARC en agosto de 2019, algo impensable cuando se firmó el Acuerdo, también es producto, en parte, del incumplimiento al que este se ha visto expuesto.

Conclusión: ¿perpetuar el régimen o transformarlo?

Si el primer año de Duque se caracterizó por su falta de rumbo y por el imaginario de que su mandato podía desmarcarse de Uribe y de su partido, el Centro Democrático, el segundo muestra que su accionar político coincide cada vez más con la agenda de ese partido (Tufano, 2019). Sin embargo, hay una particularidad en esta etapa, que al-

"Aunque el uribismo tiene el poder, ya no es fuerza hegemónica. La orden de detención de Uribe refuerza la pérdida de hegemonía y redefine la correlación de fuerzas políticas."

[4]Salomón Kalmanovitz (2020) ha afirmado que, con la excusa de la emergencia sanitaria, el gobierno se ha transformado en una dictadura civil.

gunos hemos venido señalando: el uribismo, aunque tiene el poder, ya no es una fuerza hegemónica. La orden de detención domiciliaria de Uribe refuerza aún más esta pérdida de hegemonía y redefine la correlación de fuerzas políticas.

Como se mencionó, desde los años 80, el régimen político colombiano se ha erigido a partir de los vínculos entre narcotraficantes, élites políticas y paramilitares. Ponerle fin a esta alianza debe ser el propósito de todo aquel que no quiera que nuestro país continúe en guerra. Por un lado, se trata de retomar la movilización social adaptándola al actual contexto de pandemia. Por otro lado, es necesario visibilizar esa alianza, explicando su origen y mecanismos y mostrar cómo ella ha sido fundamental para impedir y postergar cualquier intento de apertura democrática real en el país. La no implementación del Acuerdo final demuestra que el conflicto entre Estado y guerrillas no es lo que ha impedido la modernización política de Colombia: lo que ha impedido que el país se democratice en términos reales es el pacto de silencio y de impunidad entre mafia y establecimiento político.

Referencias bibliográficas

Corte Suprema de Justicia (2020, 4 de agosto). *Corte ordena detención domiciliaria del senador Álvaro Uribe.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/08/04/corte-suprema-ordena-detencion-domiciliaria-del-senador-alvaro-uribe/

De Narváez, Santiago. (2019, 6 de agosto). "Haber escogido a Duque es una muestra de debilidad de Uribe": Sara Tufano. *¡Pacifista!* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://pacifista.tv/notas/haber-escogido-a-duque-es-una-muestra-de-debilidad-de-uribe-sara-tufano/

Espinosa, Laura. (2020, mayo). Apertura democrática incumplida y reincorporación política. C*entro de Pensamiento y Diálogo Político.* Consultado el 25 de junio de 2020 en https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-08-apertura-democratica-incumplida-y-reincorporacion-politica/

El Espectador. (2020, 7 de agosto). *Las masacres aumentaron un 30% en los primeros dos años del gobierno Duque.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-los-dos-primeros-anos-del-gobierno-duque/

Fernández, Elsa. (2002), *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia.* México: Plaza y Valdés Editores.

Forero, Jorge. (2018, 17 de octubre), De Uribes, narcos y paramilitares. *Revista CTXT*. Consultado el 15 de junio de 2020 en https://ctxt.es/es/20181017/Politica/22343/colombia-alvaro-uribe-paramilitares-narcotrafico-national-security-action.htm

Guillén, Gonzalo. (2020, 3 de marzo), Interceptaciones al narcotraficante 'Ñeñe' Hernández destapan compra de votos para Duque por orden de Uribe.

La Nueva Prensa. Consultado el 15 de junio de 2020 en https://lanuevaprensa.com.co/component/k2/interceptaciones-al-narcotraficante-nene-hernandez-destapan-compra-de-votos-para-duque-por-orden-de-uribe

Guillén, Gonzalo y Martínez, Julián. (2020, 11 de junio), La vicepresidente de Colombia pagó en Miami fianza de US$ 150 mil para liberar a su hermano condenado por tráfico de heroína. *La Nueva Prensa.* Consultado el 19 de julio de 2020 en https://www.lanuevaprensa.com.co/component/k2/la-vicepresidente-de-colombia-pago-en-miami-fianza-de-us-150-mil-para-liberar-a-su-hermano-condenado-por-trafico-de-heroina

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz. (s. f.). *Paz al liderazgo social. Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020.* Consultado el 25 de junio de 2020 en http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/

Kalmanovitz, Salomón. (2020, 15 de junio). Dictadura civil. *El Espectador*. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/opinion/dictadura-civil/

McDermott, Jeremy. (2020, 29 de marzo). El narcotraficante invisible: tras las huellas de Memo Fantasma. *InSight Crime.* Consultado el 15 de junio de 2020 en https://es.insightcrime.org/investigaciones/narcotraficante-invisible-memo-fantasma/

Pardo, Rafael. (1996), *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas.* Bogotá: Norma.

Programa Somos Defensores. (s. f.). *Boletín enero-marzo 2020*. Consultado el 19 de julio de 2020 en https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn-8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

Semana en Vivo. (2020, 5 de agosto). *Entrevista a Iván Cepeda, senador que le ganó el pulso a Uribe en el proceso de compra de testigos.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://www.youtube.com/watch?v=Gosjoo-7DGtY

Tufano, Sara. (2019, 7 de junio), ¿Salvar a Duque? *El Tiempo.* Consultado el 20 de junio de 2020 en https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sara-tufano/salvar-a-duque-columna-de-sara-tufano-372734

UN Periódico Digital. (2020, 22 de mayo). *"Aislamiento preventivo pone en riesgo a los líderes sociales".* Consultado el 19 de julio de 2020 en https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/aislamiento-preventivo-pone-en-riesgo-a-los-lideres-sociales/

Actos del presidente Duque y su partido

ATACAN LA JUSTICIA Y BUSCAN SOCAVAR EL ESTADO DE DERECHO

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

El pilar de una democracia es la división de poderes y la garantía de la independencia de los jueces frente al gobierno de turno. Lo ideal es que los jueces decidan sin presiones. En 2018, después de cientos de denuncias por graves hechos, la Corte Suprema de Justicia inició una investigación formal en contra de uno de los políticos más poderosos, Álvaro Uribe Vélez, luego de que se supo que uno de sus abogados había presionado y sobornado a varios testigos para ayudar los intereses de su defendido. Hoy, se ha vuelto normal que, desde el Poder ejecutivo, el presidente Iván Duque, y de ahí para abajo, se critique la actuación de esta Corte.

La primera crítica fue por haber desestimado la denuncia que Uribe formuló contra el senador de la oposición Iván Cepeda. Luego, porque, ya en 2020, compulsó copias al encontrar que, en efecto, el denunciante manipuló testigos. Así salió la noticia en la página web de la Corte el 4 de agosto de este año:

> La Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante decisión del 3 de agosto aprobada y suscrita por unanimidad, resolvió la situación jurídica del senador Álvaro Uribe Vélez con imposición de medida de aseguramiento de detención preventiva, como presunto determinador de los delitos de soborno a testigo en actuación penal y fraude procesal.
> Dicha medida se sustituyó por detención domiciliaria. Por lo tanto, el senador Uribe Vélez cumplirá la privación de la libertad en su residencia y desde allí podrá continuar ejerciendo su defensa con todas las garantías del derecho al debido proceso (Gómez, 2020).

Las críticas son infundadas y temerarias, en verdad. Como se verá, en ellas ese afirma que hay una venganza, o un sesgo contra Uribe de los magistrados que tomaron la decisión. De eso, no hay evidencias. Lo que se quiebra es una inacción de la justicia frente a innumerables delitos endilgados a este personaje, de quien siempre se dijo que tenía un *efecto teflón*, por cuanto personas que trabajaron para él eran condenadas, pero la justicia nunca lo tocaba directamente.

En un auto de 1.554 páginas, la Corte Suprema de Justicia expresó los hechos por los que decidió imponer la medida de aseguramiento y continuar la investigación contra Álvaro Uribe Vélez. La Corte demuestra de manera prolija por qué Uribe "actuó con dolo, vale decir, con conocimiento de los hechos, conciencia de la ilicitud y la voluntad de querer su realización". Funda su decisión en interceptaciones, testimonios, grabaciones, inspecciones técnicas a cárceles, chats y otras pruebas que, para la Corte, son "prueba directa de la participación del congresista" en los referidos delitos. Es una medida preventiva para que el expresidente no huya del país, ni intente obstruir la investigación.

Esta decisión de la Corte Suprema de Justicia es un hito frente a personajes autoritarios con mucho poder que usualmente viven su vida en escenarios de impunidad. Se trata, además, del primer exjefe de Estado colombiano con una medida de aseguramiento. Toda la historia de Álvaro Uribe Vélez esta signada por líos judiciales propios, de su familia, de sus entornos políticos. El mensaje de las Altas Cortes es que aún existe en Colombia un Estado de derecho que hay que respetar.

La actitud del presidente Duque ante esos hechos que confrontan a su mentor político muestra el poder y la capacidad del procesado para obstruir la justicia. Es eso mismo lo que justifica la medida de aseguramiento. Ante la decisión de la Corte, el presidente no guardó silencio, ni pidió respeto a las providencias judiciales; por el contrario, expresó su "dolor" por la medida, ya que impedía que "un servidor público ejemplar (...) no tuviera la oportunidad de defenderse en libertad", afirmaciones que, en un jefe de Estado, violan los artículos 188 y 201 de la Constitución Nacional.

El día anterior a la decisión, cuando se sabía que se iba a pronunciar la Corte Suprema, el diario *El Espectador* publicó una entrevista en la que resaltó el hecho de la "férrea defensa" de Duque al expresidente Uribe. Comentó, además, lo siguiente:

> El presidente de la República, Iván Duque Márquez, tomó partido este lunes en defensa de su mentor, el expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez, quien enfrenta en la Corte Suprema de Justicia un proceso por manipulación y presuntos sobornos a testigos, caso en el que, según algunos informes de prensa, podría haber decisiones esta semana" (El Espectador, 2020)

Ese mismo día, siguiendo la línea presidencial, altos funcionarios del gobierno Duque (y otras personas) cuestionaron la independencia de la Corte Suprema de Justicia en el proceso que se sigue contra Uribe. En ese pronunciamiento estuvieron el embajador de Colombia en los Estados Unidos, Francisco Santos Calderón; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; el gerente para la atención de la covid-19, Luis Guillermo Plata; el embajador ante la OEA, Alejandro Ordoñez, y el excomandante de las Fuerzas Armadas, general (r) Jorge Enrique Mora. Dijeron:

> Es preocupante que su proceso judicial sea abordado desde dinámicas de linchamiento, prejuzgamiento o condenas anticipadas. La sociedad demanda un procedimiento transparente, apegado a los Tratados Internacionales, la Constitución y las leyes. No podemos permitir que le cobren al expresidente Álvaro Uribe la promoción de unas ideas y traten de sustraerlo de la actividad pública a través de presiones indebidas a la justicia, buscando derrotarlo por ese camino ante la imposibilidad de hacerlo democráticamente en las urnas (Varios, 2020).

El 4 de agosto, el presidente hizo varias afirmaciones: “soy y seré siempre un creyente en la inocencia y honorabilidad de quien con su ejemplo se ha ganado un lugar en la historia de Colombia”, “lo considero un patriota genuino”, “él y su familia han sido víctimas de ataques y difamaciones”, “[lamento que] no se le permita defenderse en libertad”.

En la página web de la Presidencia, se informó también: “El presidente @IvanDuque afirmó este jueves que ante el consenso grande que hay en el país en torno a la necesidad de reformar la justicia, es necesario buscar el mecanismo que sea más veloz y asertivo para materializar ese cambio” (Presidencia de la República, 2020). Una muestra de la intención de castigar a las Cortes por la decisión contra su mentor político.

El 18 de agosto, Uribe renunció al Senado, como una estrategia para quitarle competencia a la Corte en su caso. Duque escribió:

> Tuve el gran honor de trabajar con @AlvaroUribeVel en el Senado. Soy testigo de su amor por Colombia, su entrega por los más vulnerables y su compromiso por construir un mejor país. Con su renuncia pierde el Congreso uno de los mejores legisladores, pero su legado será imborrable.

Por su parte, el detenido, con desacato total a la justicia, se atrevió a manifestar que se le han violado garantías procesales y que él es objeto de “un secuestro”. Luego, para seguir atacándola, trae lo que pidió hace cinco años: una reforma a la justicia, Dice que "muchas veces he señalado la necesidad de una sola Corte" y que su partido "debe hacer una gran coalición con otros (...) y avanzar con un referendo que haga reformas importantes a la justicia”. El uribismo ha planteado siempre que hay que fusionar las cortes, lo que llevaría a suprimir la Corte Constitucional y por supuesto el Tribunal de Justicia Transicional llamado Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Una actitud de desafío y amenaza a las altas cortes y una reforma que podría socavar seriamente la independencia judicial.

Su pelea con la justicia es de vieja data. Desde hace décadas, a Uribe Vélez se le ha señalado en espacios de la justicia ordinaria, en Justicia y Paz, incluso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Penal Internacional (CPI), de su cercanía con grupos paramilitares. Su hermano Santiago está ad portas de una condena por crear un grupo paramilitar. También se comprobó que durante su gobierno, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) espió a los magistrados encargados de investigar la relación entre Álvaro Uribe y el paramilitarismo y están condenados muchos de los directores y subdirectores que él nombro en esta agencia de inteligencia. Además, atacó duramente a la Corte Suprema de Justicia cuando en la primera década del siglo se produjeron más de 60 condenas a congresistas por la llamada parapolítica (vinculación de políticos con paramilitares), los mismos que habían apoyado su elección y su reelección a la Presidencia. Se condenó a su ministro del Interior Sabas Pretelt de la Vega y se comprobó el soborno a varios congresistas para que aprobaran la inclusión de un articulito en la Constitución que favorecía su reelección, lo cual no existía en Colombia hasta entonces. También confrontó a la Corte Constitucional cuando frenó su intento de perpetuarse en el poder con una segunda reelección. Igual, ha atacado desde su creación a la JEP, un componente del sistema de justicia transicional creado para juzgar los delitos cometidos

en el contexto del conflicto armado.
"El secuestro es la retención ilegal de una persona", escribe Uribe Vélez y lo reproducen masivamente sus seguidores. "Violaron todos los requisitos legales para detenerme, de forma ilegal, sin pruebas; en total, 8 violaciones a mis garantías procesales". Aparte de decir que está secuestrado, agrega: "En esas interceptaciones no hay una palabra mía violatoria de la ley. La Corte me manda a prisión domiciliaria por inferencias".

El partido de gobierno, el Centro Democrático, del que Uribe es jefe, con su bancada de 51 congresistas, generó una reacción desproporcionada haciéndole juego al propio investigado, quien se ha creído siempre que está por encima de la ley y de la justicia. Auspició una matriz de descrédito de las decisiones judiciales y de ataques directos a la magistratura de la Corte Suprema de Justicia y ha hecho una campaña en redes con cientos de miles de mensajes desobligantes y difamatorios contra ella.

Tras enterarse de la decisión de la Sala Especial de Instrucción de la Corte, publicó un comunicado rebelándose frente a la justicia: "El Centro Democrático recibe con indignación la decisión adoptada hoy por la sala de instrucción de la Corte Suprema de Justicia contra el senador y expresidente Álvaro Uribe Vélez". Y lo concluye diciendo: "Nuestra colectividad se propone plantear a los colombianos una Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de despolitizar la justicia y recuperar la confianza en las instituciones de la República." Todo esto, con el ánimo de someter la voluntad de las cortes y garantizar la impunidad del que llaman el Presidente Eterno y el director natural del partido.

Rafael Nieto Loaiza, excandidato a la Presidencia por el Centro Democrático y columnista, publicó también en las redes: "La Corte Suprema, en el caso contra Álvaro Uribe, se comporta como un tribunal chavista, como instrumento de venganza y de persecución política y en abierta violación de los derechos más fundamentales. *La Corte chavista*, mi columna de hoy". En otro trino dice: "@CorteSupremaJ no es imparcial y ha violado las normas más fundamentales del debido proceso".

De otro excandidato presidencial del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, es lo siguiente: "Qué injusticia e infamia que se ha cometido. Es urgente la movilización ciudadana para despolitizar la justicia".

El senador Carlos Felipe Mejía dijo en redes: "Cobardes los que se burlan de la justica y están libres viviendo en impunidad, cobardes los que injurian sin ninguna consecuencia, cobardes los que usan la justicia para perseguir, cobarde la justicia que se presta para este juego sucio".

La senadora Paola Holguín aceptó que difundió mediante WhatsApp una nota a la reserva activa de las Fuerzas Militares en la que las llama a defender al expresidente Uribe y lanzó fuertes declaraciones acerca del proceso judicial por el que se le detuvo:

> Buenas tardes, soy Paola Holguín, senadora de la República y este es un mensaje para la reserva activa. Hoy, yo no les voy a pedir que salgamos en defensa de Uribe porque es Uribe, o por defender un partido, sino por defender la justicia, el estado de derecho y la democracia. Es imposible pensar que el expresidente Uribe, que ha combatido al narcotráfico y al terrorismo desde la legitimidad de la Constitución, la ley y el respeto al Estado de Derecho, hoy tenga como verdugos a los criminales que quieren llevarlo a la cárcel. El llamado es


MAGISTRADO J=P

> a que nos ayuden, yo les voy a enviar un documento resumen que elaboró el partido sobre el proceso. Yo les pido que con imparcialidad lo lean y que nos ayuden pensando no solo en una persona, en un expresidente, sino pensando en lo que puede pasar con Colombia, en el país, un abrazo enorme[1].

La senadora María Fernanda Cabal, conocida por sus fuertes posiciones de derecha, publicó un video en el que expresa su apoyo a su "líder" y afirma sobre la justicia lo siguiente: #UribeEnLibertad "Han sido complacientes con las Farc, que está en el Congreso sin pagar por su barbarie; mientras @AlvaroUribeVel, que nos liberó del secuestro y la muerte, está hoy sin libertad".

En un Estado de derecho, la decisión de la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema debe acatarse, ejecutarse y cumplirse. Ninguna persona, con todo y el poder que tenga, está por encima del imperio de la ley y cualquier argumento en contra de la providencia judicial debe ventilarse mediante los recursos legales pertinentes. Es inaceptable que el Gobierno inicie una campaña contra las altas cortes en cabeza del presidente Duque, del propio procesado Uribe Vélez, de altos funcionarios del Estado y de la bancada del Centro Democrático.

Este no es un juicio acerca de la vida o de lo que hizo en su vida el exsenador Uribe, sino una investigación penal que corresponde al sistema judicial. Por lo tanto, el presidente Duque, los partidos políticos y toda la ciudadanía debemos respetar el equilibrio de poderes y la independencia judicial, necesarios en un régimen democrático. En un Estado de derecho, la situación jurídica de una persona no puede poner en duda todo el aparato judicial. La conducta adecuada del presidente Duque era guardar silencio y acatar las decisiones judiciales.

Colombia era uno de los pocos países de la región donde los expresidentes parecían figuras intocables. Hoy, esta realidad dio un giro tan dramático como inesperado y llegó un momento que pocos creyeron posible: la más alta instancia judicial colombiana ordenó la detención domiciliaria del expresidente y exsenador Álvaro Uribe Vélez.

[1] Cuenta de Prensa de la senadora Paola Holguín: @PaolaSenadora. Publicado el 4 de agosto de 2020. Disponible en: https://twitter.com/PaolaSenadora/status/1290756950905499648

Referencias bibliográficas

El Espectador-Redacción política. (2020, 3 de agosto). La férrea defensa del presidente Duque a Álvaro Uribe ante proceso en la Corte Suprema. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-presidente-ivan-duque-defiende-a-alvaro-uribe/

Gómez, G. (2020, 4 de agosto). *Corte Suprema ordena detención domiciliaria del senador Álvaro Uribe*. Consultado en https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/08/04/corte-suprema-ordena-detencion-domiciliaria-del-senador-alvaro-uribe/#:~:text=Corte%20Suprema%20ordena%20detenci%C3%B3n%20domiciliaria%20del%20senador%20%C3%81lvaro%20Uribe,-4%20agosto%2C%202020&text=Bogot%C3%A1%2C%20D.C.%2C%20martes%204%20de%20agosto%20de%202020.&text=Por%20lo%20tanto%2C%20el%20senador,del%20derecho%20al%20debido%20proceso.

Presidencia de la República. (2020, 6 de agosto). *Ante el consenso y la necesidad de reformar la justicia, hay que buscar la herramienta: Presidente Duque*. Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ante-el-consenso-y-la-necesidad-de-reformar-la-justicia-hay-que-buscar-la-herramienta-Presidente-Duque-200806.aspx

ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2019. EL PAPEL DEL GOBIERNO NACIONAL EN UNA CAMPAÑA CON NUEVOS CONTEXTOS

Germán Andrés Robayo Cabrera
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Misión de Observación Electoral, MOE.

Introducción

En Colombia, el 27 de octubre de 2019 se adelantaron elecciones de mandatarios locales que estarían los siguientes cuatro años. Elecciones para las siguientes corporaciones: gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL). Es importante recordar que en estas elecciones estaban en juego 20.428 cargos, para los que se postularon más de 116.000 personas como candidatas, lo que demuestra el amplio interés por el poder local.

Una de las características de las elecciones locales es el amplio interés que estas despiertan en la ciudadanía, habida cuenta de la cercanía entre representante y representado. Debido a esto, es fuerte la competencia electoral y, por ello, para obtener el cargo al que se aspira, la financiación de las campañas adquiere una importancia destacada. Es determinante el alto flujo de recursos financieros, proveniente de fuentes legales o ilegales, y, por tanto, es uno de los aspectos más relevantes para monitorear.

Adicionalmente, las de octubre fueron las primeras elecciones locales en las que el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)[1] presentó candidatos y se enfrentaron en el certamen democrático a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos (GSC) para competir en las urnas a fin de obtener escaños en las diferentes corporaciones. Es importante señalar que, después de la firma del Acuerdo final, tuvieron un importante descenso los hechos de violencia armada y el accionar, en general, de grupos

[1] El Partido FARC surgió después de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final), el 24 de noviembre de 2016, entre el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

armados al margen de la ley que se presentaba en anteriores procesos electorales. Sin embargo, en vísperas de las elecciones locales, en el periodo preelectoral, se constató un incremento de los hechos de violencia política contra los candidatos de la mayoría de los partidos.

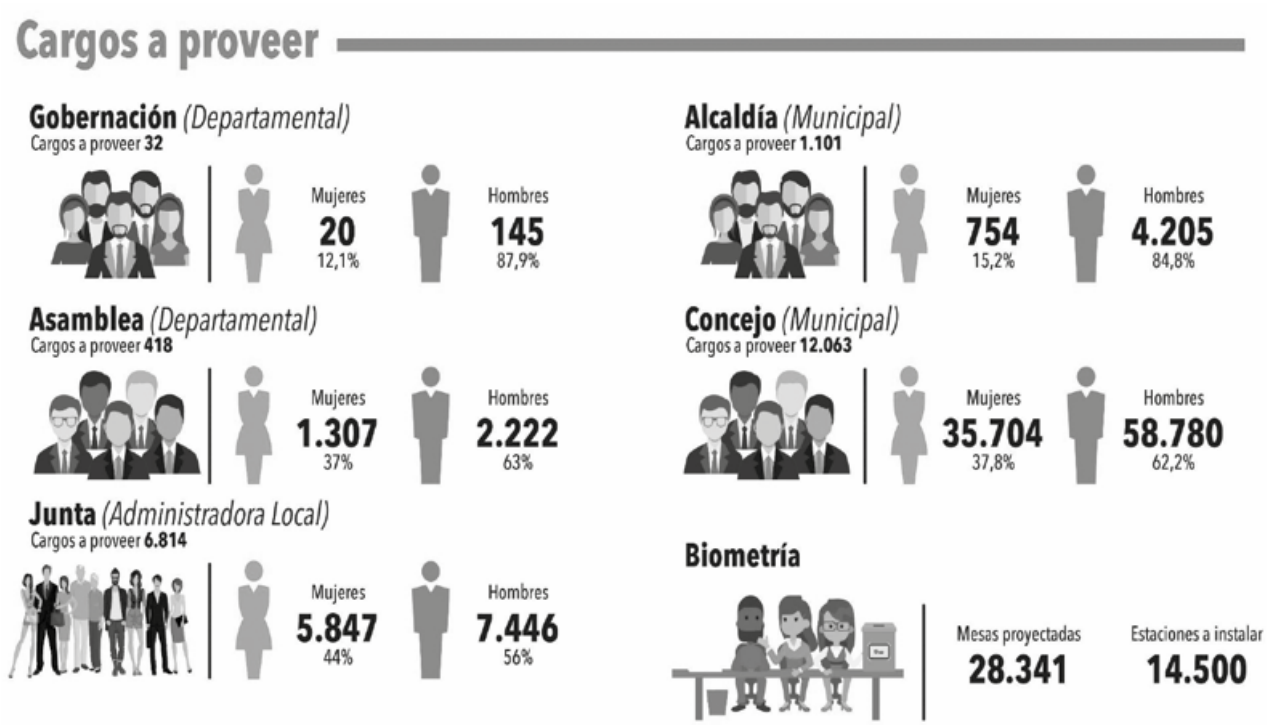
El siguiente artículo tiene como fin entregar una mirada cualitativa y cuantitativa del proceso electoral que tuvo lugar en octubre de 2019. Lo hace para tener una perspectiva de la realidad política del ámbito local, en el marco de la gestión del Gobierno nacional por crear un clima de transparencia y legalidad en las elecciones.

Inscripción de candidatos

Cómo se mencionó en la introducción, en las elecciones locales se presentaron un poco más 116.000 candidatos para ocupar 14.654 cargos; en promedio, se postularon 19 personas por cada cargo. En la figura 1, se observa la distribución de candidatos por corporación. Estos datos demuestran la amplia puja por el poder local. Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022.

Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022..

Figura 1 . *Número de candidatos por corporación*

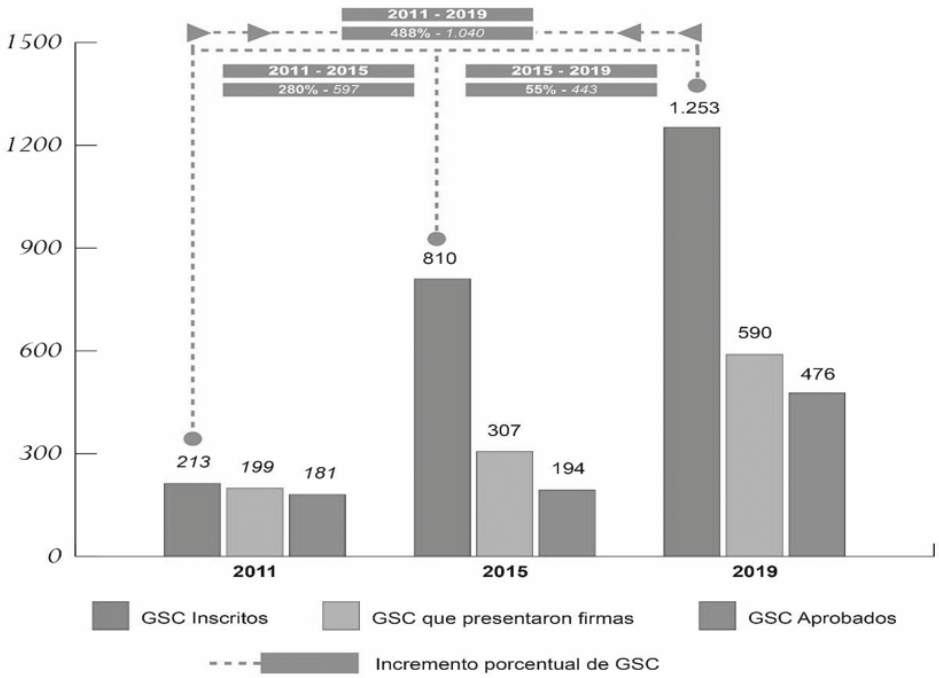


Fuente: *Información Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), 2019; cálculos MOE.*

Tres meses antes de la elección, se inscriben los candidatos. En este proceso electoral, llamó la atención el aumento del 55 % en la inscripción de GSC, en comparación con las elecciones locales de 2015 (figura 2). Se puede establecer una hipótesis para explicar el aumento de los GSC: al tener más tiempo, desde el momento de recolección de firmas (que se adelanta desde el comienzo del calendario electoral, un año antes de la elección) se hacen los primeros pulsos políticos que permiten a partidos o movimientos crear alianzas o respaldar a candidatos que logran tener una aceptación en los diferentes territorios al momento de formalizar la inscripción. En el tema de los GSC, la normatividad colombiana contiene una serie de vacíos legales, debido a que, al contar estos grupos con más tiempo para hacer campaña, se genera un gran flujo de recursos cuyo rastreo se dificulta por parte de la autoridad electoral a la que, además, no se le entrega la información.

Como se desprende de lo anterior, existe la necesidad de que la normatividad sea más explícita y reglamente a los GSC, con el fin de que se equiparen las reglas de juego en relación con los partidos y movimientos políticos (figura 2). Asimismo, como se menciona más adelante, las coaliciones son una opción que, si bien, en esencia, lo que buscan es fortalecer la oferta electoral, también propician alianzas con candidatos "fuertes" que limitan la competencia de las otras opciones políticas. El principal objetivo de estas reglamentaciones es fortalecer las instituciones que hacen parte de la Comisión de Seguimiento Electoral, para que en la articulación que exista entre ellas puedan ser más eficientes en su funcionamiento en todos los niveles.

Figura 2. *Comportamiento histórico de GSC en elecciones locales. 2011, 2015, 2019*



Año	GSC inscritos	GSC que presentaron firmas	GSC aprobados	Incremento porcentual (Inscritos)	Incremento porcentual (Presentaron firmas)	Incremento porcentual (Aprobados)
2011	213	199	181	280%	54%	7%
2015	810	307	194	55%	92%	145%
2019	1.253	590	476	-100%	-100%	-100%

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Es importante mencionar que las elecciones del 27 de octubre de 2019 fueron las primeras en las que los partidos políticos tuvieron la posibilidad de hacer coaliciones para cargos plurinominales (Concejo y Asamblea). Esta nueva experiencia expuso aún más la crisis de los partidos políticos en Colombia. Si se hace seguimiento a las coaliciones se podrán encontrar no pocas alianzas entre partidos que ideológicamente son distantes (caso del Partido Liberal y el Partido Conservador), o casos que muestran cinco o más partidos coaligados. En la figura 3 se observan las coaliciones que se presentaron para alcaldías de 2019, hechas entre los diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Una de las acciones por destacar del Gobierno nacional en el desarrollo del proceso de inscripción de candidatos es la aplicación y correcto funcionamiento de la Ventanilla Única Electoral Permanente (VUEP), en cabeza del Ministerio del Interior y apoyada por las entidades de control. Para 2019, prestó un apoyo fundamental a las organizaciones políticas a la hora de consultar la situación jurídica de los posibles candidatos procesando 250.977 registros. Eso fue esencial para los partidos y movimientos que recibieron, con anterioridad a la inscripción de las candidaturas, información sobre la situación jurídica de sus posibles candidatos.

Figura 3. *Ajedrez de coaliciones para alcaldías, 2019.*

Coaliciones elecciones 2019 -Alcaldías																		
	ADA	AICO	ASI	AV	CD	CHUP	CJL	CR	CRen	FARC	GSC	MAIS	MIRA	PC	PDA	PL	PRE	PSUN
ADA		6	7	1	6	1	2	17	11	1	12	11	0	8	1	8	1	18
AICO	3		29	18	20	4	2	40	21	0	15	28	0	35	2	40	1	39
ASI	3	13		42	2	6	9	96	14	0	28	40	0	60	5	70	0	84
AV	1	10	24		0	32	0	46	20	0	14	52	0	42	35	74	0	68
CD	1	5	15	0		0	16	112	0	0	18	0	3	117	0	79	0	96
CHUP	0	1	0	2	0		0	1	9	11	2	22	0	1	55	3	0	2
CJL	0	2	2	0	3	0		8	3	0	9	0	1	6	0	7	0	8
CR	6	24	47	29	51	0	3		24	0	26	52	0	135	1	157	2	201
CRen	2	9	5	7	0	3	2	7		0	17	19	0	19	7	33	1	31
FARC	0	0	0	0	0	1	0	0	0		0	2	0	0	2	0	0	0
GSC	3	8	6	4	10	0	2	17	7	0		15	3	22	2	20	5	18
MAIS	5	14	20	21	0	2	0	20	9	1	7		0	30	20	41	0	57
MIRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	2	0	1
PC	4	15	30	25	59	1	4	66	7	0	9	13	0		1	113	0	138
PDA	0	1	1	6	0	3	0	0	2	0	1	4	0	0		3	0	1
PL	5	19	49	39	42	2	2	92	16	0	13	24	0	65	3		0	156
PRE	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0		0
PSUN	9	22	45	36	46	1	3	102	12	0	9	24	0	78	0	84	0	

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Por último, es importante señalar que, al tener una amplia oferta de candidatos, sigue existiendo un bache muy grande en relación con la participación de las mujeres en política. A pesar de que la normatividad ha establecido la obligación de vincular a las mujeres en las listas, en los partidos, que en su mayoría involucran solo la cuota necesaria para cumplir con la ley, realmente, las mujeres no tienen su respaldo, lo que se refleja en las urnas. Al observar los resultados, vemos un claro estancamiento en el número de mujeres electas en corporaciones públicas, a pesar de llevar tres procesos electorales en los que existe la obligación de inscribir listas con al menos 30 % de alguno de los sexos (tabla 1).

Las normas establecen la obligación para los partidos de vincular a las mujeres en las listas, pero, en las urnas se refleja que ellas no tienen su respaldo.

Tabla 1. Comparación de mujeres electas 2015 y 2019

	Mujeres electas 2015	Mujeres electas 2015 (%)	Mujeres electas 2019	Mujeres electas 2019 (%)
Gobernaciones	5	15,6	0	0
Asambleas	10	16,7	73	17,5
Alcaldías	134	12,2	132	12
Concejos	2.127	17,7	2.157	17,9

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Participación electoral

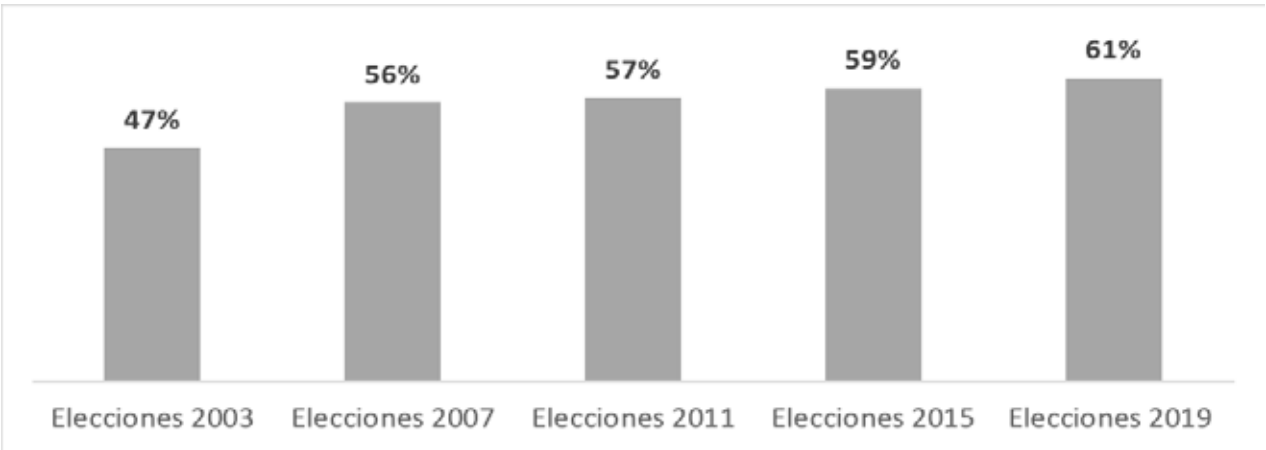
A lo largo de su historia, Colombia se ha caracterizado por ser un país abstencionista. Esto puede ser el reflejo del desapego por parte de la ciudadanía y del inconformismo con las malas gestiones del pasado. Sin embargo, las elecciones locales cuentan, por lo general, con niveles mayores de participación en comparación con las elecciones de Congreso y Presidencia; una de las hipótesis que se ha manejado es la cercanía de la ciudadanía con sus mandatarios locales, así como los altos flujos de dinero que se invierten en las campañas electorales del orden territorial para garantizar la victoria. Esto último puede ocasionar, en algunos casos, la comisión de delitos contra el certamen democrático.

Asimismo, es posible analizar el aumento de la participación en las elecciones desde la perspectiva de la situación de orden pú-

blico. Durante los momentos más álgidos del conflicto, con la fuerte presencia de las guerrillas y los paramilitares, existían en muchas zonas del país picos de participación, tanto alta como baja, a causa de la presencia de estos actores en el territorio. Sin embargo, luego de la firma del Acuerdo final entre el estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP, se recuperó un poco la confianza para desarrollar los comicios y hubo una menor injerencia de ciertos grupos armados, lo que ha permitido una más tranquila movilización de la ciudadanía hacia las urnas.

En ese sentido, es de destacar que las elecciones locales de 2019 han sido las de más alto nivel de participación electoral desde la unificación de periodos en 2003 (figura 4) y, en comparación con otros momentos de la historia, es posible percibir cómo desde 2016 han aumentado de manera constante los índices de dicha participación.

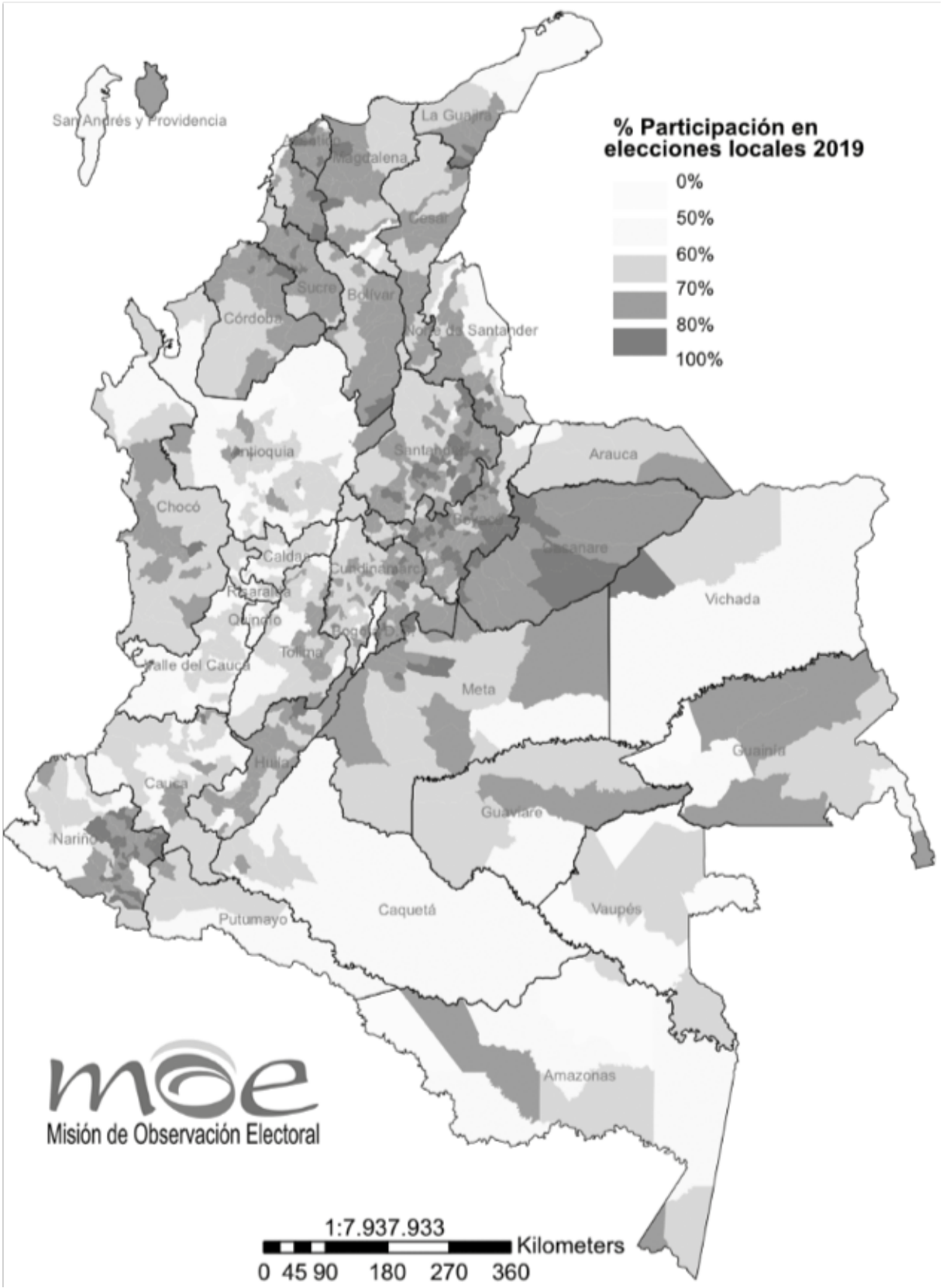
Figura 4. Comportamiento histórico de participación electoral en elecciones locales. 2003-2019



Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

La participación electoral ha venido aumentando desde las elecciones de 2003. En el último proceso electoral llegó al 61 %. En este incremento, influyó el aumento de la participación en zonas tradicionalmente en conflicto, como se puede ver en el mapa de calor (mapa 1). Sin embargo, en lugares donde la presencia estatal sigue siendo limitada y difícil el acceso a los puestos de votación por ser territorios de grandes extensiones con población rural dispersa, se encuentran altos niveles de abstención. Estas subregiones son: alta Guajira, Catatumbo, Amazonia, Norte del Cauca, la periferia antioqueña y el Urabá chocoano y la región del Pacífico (Valle, Cauca y Nariño). Es necesario avanzar en una redistribución de puestos de votación, incluso, en el aumento de estos, para cubrir centros poblados alejados de las cabeceras municipales.

Mapa 1. Participación electoral por municipio 2019 (mapa de calor)



Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Nuevas perspectivas políticas

Como se mencionó, la firma del Acuerdo final significó un avance en muchos temas que han afectado la participación política en el último ciclo electoral (2018-2019); uno de ellos, estipulado en el punto 2 del Acuerdo, acerca de la participación política, era la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos políticos que, de acuerdo con lo pactado, habían sido excluidos de la contienda por las dinámicas del sistema. En este sentido, fue posible ver cómo el nuevo partido político surgido de la extinta guerrilla tuvo posibilidad de competir en esta nueva contienda; no obstante, esta no fue la única muestra de la leve apertura de nuestro sistema.

Tal vez, esa apertura puede observarse de manera más clara en el desarrollo y los resultados de las pasadas elecciones, en la medida que candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y lograron llegar a cargos de decisión. Ejemplo de esta situación es la del actual gobernador de Magdalena, Carlos Caicedo Omar. Con aproximadamente 343.000 votos, logró obtener la Gobernación del Magdalena; se debe recordar que fue quien disputó la consulta para la elección de candidato presidencial con Gustavo Petro Urrego en 2018. A nivel departamental, este resultado fue el más exitoso para una estructura política que no cuenta con el apoyo de grupos tradicionales.

De igual modo, es de destacar la victoria de candidatos como Claudia López en Bogotá, Daniel Quintero Calle en Medellín, Jorge Iván Ospina en Cali, Juan Carlos Cárdenas en Bucaramanga, William Dau en Cartagena, Carlos Mario Marín en Manizales, Jairo Yáñez en Cúcuta y Juan Felipe Harman en Villavicencio. Estas personas lograron acceder al principal cargo en capitales departamentales. Lo anterior hace evidente una competencia mucho más abierta de la acostumbrada, en la que las estructuras políticas tradicionales no son determinantes en la elección de mandatarios y es cada vez más fuerte la posibilidad de una apertura democrática con más ideas y posiciones en disputa.

El Acuerdo final significó un avance en la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos. Candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y llegaron a cargos de decisión.

Uno de los grandes casos por destacar es la elección de Guillermo Enrique Torres Cuéter, en el municipio de Turbaco (Bolívar), candidato del partido Colombia Humana-Unión Patriótica (UP). A él se le conoció como Julián Conrado, "el cantante de las FARC", quien resultó electo alcalde del municipio, en uno de los principales logros de lo que significó la desmovilización de una guerrilla que permaneció alzada en armas durante más de cincuenta años.

A pesar de estos casos de éxito, esta campaña se dio en medio de una situación particular de seguridad. Durante los tres meses de campaña electoral (27 de julio de 2019-25 de octubre de 2019), se presentaron 135 hechos de violencia contra candidatos, en los que el partido más violentado fue la Colombia Humana-UP, con un total de 22 hechos (16,3 %). Ante esta situación, es de destacar que el Gobierno nacional buscó atender esta emergencia mediante la promulgación del Plan de Acción Oportuna (PAO), por medio del cual, se intentó atender la situación de seguridad de los líderes y candidatos; sin embargo, era un plan que incluía medidas de tipo reactivo y no se centró en la prevención de estos hechos, lo que no permitió una mejora frente a lo ocurrido en 2015 (de una campaña con cinco candidatos asesinados en 2015, se pasó a siete candidatos asesinados en 2019, es decir, un incremento del 40 %, en comparación con la campaña del periodo anterior).

Referencias bibliográficas

El Espectador. (27 de octubre de 2019). Resultados electorales 2019: así quedaron las alcaldías y gobernaciones de Colombia. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/nacional/resultados-electorales-2019-asi-quedaron-las-alcaldias-y-gobernaciones-de-colombia/

El Tiempo. (15 de noviembre 2019). Mujeres en política: misión imposible. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/podcast/no-es-hora-de-callar/como-fue-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-elecciones-de-2019-en-colombia-433834

Ministerio del Interior. (2019). *La Ventanilla Única del Ministerio del Interior consultó 117.822 candidatos.* Consultado en https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/la-ventanilla-unica-del-ministerio-del-interior-consulto-117822-candidatos-mininterior

ASCENSO DE LA PROTESTA SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Central Unitaria de Trabajadores, CUT

Una de las más grandes, masivas y heterogéneas movilizaciones de los últimos cuarenta años ocurrió en Colombia el 21 de noviembre de 2019 (21N). Con desarrollos desiguales, se expresó en más de 500 municipios (Comité Nacional de Paro, 2019a) y se extendió por varios días. Fue un paro nacional.

El paro nacional no debe leerse como un hecho aislado, sino como parte de un importante camino de ampliación y profundización de la participación ciudadana y social que viene de años atrás. En ese proceso, hay hitos como la movilización nacional de estudiantes universitarios en auge, en especial, desde 2011; las movilizaciones del mundo rural en las que desempeñaron un papel destacado el paro nacional agrario de 2013 y las numerosas mingas indígenas regionales y nacionales; dinámicas locales ligadas a promover consultas populares en las que se preguntaba por la voluntad ciudadana en relación con proyectos extractivos depredadores, así como las movilizaciones en defensa de la paz y el diálogo entre las insurgencias y el Estado.

Estas expresiones populares ayudaron a constituir y a fortalecer referentes organizativos y de coordinación de los movimientos sociales que, independientemente de los flujos y reflujos propios de cada cual, desempeñaron un papel relevante en la convocatoria del paro nacional. Lograron, además, influir en la percepción pública sobre temas trascendentales como la educación y la necesidad de la paz y de mejoras en la ruralidad.

Obtener victorias significativas gracias a algunas de estas protestas acentúa tanto su legitimidad democrática, como su eficiencia para modificar positivamente políticas públicas. La movilización estudiantil de 2018 fue determinante para que se incluyera más de $ 6 billones en el presupuesto de la vigencia 2019 para las universidades públicas y la movilización indígena, para incorporar artículos específicos de sus reivindicaciones en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 - 2022.

El *Acuerdo final* para la construcción de la paz y sus impactos en la movilización social

El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) (2016) ha tenido diversos impactos en la vida nacional, si bien ha sido precario el desempeño del poder legislativo en función de su implementación. Quizás el más importante de esos impactos ha sido que la guerra dejará de ser el eje articulador de la política colombiana, aunque en varias regiones del país ha continuado de manera grave el conflicto armado. Este hecho ha repercutido hondamente en la ampliación y profundización de la participación ciudadana y social en el que se enmarca el paro nacional.

Cada vez más, un número creciente de colombianos y colombianas empieza a entender el ejercicio de la movilización y la protesta social como un acto legítimo y democrático y no como parte de una estrategia "terrorista" impulsada por las insurgencias para desestabilizar el país, según el relato contrainsurgente y del enemigo interno. De hecho, todos los esfuerzos del gobierno de Iván Duque por reforzar ese relato cayeron rápidamente en el descrédito y, no en pocas ocasiones, en la burla por parte de amplios sectores de la opinión colombiana. En particular, como en pocas ocasiones, el Paro Nacional contó con la simpatía de muchas personas y sectores no necesariamente vinculados a los que oficialmente lo promovieron.

"Los esfuerzos del gobierno por reforzar el relato de la protesta como estrategia "terrorista" han caído en el descrédito. Muchas personas en el país apoyaron el paro nacional."

Otro efecto del Acuerdo final es que ha quedado sin sustento otro relato propagado durante décadas por las elites políticas: aquel en el que se le atribuían a las guerrillas y al conflicto armado el origen y la causa de los principales problemas del país. Hoy, cuando ya las antiguas FARC están en el campo de la política democrática, persisten y se agravan la desigualdad social, la pobreza, la falta de garantía de derechos fundamentales y la corrupción, además de otros aspectos. Ahora que la guerra como forma de dirimir conflictos pierde cada vez más fuerza y legitimidad, los ojos y los dedos acusadores sobre las problemáticas del país recaen con más fuerza en el Gobierno nacional.

El *paquetazo* contra los derechos y la paz.

La agresiva y represiva agenda impulsada por el gobierno de Iván Duque es otro de los elementos que explican la masividad de la movilización social del 21N. Por un lado, está el "paquetazo", como lo denominaron las centrales sindicales, constituido por numerosas y diversas medidas legales que, en conjunto, buscaban unas nuevas contrarreformas laboral y pensional; pretendía, en particular, crear un salario mínimo para jóvenes inferior al salario mínimo legal vigente y posibilitar el pago "por horas" de la seguridad social; pero, también, con ese paquetazo se ha querido crear un *holding* financiero que le permita al Gobierno nacional vender de manera más fácil empresas estatales y eliminar la posibilidad de contrato directo con el Estado en las empresas que constituyen dicho *holding.*

Iván Duque y su bancada en el Congreso de la República también han pretendido seguir modificando y alterando el poco avance logrado en la implementación legislativa del

Acuerdo final de paz. Persisten en la idea de desnaturalizar la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y, con ella, al conjunto del Sistema integral de Justicia, Verdad y Garantías de No Repetición constituido en el contexto del Acuerdo. Todo esto se rechazó también en el paro nacional, igual que las evidencias del retorno de prácticas como las interceptaciones ilegales contra líderes de la oposición y los bombardeos donde han muerto menores de edad.

La protesta se extendió al pavoroso y sistemático asesinato de líderes y lideresas sociales, de personas defensoras de derechos humanos y de ex combatientes y a la participación de agentes estatales en varios de estos hechos. Además, a la nula acción gubernamental para detener el desangre. Todo esto contribuyó a la masividad del paro nacional.

La consigna "Contra el paquetazo de Duque, por la vida y por la paz" sintetizó los motivos del paro convocado por las centrales obreras y diversas organizaciones sociales.

El encuentro entre lo espontáneo y lo ya organizado

Estos factores permitieron que el 21N y los días que siguieron, se diera un"encuentro potente y conflictivo entre lo espontáneo, lo nuevo y el activismo ya organizado" (Flórez, 2020). En la movilización, confluyó mucha ciudadanía que, probablemente, no había participado de jornadas de protesta alguna; activistas y organizaciones ligadas a nuevas demandas, como las feministas, ambientalistas y animalistas, y las que han hecho presencia, históricamente, en el movimiento social colombiano entendidas desde el conflicto capital-trabajo, la lucha por la educación pública y las luchas agrarias.

Esta diversidad repercutió en la construcción de un pliego de peticiones amplio y heterogéneo. En él se sintetizan demandas y reivindicaciones de diversa naturaleza, algunas, de carácter estructural; otras correspondientes a la exigencia del cumplimiento de acuerdos alcanzados en el pasado y otras absolutamente particulares. En total, el pliego quedó constituido por 13 grandes campos y por cerca de 104 demandas al Gobierno nacional (Comité Nacional de Paro, 2019b).

La heterogeneidad también generó las naturales tensiones sobre la mejor forma de avanzar en la dinámica de movilización y entre visiones acerca de la participación: unas, más espontáneas; otras que abogaban por una participación ciudadana de nuevo tipo y unas más propias de los movimientos sociales que tienen un mayor grado de organicidad, como el movimiento sindical.

El ambiente internacional

Diversos cambios, en especial, algunos asociados a las tecnologías de la información, han incentivado y promovido el acceso local en tiempo real a información sobre hechos y fenómenos que suceden en diferentes partes del mundo. Eso genera procesos de identificación con causas, actores y reivindicaciones que, aunque suceden en otras latitudes, guardan relación con la realidad nacional o regional.

Lo anterior ocurre con los procesos de movilización y organización que de otras partes del mundo contra, por ejemplo, la profundización de la agenda neoliberal, el cambio climático y la lucha contra el patriarcado. Sin duda, las masivas manifestaciones en Francia contra la agenda regresiva de Macron, las revueltas sociales de Chile contra el pacto neoliberal, las

multitudinarias marchas en Argentina por el derecho al aborto libre, seguro y gratuito y la masiva protesta en Ecuador contra el paquetazo de Lenin Moreno lograron influir y animar de múltiples maneras la convocatoria, el desarrollo y la acogida que tuvo el paro nacional del 21 de noviembre de 2020.

La respuesta de Iván Duque

El presidente de Colombia respondió a la inmensa movilización social con una fuerte campaña de estigmatización, con una estrategia de creación de interlocutores distintos a los promotores del paro y con una fuerte dosis de represión, de restricción de las libertades democráticas y de violaciones a los derechos humanos.

En las vísperas a la movilización, tanto el Gobierno nacional como su partido, el Centro Democrático, recurrieron a una fuerte campaña de estigmatización dirigida a instalar la idea de que quienes promovían el paro, además de mentir, respondían a una supuesta conspiración internacional impulsada por el "Foro de Sao Paulo" y el "Castro-chavismo". También, hubo intentos por ligar la movilización a planes de la insurgencia (del Ejército de Liberación Nacional, ELN) y de las disidencias de las antiguas FARC; esos intentos fracasaron, pero han sido absolutamente peligrosos. No en pocas ocasiones han derivado en procesos judiciales o asesinatos de liderazgos sociales o políticos.

Ya en el desarrollo de las movilizaciones y ante la enorme masividad, Iván Duque y varios mandatarios locales recurrieron al uso indiscriminado del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), de la Policía Nacional, que cometió numerosos atropellos, registrados, en los que detuvo a muchos manifestantes sin justa causa, o los golpeó y terminaron mutilados. Especial atención merece el asesinato del joven Dylan Cruz en pleno centro de Bogotá, grabado por diversas cámaras. Ante esa injusticia hubo un repudio generalizado y se abrió una importante discusión pública sobre la necesidad de eliminar el Esmad.

Para contener la movilización social, se utilizaron militares y la figura del toque de queda, en un uso peligroso y restrictivo de derechos. Esto sucedió en especial en las ciudades, y con ello se vulneraron el derecho a la participación y la protesta, pero, también, libertades básicas de locomoción y reunión. Varios congresistas, organizaciones y ciudadanos hicieron graves denuncias sobre la participación de la Policía Nacional en el desarrollo de una estrategia de terror masivo. En esta se alertaba a la población sobre posibles cortes de luz o la existencia de grupos de saqueadores.

El Gobierno nacional se propuso desconocer al Comité Nacional de Paro y las reivindicaciones del pliego, así como generar la idea de que él estaba dispuesto a escuchar el clamor nacional por el cambio. En esa perspectiva, recurrió a impulsar lo que llamó una Conversación Nacional. Sin el carácter de negociación, se reunió con actores no necesariamente ligados al impulso de la movilización para intercambiar sobre la agenda del Gobierno y, en el mejor de los casos, para escuchar algunos reclamos de quienes participaron en dichos espacios. Negó la instalación de una mesa formal de negociación con el Comité de paro y desconoció los numerosos y masivos reclamos de la sociedad colombiana evidenciados en el paro nacional. Su estrategia incluyó la realización de mesas de trabajo temáticas y regionales y una página web en la que la ciudadanía podría enviar sus demandas y propuestas al gobierno y que

funcionaría hasta marzo de 2020. Aún se desconocen las conclusiones y resultados de este "ejercicio democrático" impulsado por Duque.

Lucha por los derechos y la democracia en medio de la pandemia.

El paro nacional dejó un saldo político y organizativo muy significativo: la conformación del Comité Nacional de Paro. En medio, como se mencionó, de las tensiones propias de la diversidad, este comité ha aglutinado un número muy importante de organizaciones sociales, liderazgos políticos, personas defensoras de derechos humanos, activistas por la paz y al movimiento sindical. Lo ha conseguido en buena parte del territorio nacional en forma de comités de paro departamentales.

Durante la pandemia, el Comité Nacional se ha centrado en alertar sobre el peligroso uso que el presidente de Colombia le ha dado a los poderes extraordinarios que le otorga la Constitución en los estados de emergencia. Ha mostrado que socavando la división de poderes, pero, también, que usa esos poderes para adelantar, por la vía de los decretos, buena parte del "paquetazo" privatizador que no pudo materializar en 2019.

"El Comité Nacional, ha mostrado que por la vía de los decretos, ha adelantado buena parte del "paquetazo" privatizador que no pudo materializar"

El Comité Nacional de Paro le ha presentado al gobierno un pliego nacional de emergencia dirigido a proteger la salud, el ingreso mediante la renta básica, el derecho a la educación con la matrícula cero, la protección y promoción de la producción nacional y campesina, acciones específicas para garantizar los derechos de las mujeres y la diversidad sexual y la protección del patrimonio nacional, en particular, el de la Empresa Colombiana de Petróleos, (Ecopetrol), hoy, francamente amenazado.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Agencia de Información Laboral, AIL-Escuela Nacional Sindical, ENS. (2020, 20 de julio). *Estos son los 6 puntos del pliego de emergencia.* Consultado en http://ail.ens.org.co/noticias/estos-son-los-6-puntos-del-pliego-de-emergencia/

Comité Nacional de Paro. (2019a, 21 de noviembre). Declaración. Consultado en http://www.paronacional.com/declaracion-del-comite-nacional-de-paro/

Comité Nacional de Paro. (2019b, 13 de diciembre). *Agenda Comité Nacional de Paro para la negociación con el Gobierno nacional.* consultado en http://www.paronacional.com/agenda-comite-nacional-de-paro-para-la-negociacion-con-el-gobierno-nacional/

Flórez, D. (2020, 13 de junio). El 21 de noviembre, ¿nos dimos cuenta que todo empezó a cambiar? *El Comején.* Consultado en https://elcomejen.com/2020/06/13/el-21-de-noviembre-nos-dimos-cuenta-que-todo-empezo-a-cambiar/

En el gobierno de Iván Duque

AGRESIONES A LA PROTESTA SOCIAL

Campaña Defender la Libertad

Desde 2011, la protesta social viene en ascenso en Colombia y varios sectores sociales han sido, desde entonces, sus protagonistas[1]. En ese año, se hablaba ya de la negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP). En la presidencia de Iván Duque, que inició el 7 de agosto de 2018, la protesta ha continuado como expresión de una ciudadanía plural y para hacerle control político a un gobierno al que le corresponde implementar el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) (2016), pero que se ha opuesto a ello.

La postura del Gobierno nacional se ha traducido en retrasos e incumplimientos significativos en varios puntos del Acuerdo final[2]. Uno de los más afectados es el de la participación política y la apertura democrática, que incluye ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica[3].

El descontento social se ha presentado, específicamente, en su segundo año de gobierno y lo han potenciado sus políticas de reformas laborales y pensionales regresivas. Estas desencadenaron movilizaciones sociales sin precedentes en contra de lo que se denominó el "paquetazo de Duque". El 21 de noviembre de 2019, comenzó un paro nacional en el que participaron y se articularon múltiples organizaciones sociales, populares, sindicales, campesinas, indígenas, afrodescendientes, estudiantiles, feministas y de los sectores LGBT para rechazar estas medidas y el incumplimiento al Acuerdos final. Si bien estas jornadas no son las únicas en el gobierno Duque, sí son paradigmáticas, por los pa-

[1] Los paros estudiantiles (2011 y 2018), los paros agrarios y cafeteros (2013, 2014, 2016), la Minga por la Vida, el Territorio, la Democracia y la Paz (2016, 2018 y 2019), el Paro Cívico de Buenaventura y Chocó (2017), entre otras, evidencian el permanente ejercicio del derecho a la protesta social de una ciudadanía plural que reclama diferentes derechos y que busca incidir y participar del escenario político, más allá de las urnas.

[2] Según el último informe del Instituto Kroc (2020), 36 % de los compromisos se encuentra en un estado mínimo de cumplimiento y 24 % no ha iniciado. Entre los desafíos más importantes para la implementación, se destacan las garantías de seguridad tanto para excombatientes, como para defensores y defensoras de derechos humanos, muchos de los cuales defienden el Acuerdo final, en particular, los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Según este informe, 2019 fue el año con más muertes de excombatientes.

[3] Se trata del punto 2, titulado "Participación política: apertura democrática para construir la paz" (Acuerdo final, 2016)

trones de criminalización y represión de la protesta social que hacen evidentes. En el Concejo de Bogotá (2020), se advirtió lo siguiente:

> (...) durante 2019, se realizaron 797 movilizaciones o manifestaciones, de las cuales, únicamente 95 se tornaron violentas, es decir, solo el 11,9 %. A pesar de ello, entre el 21N y el 19D (27 días) el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) realizó 111 intervenciones. En 27 días, el Esmad intervino más veces que en el número total de las protestas violentas de todo el año 2019.

Si bien las protestas en el contexto del paro nacional fueron pacíficas en su mayoría, la intervención de la fuerza pública fue desmedida. Las jornadas se caracterizaron por el uso excesivo de la fuerza, especialmente del Esmad, pero hubo, también, otras formas de criminalización: el uso indebido del derecho penal por medio de judicialización y, de manera cada vez más evidente y masiva, el uso indiscriminado y abusivo de las detenciones administrativas, en especial, la figura del Traslado por Protección (art. 155 del Código de Policía). Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh, 2020), entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre de 2019, se presentaron en Colombia 1.662 casos de personas privadas de la libertad por medio de los "traslados por protección" a nivel nacional (parr. 89).

El paro nacional tuvo su momento más álgido en noviembre de 2019, pero se extendió a los primeros meses de 2020. Con la llegada de la covid-19 a Colombia, el gobierno de Duque lanzó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo de 2020, que se ha extendido hasta hoy. En este nuevo contexto, la protesta social enmarcada en las reivindicaciones del Comité Nacional del Paro se interrumpió, pero, en términos generales ha continuado en medio de la pandemia.

Los repertorios de la acción colectiva no fueron marchas multitudinarias y multisectoriales en el primer semestre de 2020 y, sin embargo, las cifras del Sistema de Agresión a la Protesta Social (de ahora en adelante, SIAP) de la *Campaña defender la libertad: asunto de todas*[4] muestran la continuación de la protesta social en Colombia y las agresiones a esta durante la cuarentena. Se ha hecho un uso abusivo y excesivo de la fuerza por parte de la fuerza pública en, al menos, tres escenarios de conflictividad social: 1) el contexto de las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios, 2) el contexto de los desalojos forzados y de las entregas de las ayudas humanitarias a poblaciones vulnerables y 3) el contexto de la erradicación forzada de cultivos de uso ilícito.

"En el primer semestre de 2020, la acción colectiva no tuvo marchas multitudinarias y multisectoriales, pero continúan la protesta social y las agresiones a esta durante la cuarentena."

Cifras

En seguida, abordaremos cómo se han dado las agresiones a la protesta social en el segundo año del gobierno Duque.
Según los datos del SIAP, entre el 7 de agosto de 2018, el inicio del gobierno de Duque, y el 30 de junio de 2020, se registraron 273 agresiones a la protesta social,

[4]Esta base de datos se alimenta de prensa (masiva y alternativa) e información reportada por diferentes organizaciones sociales que hacen acompañamiento in situ a la protesta social desde las Comisiones de Verificación e Intervención. No obstante, es necesario alertar sobre subregistro en los datos del SIAP, si se tiene en cuenta que las organizaciones de la sociedad civil tienen menor capacidad de registro que las instituciones públicas en situaciones de confrontación social y menor presencia territorial que ellas.



lo que quiere decir que ha ocurrido cerca de una agresión cada 3 días. Los hechos se concentran en Bogotá (29 %), Cauca (14 %) y Antioquía (10,6 %) y, en menos proporción, en los departamentos de Atlántico, Valle del Cauca, Santander y Nariño. En estos 6 departamentos y en la capital del país ocurrió el 70,3 % de las agresiones. Las protestas sociales más agredidas por la fuerza pública son las del estudiantado (34 %), de los pobladores urbanos (20 %), las protestas multisectoriales (14 %), las del sector étnico (11,7 %) y las campesinas (6,9 %).

Del total de agresiones, un poco más de la mitad (149, el 54,6 %) tuvo lugar entre el 7 de agosto de 2019 y el 30 de junio de 2020, lo que evidencia una constante agresión a la protesta social durante los dos años del gobierno de Duque. Pero, se intensifica en este segundo año: con el uso excesivo de la fuerza contra las personas que ejercen su derecho a la protesta social y, en segundo lugar, mediante detenciones arbitrarias y masivas bajo la figura del Traslado por Protección o el Traslado por Procedimiento Policivo, como parte de la criminalización a la protesta social. La tabla 1 presenta lo sucedido en este tiempo, cuando se concentran la mayor cantidad de personas detenidas arbitrariamente, personas heridas y, finalmente, homicidios en el contexto de la protesta social.

Tabla 1. *Consecuencias de las agresiones a la protesta social durante el segundo año del gobierno de Iván Duque*

	Desde el 7 de agosto de 2019 al 30 de junio de 2020	% con respecto al total de agresiones registradas	Total de agresiones entre el 7 de agosto de 2018 al 30 de junio de 2020
Traslados por protección	1732	86,5%	2003
Judicializados	262	79,9%	328
Heridos	511	67,1%	761
Problemas por asfixia de gases	21	53,8%	39
Homicidio	37	71,15%	52
Pérdida de ojo	22	81,5%	27

Fuente: *información tomada del SIAP. Fecha de corte: 30 de junio de 2020*

Detenciones arbitrarias en el contexto de la protesta social

En el segundo año del gobierno Duque se presentaron 1.994 detenciones arbitrarias. De ellas, el 86,9 % corresponde a traslados administrativos (principalmente Traslado por Protección); es decir, solo el 13 % se ha dado con fines de judicialización. Estas detenciones se dan por fuera del procedimiento legal: no se utilizan de manera excepcional (Corte Constitucional, 2017) para proteger la vida e integridad de la persona trasladada o de terceros que estén ante un riesgo o peligro inminente (de acuerdo con el artículo 155 del Código de Policía), sino de manera masiva contra las personas que ejercen sus derechos fundamentales vinculados con el ejercicio de la protesta social. En esa forma, se limita desproporcionadamente el derecho a la libertad personal.

En segundo lugar, en el tipo de traslados administrativos que se está tratando, no se siguen el procedimiento o los requisitos que se establecen al inicio, durante su ejecución y de manera posterior. Por ilustrar solamente algunas irregularidades que se cometen, es común que no se entreguen las personas retenidas a personas allegadas como primera medida para asumir su protección, que no se les informe el motivo del procedimiento y el sitio al que serán trasladadas, que no se les permita comunicarse con alguien para asistirlas, o que se les lleve a sitios no destinados para un traslado por protección y se incurran en demoras para presentar a las personas detenidas ante las autoridades competentes para definir su situación (OMCT y CCCT, 2020, p. 22).

El 74 % de las detenciones arbitrarias registradas en el segundo año de gobierno de Duque ocurrió en el contexto del paro nacional (21N), que se extendió hasta 2020. Entre noviembre de 2019 y febrero de 2020, el SIAP registró 1.477 detenciones: 1.363 fueron administrativas y 114, con fines de judicialización. Esto quiere decir que, durante los 3 meses del paro, 15 personas fueron trasladadas, administrativamente, por día, mientras que 38 fueron detenidas con fines de judicialización cada mes.

Por último, la mayoría de los casos de detenciones arbitrarias durante el paro nacional se concentraron en 4 departamentos y en la capital del país: Bogotá (1.114 casos: 1.081 fueron detenciones administrativas y 33 tuvieron fines de judicialización), Antioquia (99 casos: 93 fueron detenciones administrativas y 6, con fines de judicialización), Santander (63 casos: 61 fueron detenciones administrativas y 2, con fines de judicialización), Valle del Cauca (52 casos: 39 fueron detenciones administrativas y 13, con fines de judicialización) y Nariño (34 detenciones administrativas).

Ahora bien, el uso de las detenciones masivas volvió a presentarse durante una nueva jornada de movilización nacional, esta vez, en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por la covid-19. El 15 de junio de 2020 hubo una convocatoria a marchas nacionales por distintos motivos: el rechazo a muertes por discriminación racial, el asesinato a líderes y la emergencia por la violencia feminicida y otras violencias basadas en género, los desalojos forzados que se han dado durante la pandemia en ciudades como Bogotá y Cali, la violencia policial y otros. En Medellín (marcha) y Popayán (plantón), el estudiantado encabezó las protestas, mientras que en Bogotá (marchas) hubo una presencia multisectorial.

El SIAP registró distintos tipos de abuso cometidos en las tres ciudades mencionadas por parte de la fuerza pública. En Popayán, hubo hostigamiento a estudiantes que se encontraban haciendo un plantón para exigir el cese del pago de las matrículas en las universidades públicas para el siguiente semestre. La Policía Nacional actuó imponiendo comparendos de manera masiva las personas que estaban reunidas, como una forma de castigo al ejercicio de la protesta social en épocas de pandemia. Además, se denunció la presencia de militares con armas de largo alcance en el lugar en donde se adelantaba el plantón. También, hubo presencia de integrantes de la fuerza pública sin identificación, hecho que va contra de la normatividad vigente, los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza de los funcionarios públicos[5], y los protocolos sobre el tratamiento de la protesta social, como la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior[6].

En Medellín y Bogotá, se dio un uso injustificado y desproporcionado de la fuerza para dispersar a las y los manifestantes, así como detenciones masivas. En Bogotá, se registraron 73 detenidos por vía administrativa y 8 con fines de judicialización, mientras que en Medellín, de manera atípica, de las 53 personas detenidas, al menos a 40 se les definió judicialización; el carácter arbitrario de estas detenciones se vio cuando todas recuperaron su libertad al siguiente día (CCEEU, 2020).

La Fundación para la Libertad de Prensa reportó 13 periodistas agredidos en Medellín y no solo en forma física; los agresores dañaron sus equipos y a varios de los comunicadores se les detuvo arbitrariamente (FLIP, 2020). Esto viola el derecho a la libertad de prensa y el derecho al debido proceso. Tres periodistas detenidos con fines de judicialización alcanzaron a estar retenidos por más de 24 horas.

Por otra parte, se denunciaron tratos crueles e inhumanos a las personas detenidas: durante su retención, fueron golpeadas reiteradamente y se reportaron algunos casos de violencia sexual (CCEEU, 2020, p. 4). Es de recordar que existen riesgos diferenciados cuando se dan detenciones arbitrarias: cuando se detiene a mujeres, el castigo se hace en función de su género, como se evidenció en las jornadas del paro nacional del 21N[7]. La Policía Nacional actúa según marcos culturales discriminatorios: durante los procedimientos policivos, suelen presentarse no solo violencias basadas en el género (por ejemplo, acoso y otras modalidades de violencia sexual), sino, también, violencias racistas expresadas en agresiones físicas y verbales contra mujeres y hombres, por lo general, jóvenes.

Uso excesivo de la fuerza contra las personas que protestan e impunidad

Lo que va del segundo de año del gobierno de Duque se ha caracterizado también por una intensificación en el uso excesivo de la fuerza por parte de la Policía Nacional, especialmente, del Esmad). Este escuadrón dispersa manifestaciones pacíficas utilizando la fuerza sin necesidad

[5] Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

[6] En este instrumento se establece, entre otras disposiciones, que el uso de la fuerza debe ser el último recurso de la intervención; que la actuación de la Policía Nacional deberá ser desarrollada mediante personal y equipos identificados de manera clara y visible; que la fuerza disponible deberá ubicarse de tal manera que su presencia no afecte el desarrollo de la protesta pacífica, y que las fuerzas militares no podrán intervenir en el desarrollo de operativos de control y contención o garantía de la realización de las movilizaciones sociales, salvo en los casos en los que excepcionalmente lo autoriza la ley.

[7] En una columna, el periodista Daniel Coronel relata el caso de Dana Valentina Reyes, de 16 años, retenida en el Portal Américas y agredida tanto física como verbalmente. Durante su retención en la estación de policía de Kennedy recibió amenazas contra su vida e integridad, con una evidente connotación sexual (Coronell, 2020).

y arbitrariamente y mediante ataques físicos y psicológicos. Para el control de multitudes, usa indebida e indiscriminadamente el armamento de letalidad reducida y armas de fuego, en contravía de los protocolos y lineamientos normativos relacionados con la regulación del uso de la fuerza en contextos de protesta social.

Tales agresiones han aumentado en este segundo año (véase tabla 1) y han dejado al menos a 554 personas heridas. En 21 casos, hubo asfixia por el gas lacrimógeno y en 22, lesiones oculares. Esta última práctica se ha concentrado particularmente en este segundo año de gobierno (81,5 %, con respecto al primer año). En general, lo anterior significa que al menos 3 personas presentaron alguna lesión cada 2 días. En los días del paro nacional ocurrió el 38,2 % de estas agresiones (personas heridas) y más de la mitad (54,5 %) de las lesiones oculares registradas.

Por último, el SIAP muestra el incremento en los homicidios en contextos de protesta social en lo que va corrido del segundo año del gobierno. Es en este periodo que se concentra el 71,15 % de los casos. El asesinato del joven Dilan Cruz ha sido emblemático. El 23 de noviembre de 2019, el joven se manifestaba pacíficamente y recibió un impacto con un proyectil (*bean bag*) lanzado directamente por uno de los agentes del Esmad[8] con la intención de dispersar a quienes protestaban. Ese mismo día, hubo 109 detenciones arbitrarias y 6 personas quedaron heridas. Un día que, además de mostrar la verdadera letalidad que tienen las armas llamadas de baja letalidad cuando se accionan de manera indebida e indiscriminada durante protestas sociales, enseñó el contexto de impunidad de los casos de abuso y de violaciones a los derechos humanos por parte de la fuerza pública.

La Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2020a) informó que Human Rights Watch se reunió en Bogotá en varias oportunidades con el ministro de Defensa, el director de la Policía Nacional y el Fiscal General para abordar el estado de las investigaciones por abusos perpetrados por la fuerza pública desde el paro nacional. De estos encuentros, se destaca lo siguiente: el 22 de enero de 2020, el Fiscal señaló se estaban investigando 72 casos de posibles abusos perpetrados por policías durante protestas sociales, pero nadie había sido imputado hasta el momento. El 3 de marzo, el ministro de Defensa afirmó que existían 32 investigaciones de presuntos casos de abusos en protestas, incluidos 18 de lesiones, en el sistema de la Justicia Penal Militar, como ocurre también con el homicidio de Dilan Cruz; estos abusos debería investigarlos la justicia ordinaria para evitar que se comprometan la independencia y la imparcialidad. La Policía Nacional inició 44 investigaciones disciplinarias en relación con las protestas (27 por abuso de autoridad, 6 por agresiones físicas, 2 por privación ilegal de la libertad y 2 por homicidio). Hasta el momento, no habría ninguna persona imputada en estos procesos. De los casos de la Policía Nacional, 6 se cerraron y 8 se remitieron a la Procuraduría General de la Nación.

Sobre el caso de Dilan Cruz, el 12 de diciembre de 2019, el Consejo Superior de la Judicatura lo remitió a la Justicia Penal Militar por tratarse, supuestamente, de un hecho "en relación con el servicio". Pero, se trata de graves violaciones a los

[8] El 14 de enero de 2020, la Procuraduría General de la Nación le pidió a la Policía Nacional suspender el uso de la escopeta calibre 12, con la que se asesinó a Dilan Cruz, debido al escaso entrenamiento en el uso de esta arma (PGN, 2020).

derechos humanos y, conforme a las normas del derecho internacional y regional, no debe juzgarlo la jurisdicción militar. A pesar de que la decisión se iba a volver a revisar en razón de una acción de tutela interpuesta por la madre de la víctima, recientemente, un error de notificación de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura sobre la acción legal presentada condujo a que el caso siga al día de hoy en manos de la Justicia Penal Militar (El Tiempo, 2020). Con eso, se ha garantizado que siga en la impunidad.

La protesta social en la pandemia

En el segundo año de gobierno Duque, las agresiones a la protesta social fueron constantes. Se resalta en este tiempo un incremento importante en el uso injustificado y desmedido de la fuerza y las agresiones en contra de la integridad y libertad de las personas que protestan. Esto se evidencia en la cantidad de heridos, detenidos de manera arbitraria y en el número de homicidios. Si bien la llegada de la pandemia por la covid-19 generó un descenso en las protestas sociales masivas y multitudinarias, las agresiones han continuado y de manera más recurrente en al menos tres escenarios. Si se toman las cifras de los 37 homicidios[9] ocurridos en el contexto de la protesta social en este año de gobierno, 4 casos corresponden a las movilizaciones del paro nacional (3 en Valle del Cauca y 1 caso en Bogotá). El resto, responde a agresiones de la fuerza pública durante el primer semestre de 2020, que han afectado principalmente a la población reclusa, a las poblaciones urbanas más vulnerables y a las y los campesinos e indígenas que protestan contra la erradicación forzada de cultivos.

Con respecto a la población privada de la libertad en centros penitenciarios, hay un incremento en la protesta social. En cerca de 24 cárceles colombianas, hubo "huelgas de hambre y jornadas de desobediencia, que en algunos casos derivaron en motines" (OMCT y CCCT, 2020, p. 39), por las insuficientes medidas del Gobierno nacional para garantizar que, en medio de la pandemia actual, las y los reclusos pudieran evitar el contagio y ver satisfecho su derecho a la vida y la salud. Así, la pandemia ha agudizado las problemáticas estructurales de las cárceles, declaradas como el Estado de Cosas Inconstitucional por sentencias de la Corte Constitucional (sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015): una de esas problemáticas es la "persistencia del hacinamiento, que en muchas cárceles supera el 300%, [y] hace imposible el distanciamiento social para evitar la propagación exponencial del virus" (OMCT y CCCT, 2020, p. 39).

> **"En cárceles, hay protestas: huelgas de hambre y jornadas de desobediencia por falta de medidas del gobierno para garantizar el no contagio y el derecho a la vida y la salud."**

En ese contexto, no solo se han presentado torturas y otros malos tratos dentro de las cárceles, sino, también, homicidios por parte de la guardia penitenciaria. La noche del 21 de marzo de 2020 fue aterradora en la cárcel Modelo de Bogotá. Se hizo una intervención caracterizada por el uso abusivo y excesivo de la fuerza y 83 reclusos quedaron heridos y otros 24 fue-

[9] De estos, 36 fueron perpetrados presuntamente por la Fuerza Pública.

ron asesinados en estado de indefensión (Revista Semana, 2020).

Por otra parte, la SIAP registra 5 homicidios en medio de operativos de la fuerza pública de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito durante la cuarentena nacional. Campesinos e indígenas han protestado para exigir la implementación del punto 4 del Acuerdo final, titulado "Solución al problema de las drogas ilícitas"; no obstante, la fuerza pública ha utilizado armas de fuego para amedrentar y atacar a la población. Estos hechos se presentaron en Norte de Santander (Sardinata y en la zona rural de Cúcuta), Nariño (en Tumaco, dos casos) y en Antioquia (Anorí). Diez personas resultaron heridas en estas protestas y debido al uso injustificado y desmedido de la fuerza por parte de la fuerza pública.

Dos asesinatos corresponden a situaciones en las que pobladores urbanos se encontraban protestando por la insuficiente ayuda humanitaria que han recibido en el contexto de la pandemia. En el municipio de Codazzi, departamento de Cesar, el 22 de abril de 2020, 70 personas bloquearon una vía de la Troncal Caribe para exigir la atención alimentaria de la población. Sin embargo, la fuerza disponible de la Policía Nacional hizo disparos con armas de fuego en forma directa hacia las y los manifestantes y asesinó a un joven de 17 años, Jáider Antonio Brochero. En el municipio de Plato, Magdalena, también hubo un bloqueo que fue dispersado. No se conoce el presunto responsable del asesinato de una persona en medio de los disturbios que se generaron tras la intervención de la Policía.

Otros 2 casos corresponden a desalojos forzados de población vulnerable en Bogotá. Se dieron de manera irregular y sin garantizar los derechos de las poblaciones asentadas; el primero ocurrió en el barrio Altos de la Estancia de la localidad de Ciudad Bolívar a finales del mes de mayo (Pares, 2020b) y el segundo, en Ciudadela Sucre, Soacha (Cundinamarca) (Campaña Defender la Libertad, 2020). En estos casos, decenas de familias fueron desalojadas de sus viviendas en medio de la cuarentena, a pesar del Decreto 579 del 15 de abril, expedido por el gobierno nacional, que prohibía los desalojos hasta el 30 de junio.

En las dos situaciones, hubo uso desmedido de la fuerza por parte del Esmad, que actuó sin que hubiera un espacio de concertación con la población y utilizando su armamento (aturdidoras y gases lacrimógenos) de manera indebida e indiscriminada en contra de población de especial protección, como niños y niñas, mujeres en estado de gestación y adultos mayores. Esto ocasionó un trauma craneoencefálico a un menor de edad y la muerte de un bebé por el efecto de los gases lacrimógenos. Además, miembros de la Policía Nacional hicieron disparos con sus armas de dotación y le ocasionaron heridas graves a un joven de 15 años, que murió horas después.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Acnudh. (2020, 26 de febrero). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.* Consultado en https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf

Campaña Defender la Libertad (2020, 29 de junio). *Desalojos forzados en Ciudadela Sucre, Soacha*. Consultado en https://defenderlalibertad.com/?s=duvan

Concejo de Bogotá. (2020, 9 de marzo). "Concejales de Bogotá apoyan tutela en contra de la violencia policial". Consultado en http://concejodebogota.gov.co/concejales-de-bogota-apoyan-tutela-en-contra-de-la-violencia-policial/cbogota/2020-03-09/084507.php

Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, CCEEU. (2020, 2 de julio). R*epresión a la protesta social en tiempos de pandemia. Primera parte: uso arbitrario y desproporcionado de la fuerza. Boletín especial N°6.* Consultado en https://humanidadvigente.net/represion-a-la-protesta-social-en-tiempos-de-pandemia/

Coronell, D. (2020, 22 de febrero). Abuso de autoridad. *Revista Semana* Consultado en https://www.semana.com/nacion/multimedia/daniel-coronell-lee-su-columna-abuso-de-autoridad/653294

Corte Constitucional. (3 de mayo de 2017). Sentencia C-281/17. Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Bogotá, D.C.

El Tiempo. (2020, 23 de junio). Por error de Corte, caso de Dilan Cruz sigue en justicia militar. *El Tiempo*. Consultado en https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/por-error-de-la-corte-suprema-caso-de-dilan-cruz-seguira-en-la-justicia-penal-militar-3021873

Fundación para la Libertad de Prensa, FLIP. (2020). *Reporteros gráficos llevan detenidos 24 horas.* Consultado en https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamientos/itemlist/tag/Manifestaciones%20sociales

Fundación Paz y Reconciliación, Pares. (2020a, 10 de marzo). *Crímenes de Fuerza Pública no pueden seguir impunes: HRW.* Consultado en https://pares.com.co/2020/03/10/crimenes-de-fuerza-publica-no-pueden-seguir-impunes-hrw/

Fundación Paz y Reconciliación, Pares. (2020b, 25 de mayo). *La cara oculta de los desalojos en Ciudad Bolívar.* Consultado en https://pares.com.co/2020/05/25/la-cara-oculta-de-los-desalojos-en-ciudad-bolivar/el

Instituto Krok. (2020, 16 de junio). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Diciembre 2018 a noviembre 2019.* Consultado en https://peaceaccords.nd.edu/barometer/colombia-reports?lang=es

Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) y Coalición Colombiana contra la Tortura (CCCT). (2020, junio). P*rotestas sociales y uso excesivo de la fuerza en Colombia: un análisis desde la lente de la prohibición de la tortura".* Consultado en https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Protestas%20sociales%20-%20CCCT%20OMCT%20Junio2020.pdf

Procuraduría General de la Nación, PGN. (2020, 14 de enero de). Procuraduría pide a la Policía suspensión inmediata del uso de Escopeta calibre 12 utilizada por el Esmad para disolver disturbios y bloqueos de vías. Consultado en https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-pide-a-la-Policia-suspension-inmediata-del-uso-de-Escopeta-calibre-12-utilizada-por-el-Esmad-para-disolver-disturbios-y-bloqueos-de-vias.news

Revista Semana. (2020, 6 de julio). 10 horas de terror. *Semana*. Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/en-exclusiva-masacre-carcel-la-modelo-pruebas-del-amotinamiento-carcelario/677853

PUEBLOS INDÍGENAS Y CONSULTA PREVIA

Equipo de Consejería Mayor
Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC.

El 24 de junio de 2020, el Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas hizo una intervención en la que uno de sus puntos centrales fue lo que está sucediendo en el mundo con respecto al derecho a la consulta previa durante la crisis de la pandemia. En una de sus afirmaciones señaló:

> En estos tiempos de pandemia, me dirijo a Uds. para manifestar (...) mi preocupación y temores con respecto a la situación de los pueblos y de las comunidades indígenas del mundo. (...) he sabido que en algunos países se están suspendiendo, abruptamente, las consultas con los pueblos indígenas y también las evaluaciones de impacto socio/ambiental para forzar la ejecución de megaproyectos relacionados con la agroindustria, la minería, las represas y la infraestructura (Servindi, 2020).

Advirtió también que ha visto y leído "como [en esta coyuntura] se está concretando la negación o violación de los derechos que se han logrado en el plano internacional", en particular, el consignado en el artículo 6 del Convenio Nº 169 de la OIT de 1989 (OIT, 1989), que regula la consulta previa. Sus palabras nos sirven para mostrar que las medidas tomadas en Colombia durante la pandemia son una extensión sin tapujos, de lo que ha querido hacer Duque a este respecto.

La consulta previa, libre e informada: ni acción coordinada, ni participativa, ni sistemática

El artículo 2 del Convenio mencionado de la OIT señala que,

> Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, *una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad* (cursiva agregada) (OIT, 1989).

Desde la ratificación en Colombia del Convenio 169 mediante la ley 21 de 1991, hasta la fecha, estas condiciones no se han garantizado por parte de los gobiernos de turno. En octubre de 2015, luego de 24 años, el gobierno de Santos y la Mesa Permanente de Concertación con

los Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC)[1] pactaron una ruta de acercamiento para adelantar un proceso, con miras a concertar *el desarrollo normativo del derecho a la consulta previa*. Cinco años después, la ruta no se ha implementado. Por el contrario, lo que se evidencia en el gobierno de Iván Duque es la falta de voluntad política para desarrollarla y para garantizar este derecho fundamental.

Como parte de los esfuerzos de los pueblos indígenas para aportar a una mejor comprensión y ejercicio de la consulta previa, 24 pueblos de nueve resguardos pertenecientes a las cinco macrorregionales de la ONIC entregaron, el 29 de noviembre de 2019, los *Protocolos propios de consulta previa*[2], con importantes aprendizajes y recomendaciones. Pero, no tuvieron ningún eco como lo que son: un camino para lograr, desde una perspectiva garantista, concertar el marco común de aplicación del derecho a la consulta previa. Por ello, en muchas ocasiones, los pueblos han recurrido a la acción de tutela para garantizarlo. Lo corroboran numerosos casos durante estos 25 años.

> **"Veinticuatro pueblos indígenas entregaron en noviembre de 2019 los *Protocolos propios de consulta previa*: un camino para concertar el marco común de aplicación del derecho a la consulta previa."**

Un ejemplo connotado de lo dicho es el del pueblo Mokaná, de Malambo (Atlántico). Desde 2017, inició su lucha por el derecho a la consulta previa, vulnerado con la construcción, comenzada ese año, de la Circunvalar de la Prosperidad, parte del Proyecto Cartagena-Barranquilla. Con la obra, se ha desconocido totalmente la existencia de este pueblo indígena. Incluso, se han arrasado zonas de importancia arqueológica e impactando sus derechos territoriales. Por esa razón, la Corte Constitucional falló a favor de los Mokaná, mediante la sentencia T-444 del 20 de febrero de 2019. En ella, "estimó que se vulneró el derecho a la consulta previa de esta comunidad, al obviar el carácter material y sustancial que tiene el reconocimiento de las comunidades indígenas y defender un acto administrativo sin considerar la realidad"[3].

Por situaciones como esta, los empresarios, con resonancia mediante la prensa, han buscado instalar en la opinión pública un prejuicio: la interrupción o suspensión de obras o megaproyectos se debe a la obstinación de los indígenas y a la consulta previa (Sarralde, 2019). La realidad es otra. En 2018, la Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras informó que las suspensiones obedecían a "las deficiencias en la solicitud y/o expedición de las licencias ambientales" y la "ineficacia del Ministerio del Interior" en su liderazgo frente a todo el proceso (Contraloría General de la República, 2018).

Como respuesta al fallo de la Corte, el gobierno de Duque decidió avanzar por la vía de reestructurar la Dirección de Consulta Previa. Mediante el decreto 2353 de diciembre de 2019, modificó la estructura del Ministerio del Interior transformando a partir del 1º de enero de 2020 la Dirección en Autoridad Nacional de Consul-

[1] La Mesa se creó mediante el decreto 1397 de 1996. Está integrada por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Confederación Indígena Tayrona (CIT) y la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC). Tiene como invitadas a las Autoridades Indígenas de Colombia por la Pacha Mama (AICO) y a las Autoridades Tradicionales Indígenas de Colombia–Gobierno Mayor.
[2] "Los Protocolos propios de Consulta Previa son instrumentos al servicio de nuestros territorios ancestrales y sus gobiernos propios, para garantizar el ejercicio de las consultas previas desde la Ley de Origen, Planes de Vida y/o Salvaguarda de cada Pueblo y comunidad ancestral" (Onic, 2019b).
[3] Diario Constitucional, disponible en https://bit.ly/3jnwBNY

ta Previa, que recibe de la dependencia antecesora todos los procesos en curso, pero, con una nueva condición: tiene autonomía en la determinación de "la procedencia y oportunidad de la consulta previa para la adopción de medidas administrativas y legislativas y la ejecución de los proyectos, obras o actividades" (Revista Dinero, 2019). Previamente, en la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 mediante la ley 1955 de mayo de 2019 se estableció la *tasa por la realización de la consulta previa,* de manera tal que la actual Autoridad Nacional de Consulta Previa derivará parte de su financiamiento de lo que paguen los interesados en llevar a cabo los proyectos y que, por concepto de esta tasa, deben realizar la consulta previa.

"En el gobierno de Duque, el acento ya no está en una mayor coordinación para garantizar los derechos. Se pone en cómo agilizar el "trámite" de la consulta previa."

Para el movimiento indígena, con este cambio, el acento deja de estar en una mayor coordinación y participación para la garantía de los derechos, como lo obliga el Convenio 169 ratificado por el Estado colombiano. Ahora, se sitúa en términos de mercantilización y para agilizar el "trámite" de la consulta previa. Una vez más, se desconoce el carácter de derecho fundamental de la consulta, se desvirtúa su intrínseca relación con el respeto a la integridad y pervivencia de los pueblos y territorios. Esto agrega nuevas tensiones pues, quienes ahora pagan con el propósito de adelantar la consulta previa, pueden generar presiones indebidas que, finalmente, conduzcan a la vulneración de los derechos de las comunidades.

Aprovechar la pandemia para afianzar su agenda

Luego, llegó la pandemia a Colombia, en marzo de 2020. El 17 de ese mes, el presidente expidió el decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica (decreto 417 de 2020) y quedó con facultades para expedir decretos y medidas en función de contrarrestar los efectos la epidemia. Esto, teniendo como base sus propósitos anteriores a la aparición del virus.

Diez días después de decretada la Emergencia, con el argumento de prevenir el contagio del covid-19, emanó del Ministerio del Interior una circular en la que la ministra disponía el *uso de medios virtuales* para llevar a cabo procesos de consulta previa. A los pocos días, el 3 de abril, se conoció un pronunciamiento escrito de 26 empresarios que pareció darle énfasis a la idea de la ministra y aprovechar la voz de alarma ante los riesgos económicos. En uno de sus apartes, los empresarios sugirieron lo siguiente:

La población indígena en el país

suma 1.905.617 personas, perteneciente a 115 pueblos y naciones indígenas (DANE, 2018), Esa suma equivale al 4,3 % de la población total de Colombia. El 21 % de esas personas vive en contexto de ciudad y el 79%, en las zonas rurales.

Aprobar procedimientos abreviados para temas que hoy frenan el desarrollo como son los trámites de regalías, d*e consulta previa* y licencias ambientales en los que, sin vulnerar el ordenamiento jurídico, se simplifique su aplicación, para aumentar y acelerar la productividad

[4] A través de la CIR-2020-42-DMI-1000.



> en los sectores estratégicos de desarrollo económico del país (cursiva agregada) (Business & Human Rights Resource Centre, 2020).

Los pueblos y organizaciones indígenas rechazaron la circular del Ministerio del Interior y con esto se consiguió que la medida se derogara[4] el 20 de abril. La ministra señaló que esto se motivaba dada la "relevancia social que ha generado la recomendación (...)". Pero, al tiempo, mantuvo la posibilidad de realizar procesos virtuales, "en la medida que existan condiciones de acceso a medios tecnológicos y que las comunidades étnicas acepten de manera libre e informada su utilización". Como si se tratara nuevamente de cumplir con un trámite, la puerta que se deja abierta para la virtualidad resulta lesiva de los derechos de los pueblos étnicos, pues, no se ha avanzado en la creación de condiciones que realmente garanticen el derecho a la consulta previa, mientras que, a la vez, existen poderosos intereses económicos en los territorios objeto de consulta.

Vulneración y desconocimiento a la integralidad de los derechos de los pueblos y naciones indígenas

Todo lo anterior sucede en un escenario de exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas. El exterminio ha ido creciendo a lo largo y ancho del país, incluida Bogotá. Entre el 7 de agosto de 2018 (fecha de posesión del presidente Duque) y el 17 de junio de 2020, el total de afectaciones registradas por el Observatorio de Derechos Humanos de la ONIC fue de 34.026 (ONIC, 2020). Las afectaciones que se contabilizan incluyen confinamiento, desplazamiento masivo forzado, amenazas, reclutamiento forzado, secuestro, violencia sexual, detención y retención ilegal y afectaciones al territorio. Entre agosto de 2019 y junio 17 de 2020, hubo 84 homicidios a comuneros, guardias, líderes y autoridades indígenas. Los pueblos más afectados han sido los Emberá Katío o Eyabida, Emberá Dóbida, Emberá Chamí, Awá, Nasa, Wounaan, Zenú y Wayuu. Además, durante la actual presidencia, el conflicto armado se ha recrudecido en departamentos en los que habitan pueblos indígenas: en Chocó, Cauca, Nariño, Antioquia, La Guajira, Norte de Santander y Putumayo, con las consecuencias para su vida, integridad y pervivencia. En este aspecto, la respuesta gubernamental ha sido extremar la militarización de los territorios, incumplir la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado en 2016 y de su Capítulo Étnico y estigmatizar a la guardia indígena.

Unidad para garantizar los derechos colectivos y ambientales

Desde sus comienzos, este gobierno ha hecho la misma carrera mediática del empresariado: ha mostrado la consulta previa como obstáculo para el desarrollo del país. Es lo que se observa en la arremetida de todas sus medidas, que niegan y vulneran sistemáticamente a los pueblos indígenas sus derechos fundamentales y colectivos.

La ONIC-Autoridad Nacional de Gobierno Propio, en su recién aprobada Ley de Gobierno Propio P*acto para Volver al Origen*[5], reafirma,

> el carácter de la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado como un derecho fundamental de nuestros pueblos, ratificado

[5] Capítulo III. Pervivencia para la Autodeterminación, Mandato 23

> por el bloque de constitucionalidad colombiano, esencial para nuestra pervivencia física y espiritual, proteger la Madre Tierra y la diversidad étnica de la Nación, como parte del interés general de la misma[6] (ONIC, 2019a).

Con ello, renueva sus esfuerzos e invita a todo el movimiento indígena y social a unirse a la defensa del derecho a la participación en los temas ambientales de todas y todos los colombianos. En especial, al de los pueblos étnicos. Y a la defensa de la consulta previa, libre e informada, como derecho fundamental. Finalmente, se insta al gobierno colombiano a actuar acorde con sus deberes y obligaciones derivadas del bloque de constitucionalidad, la Constitución Política y la jurisprudencia nacional y regional, para la protección de la vida y los territorios.

Referencias bibliográficas

Business & Human Rights Resource Centre. (2020), *Colombia. Gobierno y empresarios pretenden flexibilizar el licenciamiento ambiental utilizando el Covid-19 como principal argumento*. Consultado el 30 de junio de 2020 en https://bit.ly/3dR5wPi.

Contraloría General de la República. (2018). *La consulta previa: ¿realmente frena los proyectos estratégicos del país?* Consultado en https://bit.ly/3ii6mIv

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2014). *3er Censo Nacional Agropecuario. Quinta entrega de resultados 2014–Cifras definitivas.* Consultado el 28 de junio de 2020 en https://bit.ly/2BrTsXJ.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2018). XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda.

Organización Internacional del Trabajo, OIT. (1989). C169. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Consultado el 23 de julio de 2020 en https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

[6] MANDATO 23. CONSULTA Y CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO. Reafirmamos el carácter de la Consulta y Consentimiento Previo, Libre e Informado - CCPLI, como un derecho fundamental de
nuestros pueblos, ratificado por el bloque de constitucionalidad colombiano, esencial para nuestra pervivencia física y espiritual, proteger la Madre Tierra y la diversidad étnica de la Nación, como parte del interés general de la misma. Por su condición de derecho fundamental irrenunciable, intransferible, innegociable, imprescriptible e irreductible, la Consulta Previa no podrá ser utilizada por actores públicos, privados o mixtos, de orden local, nacional o global, para validar el derecho a contaminar y despojar, o para restringir la autoridad y autonomía de los Pueblos y Naciones Indígenas sobre el ordenamiento, cuidado y manejo de los territorios, las cuencas, los bosques, las semillas, la biodiversidad genética y los conocimientos tradicionales.
Toda propuesta de norma, política, programa, estrategia y/o proyecto local, zonal, regional, nacional o internacional, de tipo público, privado o mixto, que afecte en forma directa o indirecta, en lo material o espiritual, la pervivencia, autonomía y Buen Vivir de los pueblos y sus territorios, exige la garantía del derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, de acuerdo a las Leyes de Origen, Planes de Vida y Salvaguarda, otras disposiciones e instrumentos de gobierno propio y la normatividad no indígena, la jurisprudencia y los estándares internacionales aplicables que se encuentren en armonía con la defensa irrestricta de los bienes jurídicos.

Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic. (2019a), *Ley de Gobierno Propio – Pacto para Volver al Origen.* Aprobada y expedida por la Asamblea Nacional de Autoridades Indígenas de la ONIC el 18 de noviembre de 2019. Documento sin publicar.

Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic. (2019b, 29 de noviembre). *Resguardos de 24 Pueblos Indígenas presentan este viernes sus Protocolos Propios de Consulta Previa al Gobierno Nacion*al.

Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic. (2020). A*fectaciones registradas a los Derechos Humanos y derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en Colombia desde noviembre de 2016, hasta el 17 de junio y en el marco de la pandemia del covid-19.* Observatorio de Derechos Humanos de la Consejería de Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos y Paz. Documento sin publicar.

Revista Dinero. (2019), ¿Qué cambios tendrán las consultas previas? Dinero. Consultado el 29 de junio de 2020 en https://bit.ly/31Ai7Uv

Sarralde, Milena. (2019). Por falta de consulta previa, Corte limitó 9 proyectos este año. El Tiempo. Consultado el 30 de junio de 2020 en https://bit.ly/31Al6fQ.

Servindi. (2020). ONU: *"Los Derechos de los Pueblos Indígenas al tenor del COVID-19* Consultado en https://www.servindi.org/actualidad-opinion/28/06/2020/onu-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-al-tenor-del-covid-19

PERSISTENCIA DE LA CRISIS CARCELARIA

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, FCSPP.

Durante el último año, Iván Duque y su partido de gobierno, el Centro Democrático, han desempeñado un papel determinante en la continuidad y profundización *del Estado de cosas inconstitucional en las cárceles colombianas,* declarado por la Corte Constitucional en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015. Desde el inicio de su gobierno, han sido más los anuncios que las acciones efectivas para superar la violación sistemática y generalizada de los derechos humanos de la población privada de la libertad. A esto se suman las problemáticas derivadas de la pandemia generada por la covid-19, lo que ha agudizado la crisis existente.

La hoja de ruta trazada por el Gobierno nacional hace más de un año se basa, en teoría, en el denominado "Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario" (Gobierno Nacional, 2019), cuya vigencia se extiende de 2019 a 2021. Este plan se ha criticado duramente por parte de las organizaciones integrantes de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013, en sus informes V, VI y VII. Ellas consideran que, en su formulación, "las acciones presentadas están definidas en términos vagos y abstractos, de forma que su sentido, viabilidad, costos y consecuencias no son claros" (Benjumea, 2019, p. 6). Este grado de indefinición se combina con los anuncios grandilocuentes del presidente Iván Duque, como el reiterado Plan de Choque en las cárceles y el Plan Nacional de Política Criminal, en los que no hay avances claros en tiempos, proyecciones presupuestales, impactos y garantía de derechos. Incluso, sobre este último plan, no se conoce ningún documento aprobado que lo desarrolle. Solamente, referencias a él en los informes entregados por el Gobierno nacional a la Corte Constitucional, pero, de ninguna manera se sabe cuál será su enfoque y cómo se llevará a cabo.

En particular, en su Plan de Transformación y Humanización de las cárceles, el Estado colombiano ha dicho que se enfocará en cuatro ejes de derechos: la racionalización del ingreso al sistema penitenciario y carcelario, la infraestructura, la vida en reclusión y la resocialización. Y en dos ejes transver-

sales: transparencia y humanización. Lo cierto es que no hay avances sustanciales en la superación del Estado de cosas inconstitucional en las cárceles. Gran parte de lo que reporta el Estado colombiano como "avances" consiste en indicadores de gestión, mediante datos y más datos, sin un contexto adecuado. Mientras tanto, se siguen vulnerando los derechos fundamentales de gran cantidad de personas privadas de la libertad.

No hay avances en la superación del Estado de cosas inconstitucional en las cárceles declarado en 2015. Siguen vulnerándose los derechos fundamentales de muchas personas privadas de la libertad.

Muestra de ello es el conjunto de nulos resultados en la racionalización del ingreso al sistema penitenciario. Es notorio que el Estado colombiano sigue haciendo uso desmesurado del encarcelamiento como si fuera la única medida para regular los problemas sociales e impartir justicia. Actualmente, Colombia tiene la tercera tasa de encarcelamiento más alta de América Latina: 225 personas por cada 100 mil habitantes[1], lo que le otorga el segundo puesto en Suramérica con más personas privadas de la libertad. Para el 31 de mayo de 2020, el número llegaba a 112.039. De estas, 33.043 (Inpec, 2020) se encontraban en calidad de sindicadas, es decir, sin una sentencia condenatoria en firme. Tal cuestión demuestra un abuso en la detención preventiva, que, además, implica otras vulneraciones de derechos humanos, como al acceso a la pronta administración de justicia, a la presunción de inocencia, a la libertad y a la seguridad jurídica.

Este uso a ultranza de la cárcel se ha evidenciado, incluso, en los escenarios de emergencia y excepción por el coronavirus, pues el Decreto Legislativo 546 de 2020, que contemplaba el otorgamiento de prisión y detención domiciliaria a personas privadas de la libertad, resultó inocuo y engañoso luego de que contemplara más de 71 exclusiones y resultó, en algunos casos, más restrictivo que la ley ordinaria.

En distintos planes se señala la necesidad transformar la política criminal, calificada de "ser reactiva, inestable y subordinada en materia de seguridad ciudadana, valiéndose del sistema penal y de la privación de la libertad como las medidas principales para resolver los problemas de criminalidad" (Gobierno nacional, 2019). Sin embargo, esto no tiene coherencia con los anuncios del presidente Iván Duque, quien ha hecho una férrea defensa de varias reformas penales tendientes al endurecimiento punitivo. La de mayor representatividad ha sido la cadena perpetua para violadores de menores (El Tiempo, 2020), duramente criticada por académicos y expertos por ser populista, engañosa al no garantizar la efectiva protección de los menores y por contrariar la Constitución (Uprimny, 2020).

En ese escenario, se ha favorecido que se mantenga un índice de hacinamiento bastante elevado: 38,7 %. Según el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), de las 132 cárceles existentes en Colombia, 92 presentan un grave hacinamiento. La situación puede ser más alarmante en determinadas cárceles, pues, tienen un hacinamiento superior al promedio nacional, como es el caso de la cárcel de Riohacha, con un 302 % (Inpec,

[1] Basado en una población nacional estimada de 50,19 millones a mayo de 2020 (según cifras de las Naciones Unidas) (Word Prisión Brief, 2020).

2020). Lo anterior ha tenido implicaciones desastrosas para la dignidad de las personas privadas de la libertad, pues, en espacios diseñados para dos personas, pueden llegar a habitar hasta siete; muchas han llegado a dormir en pisos, pasillos y adentro de los baños.

Debido al grave hacinamiento existente en las cárceles colombianas, se han creado condiciones favorables para la rápida expansión de la covid-19, pues, es imposible practicar el distanciamiento social cuando siete u ocho personas deben vivir en la misma celda. Para el 30 de junio de 2020, el Inpec reportó 1.651 casos activos y, de ellos, 1.471 en personas privadas de la libertad en 24 cárceles. Los casos de contagio más graves se encuentran en las cárceles de Cali, con 687 casos; la cárcel de Cartagena, con 325 casos; la cárcel de Espinal, con 286 casos y la cárcel de Villavicencio, que llegó a tener más de mil contagios. Sin embargo, según el Inpec, hubo aquí una gran recuperación que dejó solo 31 contagios. Las cifras de esta última cárcel resultan dudosas, pues, muchos privados de la libertad han manifestado no habérseles hecho segundas pruebas (Inpec, 2020).

El grave hacinamiento en las cárceles crea las condiciones para la rápida expansión de la covid-19. Y es alarmante, allí, el incumplimiento en la garantía del derecho a la salud.

En el caso de la garantía del derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, el Gobierno colombiano se mantiene con un nivel de incumplimiento alarmante. Según la Procuraduría General de la Nación (PGN), en su informe a la Corte Constitucional, para el primer semestre de 2019 se generaron 37.878 autorizaciones médicas, de las que se solicitaron 18.165 y se cumplieron solo 8.851 (PGN, 2019, p. 2), un número bastante reducido, si tiene en cuenta la demanda inicial del servicio de salud. Para un periodo similar, entre enero y marzo de 2020, de las 24.786 citas solicitadas, solo se cumplieron 11.701, es decir, el 47,2 % (Presidencia de la República, 2020, p. 61), lo cual demuestra que continúan las deficiencias en la asistencia médica.

Esto se refleja en el contexto actual provocado por la pandemia de la covid-19. En las cárceles con mayores niveles de contagio, las personas internas y los mismos funcionarios penitenciarios han denunciado la escasez de personal sanitario, insumos médicos e infraestructura hospitalaria, lo cual ha dificultado el seguimiento de la enfermedad y la aplicación de segundas pruebas para descartar la presencia del virus en los primeros contagiados. Todo ello compromete gravemente la vida, la integridad y salud pública, tanto de la población reclusa, como de sus alrededores.

Por otro lado, la crisis llegó a tal punto que durante el mes de marzo se presentaron múltiples protestas, huelgas de hambre y motines en cerca de 24 cárceles en todo el país. En la mayoría de los casos, la respuesta estatal fue el uso excesivo y letal de la fuerza. Los hechos más graves se reportaron el 21 de marzo en la cárcel Modelo de Bogotá, donde 23 internos resultaron muertos por armas de fuego y 84 quedaron heridos (*El Espectador,* 2020); según las revelaciones de la revista Semana (2020), se habrían presentado hechos de tortura contra varios presos.

Todo lo anterior evidencia que el actual gobierno está lejos de representar un cambio que permita garantizar los derechos fundamentales de la población privada de la libertad. Por el contrario, sus acciones han conducido a la profundización de las problemáticas existentes.

Referencias bibliográficas

Benjumea, A. (2019). *Comentarios de la Comisión de Seguimiento al VI Informe de Seguimiento al estado de cosas inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario del Gobierno Nacional.* Bogotá: Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil.

El Tiempo. (2020, 18 de junio). Duque celebra aprobación de cadena perpetua para violadores de niños. *El Tiempo.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/duque-celebra-aprobacion-de-cadena-perpetua-para-violadores-de-ninos-508516

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec. (2020). *Estadísticas PPL 31 de mayo de 2020.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.inpec.gov.co/ca/covid-19-establecimientos-inpec

Ministerio de Justicia. (2019). *Plan de transformación y humanización del sistema carcelario.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf

Gobierno de Colombia. (2020, 9 de junio). *Octavo informe semestral del Gobierno nacional al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario.* Consultado el 21 de agosto de 2020 en http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/Seguimiento/OctavoInforme/Octavo%20informe%20de%20seguimiento%20al%20ECI%20versi%C3%B3n%20final..pdf?ver=2020-06-10-094934-453

Morales Sierra, F. (2020, 5 de mayo). Motín de marzo en La Modelo dejó 24 muertos, uno más de los que ha admitido el Inpec. *El Espectador.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/coronavirus/motin-de-marzo-en-la-modelo-dejo-24-muertos-uno-mas-de-los-que-ha-admitido-el-inpec-articulo-917944/

Procuraduría General de la Nación, PGN. (2019, 4 de julio). *Informe sobre el sexto reporte de seguimiento del Gobierno Nacional al cumplimiento de las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015*. Consultado el 12 de agosto de 2020 en http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/Informe%20de%20la%20Procuraduria%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n%20al%20VI%20Informe%20de%20Seguimiento%20al%20Gobierno%20Nacional.pdf+¡

Semana. (2020, 7 de junio). 10 horas de terror. *Semana.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.semana.com/nacion/articulo/en-exclusiva-masacre-carcel-la-modelo-pruebas-del-amotinamiento-carcelario/677853

Uprimny, R. (2020). La academia contra la cadena perpetua. *El Espectador.* Consultado el 30 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/opinion/la-academia-contra-la-cadena-perpetua/

Word Prisión Brief (2020). *Colombia. Word Prisión Brief Data*. Consultado en https://www.prisonstudies.org/country/colombia (consultado el 30 de junio de 2020).

EL REGRESO DE LA GUERRA Y LA PAZ FRUSTRADA




qué me
blas Viejo?

La implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

EN ESTADO CRÍTICO, PERO EN DISPUTA

Jairo Estrada Álvarez / Profesor del Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia

A más de dos años de iniciado el cuatrienio de Iván Duque Márquez (7 de agosto de 2018), se han hecho más evidentes los rasgos y ejecutorias de su política de implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final). Ante la imposibilidad de hacerlo "trizas", el gobierno se vio obligado a diseñar su propia política de implementación: la política de estabilización Paz con legalidad. Dicha política, además de evitar toda mención a la expresión Acuerdo final para..., se sustenta en una burda simplificación y distorsión de sus contenidos para tratar de alinearlo a los propósitos de la acción gubernamental durante el período actual.

Para el gobierno de Duque, el Acuerdo final es una anomalía y ha tenido que lidiar con ella a regañadientes. Lo viene haciendo mediante una política que bien puede caracterizarse como de *simulación de la implementación*, que desconoce la naturaleza integral de este proceso, que consiste en la atención de una necesaria sincronía y simultaneidad de sus contenidos, en especial, en materia de reforma rural integral (RRI), apertura democrática y participación política, solución al problema de las drogas de ilícitas, sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, garantías de seguridad para quienes ejercen la oposición política y social y reincorporación integral. En suma, una "política de simulación" que busca desconocer o reducir al extremo los propósitos reformistas, democratizadores y de transformación social del Acuerdo final, a fin de imponer una versión de "implementación controlada" que evite cualquier afectación o agrietamiento del régimen de dominación de clase existente en el país.

Tras el impulso inicial de la implementación durante el gobierno de Santos, ya marcada por incumplimientos y alteraciones del Acuerdo, durante el de Duque, el proceso se ha llevado a un estado crítico y de precariedad. En lo corrido de este gobierno, no ha habido un solo desarrollo normativo que permita afirmar compromiso gu-

bernamental alguno con la implementación. Al contrario, además de la parálisis en el aspecto mencionado, son conocidos los intentos (frustrados) por obstaculizar la puesta en marcha de normas ya existentes: así lo fueron, en su momento, las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP); o lo son los anuncios reiterados de introducir "modificaciones" al Acuerdo por parte de altos funcionarios gubernamentales y, también, los continuos ataques de la bancada del partido de gobierno, el Centro Democrático.

> **"En el gobierno de Duque, la implementación ha llegado a un estado precario. No hay un solo desarrollo normativo que permita afirmar compromiso gubernamental alguno al respecto."**

Por otra parte, la información disponible indica que se está frente a una política de desfinanciación. Eso es comprobable al contrastar los recursos inicialmente ordenados por el Plan Marco de Implementación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, con los que, aparentemente, ha dispuesto el gobierno actual; a eso se agrega la inoperancia, a la fecha, del "trazador presupuestal para paz", instrumento creado en el artículo 230 de la ley que expide el Plan Nacional de Desarrollo (ley 1955 de 2019) para hacer seguimiento efectivo a los recursos para la implementación.

Las numerosas disposiciones sobre la Reforma Rural Integral (RRI) se encuentran engavetadas. No se conoce un solo campesino o campesina sin tierra o con insuficiente tierra que haya recibido del Fondo de Tierras una sola hectárea de tierra de manera gratuita, la formalización de la propiedad de pequeños y medianos campesinos tampoco registra avances constatables, el catastro multipropósito se ha vaciado de sus contenidos originales, la jurisdicción agraria no cuenta aún con el marco normativo y, de los 16 planes nacionales de la RRI, apenas se han adoptado 6.

El gobierno de Duque viene presentando los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como la gran ejecutoria de la implementación. Empero, los PDET gubernamentales no son los PDET del Acuerdo final; más bien, son la mejor expresión de su política de simulación. No se conocen documentos oficiales sobre los 16 PDET que permitan identificar técnicamente los propósitos, objetivos, metas y prioridades, programas y proyectos de cada uno de ellos (solamente, una "hoja de ruta" para el PDET de El Catatumbo); tampoco, la concepción de territorio que les subyace. Tan solo, son identificables "obras PDET", que, en lo esencial, corresponden a obligaciones consuetudinarias del Estado, en general, y del gobierno, en particular; aquellas que, por mandato constitucional y legal, debían cumplirse ya antes de la firma del Acuerdo final.

Los "PDET gubernamentales" se encuentran más bien alineados con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o "Zonas Futuro". Estas responden a una visión del territorio inscrita en la doctrina de la "seguridad nacional" y del "enemigo interno", en la que, sus problemáticas se conciben como de "orden público", a resolver mediante la conjunción de procesos de militarización con acciones cívico-militares. En suma, inscritas en propósitos contrainsurgentes en sentido amplio y de consolidación (y alistamiento) de territorios, a fin de promover en perspectiva estratégica nuevas geografías de la acumulación capitalista. En ese aspecto, es evidente la instrumentalización política de los PDET para favorecer una política de seguridad y de producción del territorio acorde con las visiones de la derecha transnacional y del imperialismo. No debe perderse de vista que las fuerzas espe-

ciales de la Brigada de Asistencia Fuerza de Seguridad, bajo la dirección operativa del Comando Sur de los Estados Unidos, están actuando en las "Zonas Futuro", superpuestas sobre los territorios PDET.

Las reformas para la apertura democrática y la participación política no han tenido desarrollo alguno durante el gobierno de Duque; se trata de una tarea pospuesta que podría tener algún impulso si se produce una decisión judicial favorable en el litigio sobre las 16 circunscripciones especiales territoriales de paz, contrariando, por cierto, el sentir del gobierno.

Luego de los avances iniciales del Programa nacional de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), el gobierno de Duque lo puso en el congelador; apenas ha cumplido tardíamente y de manera parcial los compromisos con las 99.097 familias inscritas en el programa, pero no ha provisto las condiciones para el diseño y puesta en marcha de planes alternativos por parte de las comunidades. En su lugar, se advierte más bien el retorno a la llamada guerra contra las drogas, que privilegia la erradicación forzada y prevé el regreso a la aspersión aérea con glifosato, propósito que se encuentra en preparación.

La reincorporación integral representa otro de los campos en los que, según el gobierno, se expresaría su compromiso con la implementación. Es cierto que se han reconocido las prestaciones económicas individuales básicas previstas en el Acuerdo final y se le ha dado continuidad a su entrega. Pero, los objetivos de la reincorporación colectiva siguen sin respuesta y se están diluyendo en el tiempo. El gobierno privilegia medidas y acciones orientadas a la "individualización" del proceso; no ha habido la voluntad y decisión política para dar tierra a los y las exintegrantes de las Farc-EP a fin de que puedan adelantar sus proyectos productivos; en su mayoría, estos se sostienen gracias al trabajo de los hombres y mujeres que dejaron las armas y con apoyos parciales de la comunidad internacional; pero, carecen de sostenibilidad en el largo plazo y distan del propósito de habilitar condiciones para una "normalización" de la vida.
Además de los reiterados intentos del partido de gobierno por envilecer la representación del partido Farc en el Congreso de la República, la mayor afectación a la dinámica de reincorporación se está produciendo por la incapacidad del Estado, en particular, del gobierno, para garantizar la vida de quienes, de buena fe y confiando en el principio del *pacta sunt servanda*, dejaron las armas. Al 20 de julio de 2020, el número de asesinados ascendió a 219; a eso se agregaron los asesinatos de 44 familiares, amenazas y desapariciones y numerosos casos de desplazamiento forzado de exguerrilleros y exguerrilleras y sus familiares en diversos territorios del país (por ejemplo, en Santa Lucía de Ituango y La Blanquita en Frontino, en Antioquia; Argelia y Buenos Aires en el Cauca, Algeciras en el Huila, El Diamante en el Meta, entre otros).

Este cuadro dramático coincide con la situación de violencia política que se vive en los territorios del país, una de cuyas expresiones es el asesinato de líderes y lideresas sociales. Del Acuerdo final se esperaba que, al hacerlo realidad, se ganaran nuevas condiciones para la producción social del territorio, de manera que contribuyesen, justamente, a la superación de la violencia política: implementación integral con enfoque territorial, participación de las comunidades y garantías de seguridad. Con respecto a estas últimas, se previó un sistema relativamente robusto que tiene ya los respectivos desarrollos normativos, no implementados en lo fundamental.

Frente a las nuevas dinámicas territoriales tras la dejación de armas por parte de las Farc-EP, la respuesta estatal no ha estado precisamente en lo consagrado en el Acuerdo final. Durante el gobierno de Duque, se ha impuesto, más bien, una política territorial contraria, que acentúa el ejercicio de la violencia. No se han brindado las "garantías de seguridad". La violencia política es mayor, en paradoja aparente, allí donde hay creciente presencia de la fuerza pública. Los rasgos de la violencia en los territorios, los asesinatos de líderes y lideresas sociales y el exterminio de los exintegrantes de las Farc-EP indican que no se está frente a una sucesión de casos aislados explicables por modalidades de violencia no política; que se trata de hechos que solo se entienden por la existencia de estructuras criminales complejas, con coordinación y articulación centralizada, de naturaleza esencial contrainsurgente y paramilitar (a pesar de su existencia local difusa) y que responden a un propósito común de preservación violenta del orden existente. Frente a esas estructuras, no se evidencia una acción gubernamental decidida, debido, entre otras cosas, al negacionismo frente al paramilitarismo

Por otra parte, en relación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (que no es de competencia gubernamental), se registran avances importantes en cuanto a la organización y despliegue de funciones de las instituciones que lo conforman. Sin embargo, hay serias limitaciones. Estas provienen tanto de la financiación estrecha, como de los diseños originales que alteraron sus propósitos: frente a los compromisos con las víctimas del conflicto, se orientaron a la pretensión de centrar las responsabilidades y obligaciones en las Farc-EP y en su organización política sucesora, al tiempo que se aliviaban aquellas de los llamados agentes del Estado y de los terceros civiles; buscando la condena de la rebelión armada y la exculpación del orden social vigente y sus agentes. En ese aspecto, los compromisos con las víctimas del conflicto han devenido en retórica y demagogia.

Al estado precario y crítico de la implementación, se le agregan los impactos de la pandemia del covid-19. Estos amenazan en convertir al Acuerdo final en otra de sus víctimas. Al autoritarismo propio de los regímenes de excepcionalidad, se le adiciona el traslado de prioridades de la política pública y de los recursos, a otros aspectos de la vida económica y social; eso puede convertirse en pretexto adicional de incumplimiento.

Si la implementación no exhibe un estado más crítico y de mayor precariedad ello responde a que a su trayectoria no la define de manera exclusiva el gobierno. La firma del Acuerdo final no significó el fin del conflicto, sino el propósito de darle continuidad por la vía exclusivamente política; en ese sentido, lo que se abrió fue una intensa disputa por la implementación.

En medio de la situación descrita, debe decirse que el Acuerdo final cuenta hoy con una mayor aprehensión y legitimidad social. Es lo que se apreció en el paro del 21N y en las subsiguientes movilizaciones populares, en la existencia de un sector importante del Congreso de la República liderado por la "bancada por la paz" y en los respaldos de la comunidad internacional, que ha actuado como freno frente a pretensiones gubernamentales y despropósitos de sectores de la ultraderecha.

"El Acuerdo final cuenta hoy con más legitimidad social. Se aprecia en las movilizaciones populares, en la "bancada por la paz" del Congreso y en el respaldo de la comunidad internacional"

En los escenarios pospandemia, la so-



ciedad colombiana tiene en el Acuerdo final y en su implementación integral acumulados de indiscutible importancia para enfrentar los problemas inherentes al orden social vigente, exhibidos y agudizados de manera dramática en los últimos meses Tales acumulados, se encuentran íntimamente articulados con el propósito de la paz completa. Un imperativo para la construcción de la paz en Colombia es concretar la perspectiva de la solución política con las organizaciones rebeldes que aún se encuentran en alzamiento armado y habilitar caminos de sometimiento de estructuras de criminales vinculadas a las llamadas economías ilícitas.

LA ANTIRREFORMA AGRARIA ASFIXIA A LA REFORMA RURAL INTEGRAL

Camilo González Posso
Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz

A casi cuatro años de haberse firmado el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), todos los informes de evaluación de instancias de seguimiento pactadas y de organismos de control coinciden en decir que la Reforma Rural Integral sigue en pañales, en veremos, frenada, incipiente, minimizada. Y en asignar a la situación otros calificativos, mejor dicho, descalificativos semejantes[1].

No faltan razones para señalar, como hace el Instituto Kroc, que es poco lo que se ha avanzado al respecto y que son muchos los obstáculos en casi todos los subpuntos del pomposo "Hacia un nuevo campo colombiano", el primer punto en el índice del mencionado Acuerdo final (Iniciativa Barómetro y otros, 2020).

El Instituto Kroc ha presentado cuatro informes de seguimiento, en cumplimiento del encargo que le hicieran las partes firmantes del Acuerdo final y coincide con lo que consignan los que el mismo Acuerdo encomendó hacer al Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) y al Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Cerac). Ese balance ha incomodado al gobierno, en especial, al Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (alias *consejero del posconflicto* en la administración anterior), según lo manifestó en un foro con el Cinep el pasado 16 de abril de 2020.

Según el Instituto Kroc,

> En este periodo, el Gobierno ha avanzado en dos temas importantes, incorporados en su Plan Nacional de Desarrollo (PND 2018-2022): la puesta en marcha de una política para modernizar el sistema catastral –que hace parte del tema de acceso a la tierra– y la continuación del proceso de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). No obstante, hay pocos avances en los otros compromisos relacionados con el acceso a la tierra y en los Planes Nacionales (Iniciativa Barómetro y otros, 2020).

[1] El Acuerdo final se firmó entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) el 24 de noviembre de 2020. La Reforma Rural Integral es el primer punto del Acuerdo.

En el cuarto informe del Instituto Kroc (Iniciativa Barómetro y otros, 2020), los indicadores de seguimiento muestran que en materia rural se ha completado el 4 % de lo comprometido y otro 10 % está apenas iniciando. Muestran que en el 86 % restante, muy poco o nada se ha realizado. Al gobierno de Juan Manuel Santos le correspondió el primer arranque y parece que al de Iván Duque le tocó el freno en lo que no coincida con su programa de campaña.

El Sexto Informe de Verificación de la Implementación de los Acuerdos de Paz, presentado por el Cinep y Cerac, es más detallado. Aparte de reconocer pasos positivos con un piloto de catastro multipropósito, registra avances en la redacción de 16 Planes de Acción para la Transformación Territorial, que son regionales, intermunicipales y se apoyan en los PDET, escritos con amplia participación para 170 municipios en los tres años posteriores a la firma del Acuerdo final (Cinep/Cerac, 2019). Según este informe, el punto 1 del Acuerdo final es el que presenta los más bajos indicadores de implementación.

Lo que dicen esos informes es que en otros temas se pueden citar muchas cifras y hasta publicar listas de proyectos e intenciones, pero, al final, queda poco que contar como transformación democrática efectiva del campo colombiano. Menos que poco, si se hacen las sumas y restas de lo que por cuenta del pacto de paz ha llegado a los campesinos, a los que no tienen tierra y a las comunidades étnicas.

"Queda poco como transformación democrática del campo colombiano. Menos que poco, con lo que ha llegado a los campesinos, a los sin tierra y a las comunidades étnicas."

Si, además, se leen las evaluaciones de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación (PGN), queda claro que es casi nada lo que se ha hecho en entrega de tierra nueva a los pobres del campo, o solo la inercia de lo que siempre se ha hecho; que está por contar lo agregado al Fondo de Tierras, como predios que no estaban en registros dispersos antes de los acuerdos; que siguen en remojo las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) y hay, solamente, una nueva aprobada en el posacuerdo.

Ninguno de esos informes se pregunta en dónde está el problema, cuáles son las posibles explicaciones de la lentitud en la implementación de la Reforma Rural Integral y cuáles pueden ser lo correctivos para superar la dificultad. En este texto, vamos a dar algunas pistas, solo algunas, a modo de invitación a debatir el tema; pero, antes, retomemos las informaciones más significativas acerca de los subcapítulos del punto 1 del Acuerdo final, la Reforma Rural Integral.

El catastro multipropósito: tarea pendiente del desarrollo rural que de pronto camina después de la pandemia

En el Acuerdo final, se incluyó el *catastro,* instrumento indispensable para el ordenamiento social de la propiedad, uso del suelo, mercado de tierras, planeación territorial y ambiental, organización de avalúos y del impuesto predial, entre otros[2].

Es una verdad sabida que la seguridad de la propiedad privada y de las inversiones capitalistas en el campo exigen claridad de títulos, linderos y tradición de propiedad.

[2] El Catastro Multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización (véase IGAC, 2019).

También, que la tenencia de hecho, la falsa tradición y la informalidad han sido la madre de muchos conflictos y el ambiente propicio para el acaparamiento, la desposesión y el despojo (véase González 2014).

Por esto último, la banca multilateral en las últimas décadas y los grandes inversionistas agroindustriales y minero-energéticos han identificado como tarea urgente la organización del catastro -formación, actualización y conservación. Con la oposición cerrada o camuflada de los terratenientes o macrofundistas tradicionales, que han concentrado tierras y se resisten a hacer cuentas y a pagar el impuesto predial. Los primeros quieren concentrar tierras en propiedad o en uso para macroproyectos y los segundos, mantener y ampliar latifundios para apropiar plusvalía de engorde: lo que, desde Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx se ha llamado la *renta absoluta.*

Por estas tensiones, por intereses encontrados y conciliación entre semejantes, se ha mantenido en Colombia la indefinición catastral de la mano de la inequidad en los avalúos y en el pago de impuestos. En el documento Conpes 3859 de 2016 (*Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano*), se recuerda que de los 1.122 municipios de Colombia, el 28 % no tiene formación catastral y el 63,9 % tiene información desactualizada. Es sabido, además, que el que más tierra tiene en Colombia, paga menos impuesto predial por hectárea que cualquier microfundista. El avalúo por hectárea de un microfundista es seis veces mayor que el avalúo por hectárea de un gran terrateniente, considerando el promedio nacional (González, 2014).

En el actual gobierno, se ha incluido el tema del catastro en la agenda de estos años. Puede observarse esto tanto en el Plan de Desarrollo 2018- 2022[3], como en el documento Conpes 3951 del 26 de noviembre de 2018 (DNP, 2018), que autoriza al gobierno a contratar un crédito de US$ 150 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

El piloto multipropósito va sin rumbo

Pero, a la hora de la formación y la actualización catastral, el ritmo no lo marca el Plan Marco de Implementación del Acuerdo final, sino el lento proceso de acomodo de los intereses de los grandes propietarios y el paquidérmico funcionamiento de un Estado corporativo. Los nuevos concentradores de tierras para macroproyectos han encontrado formas para dar estabilidad a sus inversiones en medio del desorden catastral, el déficit abismal en formalización y la ausencia de seguridad en la propiedad de predios; incluso, aun cuando tengan historias de sangre y desposesión en medio de las violencias y de paso de mano a mano y de criminal a notaría en forma espuria.

> **"El ordenamiento catastral y la formalización dejan de ser urgentes cuando la concentración de tierras y recursos encuentra laberintos para ocultar irregularidades y hasta lavado de activos."**

El ordenamiento catastral y la formalización dejan de ser urgentes cuando la concentración de tierras y recursos encuentra laberintos en dónde ocultar irregularidades y hasta lavado de activos cuando sea necesario. Para

[3] Véanse los artículos que van del 79 al 82, de la Ley 1995 de 2019 que adoptó el PND 2018-2022. También, Salinas (2019).

esta artimaña, hay oficinas especializadas en armar sociedades de fachada, pero, también, sociedades anónimas constituidas en paraísos fiscales, en países flexibles para transacciones financieras.

Para maquillar irregularidades en la compra, acaparamiento o concentración de tierras y pasar por encima de obligaciones fiscales y de límites al acaparamiento, han acudido, también, a las fiducias mercantiles, a la conformación de encargos fiduciarios que escapan al control legal al crearse patrimonios autónomos. De estos casos, esta plagada la historia de concentración de tierras en la Orinoquia colombiana y el acaparamiento macrofundista en el Caribe y en los valles interandinos; mejor dicho, en toda la geografía que recorrieron en su momento los narcotraficantes comprando a la brava más de cuatro millones de hectáreas, o los paramilitares y parapolíticos que se apoderaron de otros millones a punta de pistola (Indepaz y Somo, 2019).

No es extraño, entonces, que en 2017 y 2018 se hayan hundido los proyectos de ley de implementación del Acuerdo final en lo relacionado con el catastro. Tampoco, que en estos años, el logro se limite al inicio de un piloto en el municipio de Ovejas (Sucre), que ha culminado con la elaboración de un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad y un ensayo de formación catastral en uno de los 11 municipios escogidos como base desde hace tres años (PGN, 2019)[4]. Como símbolo de los malos presagios, el piloto se suspendió en 2019 por razones de orden público y seguridad en 10 de los municipios base. Quedó, únicamente, en pie en Ovejas (Kroc, 2020).

Se ha dicho que con la terminación del piloto en esos municipios se tendrán las rutas para llegar en esta década a 15.469.010 predios registrados en el censo agropecuario. Esto significaría, entre otras, multiplicar por tres el recaudo por impuesto predial en 1.122 municipios. Como quien dice: todo un reto pos-pandemia y pos-recuperación de la actual crisis económica y fiscal.

La entrega de tierra al campesinado y a comunidades étnicas no es prioridad en los planes de desarrollo ni en los presupuestos

En los informes de seguimiento, el Instituto Kroc y Cinep/Cerac advierten que no han logrado tener información de entrega efectiva de tierras a los campesinos pobres por cuenta del Fondo de Tierras conformado en concordancia con el Acuerdo final de 2016. Al mismo tiempo, el Instituto Kroc anota como un avance que a ese fondo se hayan incorporado varios centenares de miles de hectáreas.

> El Punto 1 también contempla la distribución de tierras por parte de la [Agencia Nacional de Tierras] ANT para quienes no tienen o tienen insuficiente. A pesar de que esta agencia no ha recibido presupuesto adicional, durante el periodo de estudio, cerca de 700.000 hectáreas fueron ingresadas al Fondo de Tierras, para un total de casi 925.000 hectáreas. Esto representa alrededor del 31 % de las 3.000.000 de hectáreas contempladas en el Acuerdo para ser distribuidas. A la fecha de corte de este informe, el Instituto Kroc no tiene información sobre adjudicaciones de tierras provenientes del Fondo (Iniciativa Barómetro y otros, 2020).

[4] Por ejemplo, el municipio de Ovejas (Sucre) ha servido como piloto para llevar a cabo un ordenamiento de la propiedad mientras se actualiza la información catastral del municipio. Como resultado de la formalización de predios privados y del mejoramiento de esta información, la PGN ha reportado que el recaudo del impuesto predial en Ovejas "pasó de (...) 57.450.000 en 2017 a 155.300.000 en 2018", cerca de tres veces más en un año (Iniciativa Barómetro y otros, 2020).

Sobre la verdadera cifra de ingreso de tierras al Fondo, su procedencia y disponibilidad, solo hay oscuridad. Los que se ubican en el sur de Bolívar y nororiente de Antioquia suman el 45 % del total ingresado y los de Meta y Vichada, el 15 % (Naranjo, Machuca y Valencia, 2020).

A veces, se recuerda que el objetivo del Acuerdo final es adjudicar 3 millones de hectáreas entre 2017 y 2028, lo que significa la entrega material y jurídica de 1 millón de hectáreas en este gobierno o cerca de 250 mil hectáreas por año. Hasta mediados de 2019, eran insignificantes los avances en la realización del acceso progresivo a la propiedad de comunidades campesinas, indígenas y negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales (NAPR) y del Pueblo Rom: hasta agosto, se habían adjudicado 3.875 hectáreas y de ellas, el 52 % lo recibieron comunidades indígenas, el 35 %, comunidades campesinas y el 13 % comunidades negras (Indepaz, 2019). Además, ninguno de los territorios titulados a comunidades étnicas hace parte de los priorizados por la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final.

En formalización, hay diversas cifras, pero sirve de referencia la dada por la ANT: desde el inicio de la implementación del Acuerdo final, hasta febrero de 2020, se han formalizado 10.554 hectáreas (de una meta 7 millones de hectáreas), lo que representa aproximadamente 3.332,8 hectáreas al año. Teniendo en cuenta la meta del Acuerdo final, y esta fuente, el Estado está formalizando el 0,47 % de lo que debería estar haciendo al año (Representantes y senadores, 2020).

En la misma línea de oscuridad en lugar de transparencia, aún no se tiene un informe sobre las gestiones que en 2019 se comprometieron con la entrega de subsidios para la adquisición de 240 predios y para resolver 900 viejas solicitudes de adjudicación de baldíos (Cinep, 2020).

El Decreto Ley 902 de 2017 trazó la ruta para la puesta en marcha del Fondo de Tierras y del acceso por parte de campesinos pobres. Esta es la hora que no avanza el montaje de los prerrequisitos para que se pase de normas y planes, a entregas efectivas; poco puede hacerse si no hay adelantos en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, de la ANT.

Las palabras clave para entender cómo va el asunto del acceso a tierras nuevas por parte del campesinado y de comunidades étnicas son *ingreso al Fondo de Tierras y adjudicación de hectáreas y predios*. La primera: ingreso al Fondo de Tierras, puede ser *traslado de lista de predios que han estado en otros fondos, al que ahora se conforma como parte de la implementación del Acuerdo; también, ingreso de predios nuevos procedentes de algunas de las fuentes definidas en la ley*. Estas fuentes son tierras producto de extinción de dominio, baldíos de la nación producto de sustracción legal de Zonas de Reserva Forestal, predios en extinción de dominio y expropiaciones con indemnización por razones de utilidad pública.

Según informe de la PGN, la mayor parte de las hectáreas que han pasado al nuevo Fondo de Tierras es traslado de predios registrados antes de 2017 en el Fondo Nacional Agrario y, de la superficie ingresada, no es posible conocer si efectivamente ingresó jurídica y materialmente al Fondo. Es probable que la mayoría de esos predios rurales esté inmovilizada para adjudicaciones por diversos litigios de propiedad y, por lo tanto, no cumple con las condiciones para la entrega material a los campesinos y a comunidades ét-

nicas. En otros casos, se trata de baldíos indebidamente ocupados (PGN, 2019).

La suerte de las ZRC, ni siquiera, se ha echado en la baraja de la política de formalización de tierras del actual gobierno. Después de haberse aprobado esta figura de ordenamiento territorial y ambiental en la Ley 160 de 1994, se formalizaron siete de ellas entre 1995 y 2000 y, desde entonces, no han tenido ninguna respuesta positiva en las altas esferas de los gobiernos las 19 solicitudes en trámite y otras 15 en proceso planeación. Tan solo la ZRC en Montes de María logró la luz en 2018. Esta venía en proceso desde hacía diez años[5]. La ubicada en Catatumbo sigue en aclaración de polígonos con el pueblo Barí, que rechaza cualquier traslape, y la ZRC de Santa Rosa-Cauca se encuentra en cuidados intensivos por conflictos interétnicos.

"La suerte de las Zonas de Reserva Campesina, ni siquiera, se ha echado en la baraja de la política de formalización de tierras del actual gobierno."

Desde hace dos décadas, las ZRC han merecido la oposición de los promotores de la antirreforma agraria en Colombia. Voceros muy caracterizados de la ultraderecha las señalaron como intentos de "repúblicas independientes" al servicio de las Farc-EP. Después de la firma del Acuerdo final, esos mismos voceros siguen estigmatizando a los campesinos de esas zonas y negándose a reconocer que son instrumentos amparados por la ley y que pueden desempeñar un papel positivo en el cierre de la frontera agrícola, en la protección de ecosistemas y, lo que es no menos importante, como figuras de ordenamiento territorial que sirven para la incorporación de poblaciones a la construcción de paz y de Estado Social de Derecho.

El Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo) destaca que desconocer la economía campesina, familiar y comunitaria es uno de los problemas centrales de las políticas posacuerdo; en especial, de las adoptadas en la administración de Iván Duque. Muestra la falta de integralidad y muchas falencias que desvirtúan los contenidos del Acuerdo final (Naranjo, Machuca y Valencia, 2020). También, que las asignaciones presupuestales están muy lejos de ser los recursos necesarios para dar respuesta a los compromisos de implementación del Acuerdo final, tal como lo ilustra la reducción del presupuesto en las entidades fundamentales, según el Informe de actualización *¿En qué va la paz* (Representantes y senadores, 2020. Véase también CPEC, 2020).

En otros términos, aquí decimos que la Reforma Rural Integral se ha estrellado con la antirrefoma agraria, verdadera guía de las transformaciones institucionales que se empeñan en imponer el "régimen" y los fanáticos y moderados promotores del desarrollo desde macroproyectos y de la apertura neoliberal.

Los PDET, un posible punto de encuentro

En las apuestas del gobierno Duque, además del catastro multipropósito que tiene su lugar en los discursos, los PDET son el subpunto de la Reforma Rural Integral que tiene mayor acogida. Desde la administración anterior, se promovió un amplio proceso participativo y el actual gobierno le dio continuidad, a su manera, completando la formulación de los Pla-

[5] Se encuentra ubicada en los municipios de El Guamo, Córdoba, Zambrano y San Juan de Nepomuceno. Véase ANT 058 de 2018.

nes Acción para la Transformación Regional (PATR) que toman el ejercicio de 170 municipios y priorizan inversiones de mayor alcance, integradas en 16 regiones. Es altamente probable que el gobierno del Centro Democrático intente dar un impulso a los PDET y a los PATR; que, en esa perspectiva, los una a la estrategia de consolidación territorial y los reoriente como una pieza en la política de seguridad y defensa al lado de las Zonas Futuro y demás modalidades de las Zonas Especiales de Intervención Integral.

Hace 30 años funcionó el Plan Nacional de Rehabilitación, que tuvo gran impulso durante la administración Barco y continuó unos años en la década del noventa. Llegó a más de 300 municipios con ejercicios de planeación, comités locales y alcanzó a promover más de 25.000 proyectos, en su mayoría, de vías terciarias, electrificación rural y salud. En esos municipios, que incluyen buena parte de los que ahora se priorizan para PDET y como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (Zomac), la inversión pública aumentó en 16 % en una década, para que la presencia del Estado enfrentara las condiciones de pobreza y confrontará la influencia de la subversión, el narcotráfico y la ilegalidad. En esta historia de programas territoriales no han faltado iniciativas, aunque discontinuas. Cada vez están menos orientadas a la gente local y más articuladas con estrategias militares y de control territorial, en función del otro desarrollo, el de los macroproyectos, con la avalancha de inversionistas legales e ilegales en las nuevas fronteras de recolonización. Lo que hace diferentes a los PDET que se incluyen en el Acuerdo final de 2016, además de su origen, es que pretenden ser una pieza de un engranaje mayor y que solo tienen sentido como parte de la llamada Reforma Rural Integral, con todo el andamiaje de planes y su cuota de fortalecimiento de las economías campesinas, familiares, comunitarias y étnicas.

El gobierno de Duque recibió un proceso de planeación participativo sin precedentes que vinculó a más de 220.000 voceros de comunidades veredales de los 170 municipios seleccionados como prioridad de la inversión en zonas de alta conflictividad y disputas violentas. Recibió también una larga lista de 32.000 proyectos locales que recogen las expectativas de comunidades sometidas a la violencia y a la pobreza. De 9 planes regionales estructurados como el segundo piso en la pirámide de ilusiones, la actual administración pasó a completar la redacción de otros 5 para completar la primera etapa de la planeación.

Para pasar de la planeación a la ejecución, el gobierno ha tomado algunas medidas importantes que dan señales de la redefinición que piensa dar a esos planes territoriales. Por un lado, ha dicho que los proyectos o iniciativas son de realización gradual recordando el horizonte incluido en el Acuerdo final, de tres administraciones. Así que, para iniciar, promovió que los concejos municipales y las asambleas departamentales acogieran los PDET como referencia de la elaboración de los planes propios y de los presupuestos territoriales que se alimentan con las transferencias, participación en regalías y otras fuentes ordinarias de ingresos.

Son muy escasos los recursos previstos en el Plan Nacional de Desarrollo para esos planes municipales y para los 16 planes regionales, que requieren 90 billones de pesos en 12 años. Además, al ritmo de lo asignado al sector agrícola en los presupuestos de la administración Duque, los PDET y los PATR podrán tener impulso solamente en las zonas que coincidan con las Zonas Futuro, que se llaman otra vez

piloto, como las de El Catatumbo o Bajo Cauca, y adonde señalen los intereses de grandes inversionistas dispuestos a poner "obras por impuestos" para apostarle a la megaminería o a la agroindustria.

" Con lo asignado al sector agrícola en los presupuestos, los PDET y los PATR podrán tener impulso solamente en las zonas que coincidan con las zonas llamadas piloto."

El esfuerzo nacional parece concentrarse en los PATR. Con la llamada Hoja de Ruta, pretenden integrarse en cada territorio con los diversos planes de intervención enunciados: Zonas Futuro, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), Zomac y otros más. La coordinación y articulación de planes en los territorios es un buen propósito, pero, a la hora de la ejecución, los objetivos de seguridad nacional desplazan los de incorporación y fortalecimiento de las economías y comunidades locales. Sobre estas coordinaciones de la acción interinstitucional para la consolidación territorial, se tiene la experiencia de los planes de consolidación impulsados por el Plan Colombia apoyado por Estados Unidos, que se quedaron en experiencias piloto enfocadas en control militar, erradicación forzada y vías estratégicas de penetración de la fuerza pública o de grandes proyectos extractivistas.

En la antirreforma agraria, son un estorbo las comunidades campesinas y los territorios colectivos

La Reforma Rural Integral es víctima de la antirreforma agraria, sobre todo, porque para las estrategias de desarrollo rural, convertidas en dogma para estos tiempos de globalización, lo importante es transformar aceleradamente la ruralidad sobre la base de macroproyectos agroindustriales, mineros energéticos y de infraestructura que reclaman gran concentración de tierras y grandes palancas desde el Estado.

En el Acuerdo final, se pretendió una cohabitación de la pequeña y mediana producción –campesina, familiar y comunitaria– con la gran producción y la nueva ruralidad; para ello, se incluyeron instrumentos como la entrega de 3 millones de hectáreas al campesinado, la autorización de ZRC y el fortalecimiento de la propiedad colectiva étnica y de las zonas ambientales protegidas de propiedad de la nación. Pero, los ideólogos del "verdadero desarrollo" traducen esas formulaciones como subordinación de la pequeña producción a lo que sea funcional al reordenamiento de la ruralidad según el acaparamiento de recursos y tierras por parte de los grandes inversionistas y de los acaparadores de tierras en ese largo recorrido de violencia y conquista de nuevas fronteras para el extractivismo.

El choque entre latifundio y minifundio, entre acaparamiento violento de tierras y territorialidad campesina, marcó los conflictos rurales y la política entera hasta los años ochenta del siglo XX; esas conflictividades se cruzaron con el acaparamiento de tierras para lavado de activos y beneficios rentísticos. En el siglo XXI, ese choque ha quedado subsumido en otro mayor: entre la concentración de tierras y recursos por grupos económicos y financieros nacionales e internacionales y las economías campesinas, comunitarias y étnicas con su territorialidad. Y atraviesa las propuestas de reforma hechas, incluso, a nombre de los acuerdos de paz, y otras más que van en la misma dirección de quitar obstáculos al modelo de concentración de propiedad y uso: aquí cabe la eliminación de la Unidad Agrícola Fa-

miliar como límite en la adjudicación de baldíos y acaparamiento de predios con ese origen, los obstáculos a los trámites de tierras para ampliación de resguardos o para atender a las 37 y más solicitudes de reconocimiento territorial a Consejos Comunitarios, la adjudicación de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que se han comprometido en planes de sustitución de cultivos de coca, la negativa al trámite de ZRC y de otras figuras protectoras de economías y comunidades campesinas, etc, etc.

En el Decreto Ley 902 de 2017, metieron el mico que autoriza a la ANT a titular la posesión y sanear la falsa tradición a los ocupantes de predios privados en los casos en que no se presenten opositores (Salinas y otros, 2019); ese decreto eliminó la ocupación previa (por mínimo cinco años) como requisito para acceder a la adjudicación de baldíos (artículo 69) en menoscabo del derecho preferente de sujetos de reforma agraria que tenían la expectativa de ser adjudicatarios de baldíos.

Como ha dicho José Felix Lafaurie: están en la encrucijada entre cumplir con el Acuerdo final o cumplir los compromisos con "los nuevos concentradores de tierras que se movieron entre lo indebido y lo ilegal" (Indepaz y SOMO, 2019, p. 126). Lafaurie lo dijo para criticar al gobierno Santos pero su encrucijada le cabe a todos los que han sido en las últimas décadas y al gobierno actual. De todo se da en la viña del Señor.

Referencias bibliográficas

Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, y Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, Cerac. (2019) Sexto Informe de Verificación. Consultado en https://cinep.org.co/Home2/component/k2/704-sexto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales.html

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, CPEC. (2020, mayo). *Stabilization in PDET Municipalities - Report.* Consultado en http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=342.

Departamento Nacional de Planeación. DNP. (2018, 26 de noviembre). *Documento Conpes 3951. Concepto favorable a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD150 millones, o su equivalente en Otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural —urbano.* Consultado en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf

Gobierno de Colombia. (s. f.). *Hoja de ruta. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET.* Consultado en https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/#INICIO https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/hoja-ruta-pdet/#INICIO

González, Camilo. (2014, febrero). La verdad en el abandono forzado y acaparamiento de tierras en Colombia. *Punto de Encuentro No. 64*. Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz. Consultado en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Punto-de-Encuentro-64-Tierras-en-la-agenda-2014.pdf

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz, y Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen, SOMO. (2019, mayo). *¿Amnistía a la "concentración productiva" del siglo XXI en la Orinoquía? El caso Bioenergy.* Consultado en. https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/16.0919-Bioenergy-en-Colombia_DEF.pdf

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (06/10/2019, última actualización). *Catastro Multipropósito.* Consultado en https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito#:~:text=El%20Catastro%20Multiprop%C3%B3sito%20es%20unen%20predios%20formales%20e%20informales.

Iniciativa Barómetro, Matriz de Acuerdos de Paz, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. (Informe 4, Universidad de Notre Dame y Bogotá, Colombia, 2020).*Consultado en http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf

Ley 1955 de 2019. (25 de mayo). P*or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".* Consultado en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

Naranjo, S.; Machuca, D. y Valencia M. (2020, mayo). La reforma rural integral en deuda. *Cuadernos de implementación No.6.* Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo. Consultado en https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-6-la-reforma-rural-integral-en-deuda/

Representantes a la Cámara y senadores. (2020). *¿En qué va la paz. Las cifras de la implementación. Informe 03. A*ctualización a 31 de diciembre de 2019. Consultado en https://www.justiciaypazcolombia.com/en-que-va-la-paz-las-cifras-de-la-implementacion/#_ftn1





“EL GOBIERNO ESTÁ INCUMPLIENDO LA PALABRA”: ASOCIACIÓN CAMPESINA DEL CATATUMBO

Agencia de prensa-Instituto Popular de Capacitación, IPC.

Aunque le duela al Gobierno, los cultivos se han convertido en el Ministerio de Salud y de Educación, se han convertido en el supermercado que nos abastece, en el centro de salud y en la única posibilidad que tenemos de mandar a nuestros hijos a la universidad”, dice Olga Quintero para ejemplificar la importancia que tiene la hoja de coca en la región del Catatumbo.

Olga es habitante del municipio de Teorama, en Norte de Santander, y hace parte de la comisión política de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), organización social que lleva 16 años luchando por los derechos de los campesinos de la región y a la que, actualmente, están afiliados cerca de cinco mil campesinos que luchan por la defensa del territorio y la protección de sus derechos.

Los paros y las marchas cocaleras han marcado la historia de esta región. En los recuerdos de Olga están presentes los plantones cocaleros de 1996 y 1998, pioneros en la lucha campesina y que dieron paso a la formación de Ascamcat. Recuerda también los paros que hubo entre 2009 y 2013, con los que se crearon mesas de diálogo y concertación para exigirle al Gobierno una sustitución real y efectiva de cultivos, unas garantías de comercialización de otros productos como la papa, el plátano o el maíz y la titulación y el acceso a tierras. Pero, no llegaron a ningún acuerdo.

Cuenta Olga que la lucha histórica en Ascamcat se ha enfocado en la sustitución de cultivos de uso ilícito y en una oposición radical a la erradicación forzada. Dice que hay una deuda histórica con la sustitución, pues es una lucha que viene desde 1996 y que la comunidad de la región esperaba encontrar una salida a sus problemas de economía y subsistencia con la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), mediante el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). Asimismo, señala:

> Fueron aproximadamente tres mil familias las que firmaron acuerdos colectivos de sustitución en Tibú y Sardinata. El resto de municipios se quedó con los

crespos hechos, porque el Gobierno no quiso llegar. Empezó a decir que ya no había plata y a desnaturalizar el acuerdo; desnaturalizar, porque a las familias que firmaron el PNIS fueron a las que mandaron a erradicar.

Erradicando el Acuerdo final

Para los campesinos del Catatumbo, la firma del Acuerdo final el 24 de noviembre de 2016 en el Teatro Colón de Bogotá representaba la esperanza de una nueva forma de vida. Con los puntos 1, 3 y 4, enfocados en la reforma rural integral, el fin del conflicto y la solución al problema de las drogas ilícitas, la región iniciaría una ruta hacia la construcción de paz.

"Hubo un año y medio de tranquilidad en el Catatumbo desde la firma del Acuerdo. El ambiente de paz se notaba, no había esa confrontación, la cosa estaba muy tranquila y la gente dispuesta a la paz, pero en 2018, se complejiza la situación", dice Olga. Y se complejiza, porque al territorio llegaron los "pitufos", como los campesinos llaman a los erradicadores de coca.

Para los campesinos del Catatumbo, la firma del Acuerdo final representaba la esperanza de una nueva forma de vida, la región iniciaría una ruta hacia la construcción de paz.

Según Jhunior Maldonado, habitante de Tibú y también integrante de Ascamcat, los operativos de erradicación forzada en el Catatumbo los ha hecho la Policía Antinarcóticos en compañía del Ejército Nacional, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) y operadores externos que ayudan en la labor.

Pero, los habitantes del Catatumbo no se han quedado de brazos cruzados. Para detener esta situación, han creado los *asentamientos campesinos*, figura que, como explica Jhunior, pretende que el campesinado y habitantes de la región se establezcan en los lugares donde están los erradicadores y no permitan que se lleve a cabo la actividad: "se busca, primero, la interlocución; hacer entender a la tropa que hay zonas que están en sustitución. Pero, a veces, hay militares muy complicados y se da todo el tema de las confrontaciones".

Según el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci), de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por sus siglas en inglés), en Norte de Santander, se registró un aumento en el cultivo de coca de 24,1 % en los territorios con esa siembra durante 2019, con respecto a 2018. La región del Catatumbo se situó como lugar del país con más siembra, seguido por el municipio de Tumaco y la región del Naya en el Cauca y Valle del Cauca.

A pesar de que el país entró en cuarentena nacional el 24 de marzo de 2020, los procesos de erradicación forzada manual no se detuvieron. Por el contrario, se reforzaron y llegaron a zonas en donde había acuerdos de sustitución, como en Sardinata. Allí, la erradicación comenzó a principios de marzo y, luego de enfrentamientos entre la comunidad y los erradicadores, el 26 de marzo fue asesinado el joven Alejandro Carvajal Carvajal por una bala que, según los integrantes de Ascamcat, provenía de los militares del batallón de operaciones terrestres Nº 9. A la muerte de Alejandro, se sumaron las de Digno Emérito Buendía Martínez y de Jimmy Alberto González, el 18 de mayo. Cuenta Jhunior que,

Esto generó una movilización de las comunidades en medio de la covid-19 y le hemos dicho al Gobierno nacional que nos parece irrisorio el hecho de que, con la llegada de tropas durante la pandemia se pueden pro-

fundizar más las situaciones, pues pueden contaminar a las comunidades campesinas y pueden generarles riesgo.

La población se siente indignada. Aún no entiende cómo, luego de haberse suscrito al PNIS, es víctima de las actividades de erradicación. "Hay un abandono histórico del Estado a estos territorios, la coca se ha vuelto el sostenimiento de las comunidades y de familias que les toca sobrevivir bajo el cultivo", dice Jhunior y agrega que a las familias les ha tocado volver al cultivo porque no se les ha cumplido con el programa de sustitución.

Según el cuarto informe del Instituto Kroc, que hace un balance de la implementación del Acuerdo final entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, solo 6 % del PNIS se encuentra completo, mientras que el 37 % tiene un mínimo nivel de ejecución. Además, desde finales de 2018, los líderes y las lideresas del programa afirmaron que se presentan retrasos en los pagos y en la prestación de servicios técnicos.

En las cuentas de Olga, en lo corrido de 2020, van seis personas asesinadas en Colombia por enfrentamientos contra la erradicación: una en Antioquia, dos en el Catatumbo, un niño en Putumayo, un campesino en el Guaviare y un indígena en Nariño. Según ella, la zozobra y angustia se instalaron nuevamente en el territorio. El 18 de julio, hubo una masacre en Tibú que dejó seis personas asesinadas y, afirma la líder de Ascamcat, a la fecha, hay 835 personas desplazadas de sus territorios. "El Gobierno está incumpliendo la palabra", es la frase que repiten Olga y Jhunior y que representa el sentir la comunidad del Catatumbo.

Referencias bibliográficas

Instituto Kroc. (2020). *Cuarto Informe. Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: hacia la transformación territorial.* Consultado en http://hacemosmemoria.org/wp-content/uploads/2020/06/Instituto-Kroc-Cuarto-Informe-Final-resumen-ejecutivo-kf-615.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Unodc; Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, Simci. (2020). I*nforme de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2019).* Consultado en https://www.unodc.org/colombia/es/informe-de-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2019.html

INCLUSIÓN DEL *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA*

Una aproximación

Corporación Viva la Ciudadanía

Los planes de desarrollo son una herramienta de gestión que promueve el desarrollo social en un determinado territorio, sienta las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos. Además, con esta herramienta, es posible materializar en políticas, estrategias, programas y proyectos visiones sobre la concepción del desarrollo, soportados siempre sobre un ordenamiento jurídico. El grueso de la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) sigue estando en cabeza del Ejecutivo nacional, si bien este se viene incorporando al ordenamiento jurídico colombiano mediante actos legislativos, leyes, decretos ley, decretos, resoluciones y documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), instrumentos que han generado la obligatoriedad hacia los entes territoriales para la adopción de medidas que permitan su desarrollo en los territorios,

La incorporación de políticas públicas, metas, estrategias, programas y proyectos en ese orden son cruciales para la materialización de la paz territorial en Colombia. Pero, además, estas medidas deben tener una relación directa con los contenidos y pilares del Acuerdo final...

La mayor dificultad radica hoy en el poco compromiso del Gobierno nacional en la implementación del Acuerdo final. Como lo ha dicho el Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz en el cuarto informe, "entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, el avance general de la implementación fue del 6 %, (...) menor que en años anteriores" (Instituto Kroc-Universidad de Notre Dame. 2020, p. 11). Además, señala el Insti-

Entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, el avance general de la implementación del Acuerdo final fue del 6 %, menor que en años anteriores, justo, cuando debía estar consolidándose.

tuto, esto ocurre, justo, cuando el proceso de implementación debería estar volcado a consolidarse: "El proceso está entrando en una nueva fase territorial en la que se debe construir sobre los logros anteriores y transformar las zonas más afectadas por la violencia; un gran reto, necesario para la construcción de una paz estable y duradera" (p. 11).

Este artículo aborda los contenidos de los planes de desarrollo departamentales y municipales aprobados hasta el 20 de junio de 2020. Busca en ellos los elementos del Acuerdo final que incorporaron y que pueden constituirse en la esperanza de que a este no se le haga trizas, pretensión del presidente Duque y la coalición de Gobierno.
En esa perspectiva, definió la adopción de un mapeo de esos elementos siguiendo su relación con los siguientes puntos:

1. *Reforma rural integral,* en especial, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, salud rural, educación rural, vivienda y agua potable; producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa; garantía progresiva del derecho a la alimentación y Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

2. *Participación política*, en relación con mecanismos democráticos de participación ciudadana, la promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones, y con garantías de seguridad; derechos humanos.
3. F*in del conflicto:* reincorporación de las Fuerzas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) a la vida civil, fortalecimiento de los espacios de participación de las y los excombatientes, garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales.

4. *Solución al problema de las drogas ilícitas:* lo relativo a Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), prevención del consumo y salud pública, solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

5. *Víctimas:* reparación integral para la construcción de paz, fortalecimiento de los espacios de participación de las víctimas, políticas públicas/acciones de reconciliación, paz y convivencia, procesos de memoria histórica, implementación y medidas afirmativas, Ley 1448 de 2011 y medidas relacionadas con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

En el mapeo, se analizaron 20 planes de desarrollo departamentales[1] y 14 distritales y municipales[2]. Este análisis arrojó que en el ámbito departamental existe una mayor cantidad de políticas públicas relacionadas con el Acuerdo final, en comparación con los ámbitos municipales. Sin embargo, los municipios presentan un mayor número de metas que materializan sus políticas públicas, a diferencia de los departamentos.

Dieciocho departamentos tienen programas y metas específicas en la materialización del Acuerdo final, mientras que 13 municipios y distritos con medidas para su implementación. Solo los planes de desarrollo de Huila, Risaralda y Yopal

[1] Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca.
[2] Cali, Medellín, Cartagena, Bogotá, Yopal, Villavicencio, Barranquilla, Manizales, Neiva, Cúcuta, Popayán, Bucaramanga, Montería, Santa Marta.

no cuentan con un plan específico para la implementación; en contraposición, sostienen que su plan se enmarca en el objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Paz, justicia e instituciones fuertes, y, por tanto, no incluyen un programa específico en relación con el Acuerdo final.

Por otro lado, al desagregar los datos por el cumplimiento y la adopción de medidas para la implementación del Acuerdo final en las hojas de ruta de los departamentos y municipios es posible ver con mayor claridad esta diferencia (tabla 1).

Tabla 1. *Desagregado de políticas, estrategias, metas en planes de desarrollo priorizado, frente a puntos del Acuerdo final*

	Departamentos[1]			Cuidades[2]		
Punto del Acuerdo Final	Políticas públicas	Estrategias	Metas	Políticas públicas	Estrategias	Metas
RRI	6	6	35	2	5	17
Participación política	12	6	25	1	6	16
Fin del conflicto	4	5	30	1	7	24
Drogas ilícitas	1	2	5	1	2	4
Víctimas	10	24	75	12	23	135
Total	**33**	**43**	**170**	**17**	**43**	**196**

Fuente: *elaborada sobre la base de planes de desarrollo y ordenanzas municipales de los municipios priorizados.*

[1] Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima, Valle del Cauca.
[2] Cali, Medellín, Cartagena, Bogotá, Yopal, Villavicencio, Barranquilla, Manizales, Neiva, Cúcuta, Popayán, Bucaramanga, Montería, Santa Marta.

Los planes de desarrollo locales, en la perspectiva de cada punto del Acuerdo final, contienen elementos potenciadores de la construcción de paz territorial y otros llamativos porque lo distorsionan.

A continuación, se presenta una mirada general a estos planes de desarrollo por cada uno de los puntos del Acuerdo final, resaltando aquellos elementos que potencian la construcción de paz territorial, así como aquellos que son llamativos porque lo distorsionan.

Reforma Rural Integral

En materia de educación rural, los departamentos de Antioquia y Cauca tienen como medidas en común la adopción de capacitaciones a docentes para la formación y el fortalecimiento de la cátedra de paz. Sin embargo, el plan de desarrollo del Cauca va más allá y plantea el fortalecimiento de ocho sedes educativas rurales, y la puesta en marcha de una política para el acceso y la permanencia en la educación superior de las comunidades étnicas y campesinas. Por su parte, Villavicencio se centra en el fortalecimiento de su infraestructura educativa en el área rural y el cumplimiento del Programa de Alimentación Escolar (PAE) como mecanismo para la protección de la educación rural.

En los temas de agua potable, los planes de desarrollo de Bolívar, Boyacá, Nariño, Cúcuta y Neiva adoptan la creación e instalación de nuevas redes de alcantarillado y acueducto en sus zonas rurales. Sin embargo, en el caso de Bolívar llama la atención que una de las principales apuestas de paz es la construcción de Villa Paz con legalidad, que responde a un proyecto de vivienda en la zona que se enmarca en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se presenta como una de las principales apuestas para la consolidación de la paz con legalidad. Sobre producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, los planes de desarrollo de Boyacá, Meta y Huila tienen como medidas para la inserción y el fomento de la producción agropecuaria la disponibilidad de créditos y programas de inversión, junto a la cofinanciación de proyectos productivos campesinos como mecanismo para incentivar la producción agropecuaria y la economía solidaria en sus territorios.

En relación con la garantía progresiva del derecho a la alimentación, Cauca, Meta y Norte de Santander plantean la creación de un programa de seguridad alimentaria en las zonas rurales para garantizar este derecho. No obstante, el plan del Cauca va más allá y plantea que este debe tener un enfoque diferencial y étnico en su formulación y construcción.

Debido a los PDET, las acciones y medidas adoptadas se encuentran en cierto grado de similitud entre los planes de Norte de Santander, Meta, Nariño, Cauca, Magdalena, Santa Marta y Valle del Cauca, pues estos tienen como finalidad la adopción de medidas para el cierre de brechas sociales en sus municipios y la adecuación y provisión de servicios públicos de primera necesidad como principal apuesta para estas zonas.

En este sentido, vale la pena mencionar que el plan de desarrollo de Bogotá se propone la construcción de dos PDET, uno en Sumapaz y otro en la zona fronteriza entre Bogotá y Soacha. Ninguna de estas zonas fue priorizada dentro de los primeros 170 municipios incluidos por el Gobierno nacional como zonas PDET, lo que significa un esfuerzo autónomo del Distrito Capital en la consolidación de la paz territorial.

Participación política

En cuanto a los mecanismos de participación, solo dos planes de desarrollo hablan sobre la constitución de los consejos de participación ciudadana, los de Atlántico y Villavicencio; este último plantea, a su vez, la formulación de una política pública de participación ciudadana en la ciudad. El plan de desarrollo del Magdalena es el que más desarrolla este punto y lo lleva a la consolidación de escuelas de liderazgo comunitario, un programa de presupuestos participativos para la equidad y un programa para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas.

Los planes de desarrollo de Antioquia, Cauca, Caquetá, Arauca, Huila, Magdalena, y Tolima plantean la adopción o reformulación de una política pública para la protección de líderes, lideresas y defensores de derechos humanos. Además, y con excepción de Arauca y Tolima, en el resto de los planes mencionados se plantea la consolidación de estrategias para la implementación de mesas o espacios interinstitucionales que respondan a las alertas tempranas de la Defensoría del Pueblo debido a amenazas y riesgos contra líderes sociales.

En general, todos los planes de desarrollo plantean el fortalecimiento, la instalación y gestión de los Concejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y, en consonancia con ello, la adopción de la política pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización. Los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Nariño, Bogotá, Medellín, Cartagena, Magdalena y Santa Marta tratan de ir más allá y de adoptar programas de reconciliación y apuestas de pedagogía en materia de paz como instrumentos para la convivencia y la reconciliación.

Todos los planes de desarrollo locales plantean la gestión de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y la adopción de la política pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización.

Fin del conflicto

Las apuestas en reincorporación e inclusión de excombatientes a la vida civil se limitan, en todos los programas, al impulso de proyectos productivos y el acceso a educación media y técnica; así lo conciben los planes de desarrollo de Antioquia, Arauca, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cesar, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Quindío y Valle del Cauca. En el caso del Tolima esta gira en torno a la asistencia humanitaria.

En relación con los espacios de participación de excombatientes, se plantea la creación de una mesa departamental de reintegración y reincorporación en el departamento de Boyacá; en el caso del Huila, se señala la adopción de un plan para la seguridad y la convivencia que permita la participación de excombatientes en espacios de diálogo y formación. En Nariño, se plantea la adopción de 16 consejos territoriales de reincorporación.

Bogotá plantea la elaboración de un inventario unificado de estructuras criminales a fin de identificar y generar acciones coordinadas para su posterior desmantelamiento. Por su parte, la gobernación del Chocó planteó una estrategia de atención, seguimiento y apoyo a reincorporados, acompañada de una política de lucha contra bandas criminales en el departamento. Magdalena, por su parte, plantea un plan de convivencia y seguridad para enfrentar estas estructuras delincuenciales.

Solución al problema de las drogas ilícitas

El PNIS solo se contempla en los planes de desarrollo del Meta y Norte de Santander, dentro de sus estrategias. En el caso del primero, plantea la adopción de cuatro proyectos de intervención en relación con la política de lucha contra los cultivos de uso ilícito. El segundo plan plantea una estrategia de fortalecimiento en el proceso de lucha contra los cultivos ilícitos siguiendo los lineamientos del documento "Paz con legalidad" (Presidencia de la República, 2018) y la estrategia de las Zonas Futuro[3].

En materia de prevención del consumo y salud pública, Caquetá, Cauca, Cali y Bogotá plantean una ruta de atención a personas dependientes de sustancias psicoactivas para su atención psicosocial y proceso voluntario de rehabilitación. Por su parte, Norte de Santander trazan un plan de choque contra el consumo siguiendo los estándares planteados en la Ruta Futuro Catatumbo.

En los temas de solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos no se presentan acciones relacionadas con el Acuerdo final. Sin embargo, en algunos planes se menciona este punto, pero desde programas de seguridad y convivencia ciudadana.

Víctimas

En Villavicencio se plantea un programa para hacer seguimiento a la territorialización del Acuerdo final. Por su parte, Antioquia plantea la creación de seis espacios de articulación creados para la implementación de los seis puntos del acuerdo.

Los planes de desarrollo de Antioquia, Arauca, Cauca, Meta, Quindío y Tolima plantean la asistencia técnica y el impulso a iniciativas de memoria histórica. Por su parte, los planes de Bolívar, Norte de Santander, Magdalena, Cali, Cartagena, Medellín, Bogotá, Santa Marta plantean la creación o articulación de museos de la memoria en sus jurisdicciones. En el caso de Cartagena, esta proyecta la difusión del informe entregado por la Comisión de la Verdad como una de sus apuestas en consolidación de un proceso de memoria histórica.

Todos los planes de desarrollo analizados tienen en común tres aspectos en relación con la atención integral a las víctimas: programa de asistencia humanitaria, programa de asistencia técnica para proyectos productivos de víctimas del conflicto armado, asistencia técnica y gestión para el cumplimento de autos. Sin embargo, los planes de Magdalena, Boyacá, Arauca, Antioquia, Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín plantean un sistema de reconocimiento de derechos a las víctimas del conflicto y una ruta de atención complementaria.

En relación con el SIVJRNR existen solo algunas apuestas en esta materia. Cúcuta proyecta un sistema de seguimiento al cumplimiento del Acuerdo final en el municipio. Por su parte, Antioquia, Arauca, Boyacá Medellín, Cauca, Bogotá y Nariño apuestan a medidas de impulso a la Uni-

[3] Respuesta coordinada y ordenada del Estado para combatir los cultivos ilícitos; consolidar la seguridad, la legitimidad institucional a la vez que reducir la pobreza y la desigualdad en territorios afectados por la violencia. Así definió el presidente Duque Márquez las llamadas Zonas Futuro. Hasta ahora las zonas definidas son Pacífico sur (Nariño), Catatumbo (Norte de Santander), Arauca, Bajo Cauca (norte de Antioquia y sur de Córdoba) y el Parque Nacional Chiribiquete y sus alrededores. Según el gobierno es en estas zonas se concentran el 56% del total de hectáreas sembradas con hoja de coca en todo el país, según mediciones del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci). Asimismo, se comete el 45 por ciento de los asesinatos de líderes sociales; y la deforestación de los parques nacionales ubicados en estos territorios (cuatro en total: Paramillo, Sanquianga, La Macarena y Chibiriquete) supera el 40 por ciento.

dad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la adopción de políticas públicas de verdad, justicia, reconciliación y garantías de no repetición.

Este panorama resulta alentador, pues muestra que el futuro de la implementación del Acuerdo final está en muchas de las autoridades locales, ante los reiterados incumplimientos por parte del Gobierno nacional.

La esperanza puesta en lo territorial

El panorama que acabamos de mostrar es un indicador importante de los mecanismos que las autoridades locales han dispuesto para lograr el anhelo de la mayor parte de la población en Colombia en relación con el logro y la consolidación de la paz. Si bien el Acuerdo final no incluye medidas específicas para los entes territoriales, y la legislación expedida para su implementación tampoco le otorga un papel protagónico a alcaldes y gobernadores, un número importante de ellos ha dejado plasmado su compromiso con la construcción de la paz territorial. Esto también es un logro de las organizaciones sociales en los territorios, quienes han desarrollado estrategias de incidencia y movilización social para comprometer a los gobernantes locales con la construcción de la paz.

Parece que el signo de los próximos dos años será un Gobierno central que evade la responsabilidad con la implementación del Acuerdo final, en contraste con mandatarios locales y organizaciones sociales que apelan a las herramientas que tienen para hacerlos cumplir.

Referencias bibliográficas

Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz - Universidad de Notre Dame (2020). *Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial.* Informe 4.

Presidencia de la República (2018). *Política de Estabilización 'Paz con Legalidad'.* Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181217-Presentacion-Politica-Estabilizacion-Paz-Legalidad.aspx

DESENFOQUE DE GÉNERO
UNA IMPLEMENTACIÓN TRUNCADA EN EL SEGUNDO AÑO DE DUQUE

Grupo de Trabajo Género en la Paz, GPAZ

La poca voluntad de paz del gobierno de Iván Duque desde cuando inició su presidencia, año y medio después de haberse firmado el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final)[1], se ha traducido en una implementación recortada del enfoque diferencial y de género definido en este acuerdo. Ese recorte se caracteriza por la limitación de diálogos sociales, lo que afecta la participación efectiva de la sociedad civil y profundiza la marginación de las personas LGBT.

El Grupo de Trabajo Género en la Paz, (GPaz) denunció dicha situación en su último informe (GPaz, 2019). En él, advirtió una desaceleración en la implementación del enfoque de género durante el primer año del nuevo gobierno. No obstante los avances modestos registrados durante el segundo año de gestión, persisten las preocupaciones plasmadas en el informe mencionado, pues no se están cumpliendo a cabalidad los compromisos adquiridos con las mujeres y las personas LGBT en el Acuerdo final. También preocupa que la pandemia de la covid-19 se convierta en otro motivo para recortar el presupuesto y la implementación de este enfoque, incluso, cuando sigue aumentando la violencia contra mujeres y personas LGBT defensoras y lideresas (Colombia Diversa, 2020; Corporación Sisma Mujer, 2020). A continuación, presentamos las evidencias de este estado de cosas, en los balances de la implementación de las medidas de género de los puntos 1-5 del Acuerdo final[2]. Antes de presentar el balance, es necesario considerar dos situaciones de contexto.

La primera situación es que *se ha hecho un seguimiento incompleto al cumplimiento del enfoque de género.* Esa responsabilidad es de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación y la encabeza la Alta Instancia de Género del Gobierno. Esta instancia solo tiene

[1] Acuerdo firmado entre el Estado colombiano y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP) el 24 de noviembre de 2016

[2] Con corte al 30 de junio de 2020.

en cuenta 51 de los 106 indicadores del capítulo de género del Plan Marco de Implementación (PMI). Todos los indicadores incorporan elementos de género, según el análisis de GPaz. A eso se agrega que el PMI estableció indicadores para, apenas, 68 de las 122 medidas de género establecidas en el Acuerdo final[3]. Eso equivale al 55,7 % de las medidas. El seguimiento de la Alta Instancia de Género no permite aclarar qué va a pasar con las medidas de género no seleccionadas. Así, desconoce la responsabilidad del Estado para cumplir los contenidos, las finalidades y el espíritu del Acuerdo final en materia de género. Esta situación afecta de manera especial a las personas LGBT, dado que el capítulo de género del PMI desconoce el 80,5 % (33) de las 41 medidas con enfoque diferencial para personas LGBT identificadas por Colombia Diversa.

Se ha hecho un seguimiento incompleto al cumplimiento del enfoque de género y es muy pobre el compromiso con los derechos de las personas LGBT.

La segunda situación *es el bajo compromiso con los derechos de las personas LGBT.* Durante el primer año de Duque, denunciamos varios hechos: el nombramiento de funcionarios públicos que niegan la obligación estatal de garantizar los derechos de las personas LGBT, los intentos de excluirlas de los documentos de políticas públicas como el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y la falta de priorización en la implementación de las medidas de género; advertimos que esas situaciones habían obstaculizado su participación en la implementación del Acuerdo final, y la materialización de las medidas encaminadas a promover su plena inclusión en la sociedad (GPaz, 2019). Estas tendencias se mantienen, cuestión que se refleja en los escasos avances que registran las medidas con enfoque diferencial para personas LGBT. Cabe destacar que las únicas medidas que reporta en sus informes la Alta Instancia de Género sobre la inclusión de personas LGBT son las relacionadas con el consumo de sustancias ilícitas.

Puntos 1 y 4 del Acuerdo final: reforma rural integral y solución al problema de los cultivos ilícitos

Desde el cambio de gobierno, la implementación de la reforma rural integral (RRI) y la de la solución al problema de las drogas ilícitas, esta última, mediante el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), se han caracterizado por lo siguiente[4]: la poca articulación interinstitucional de las agencias estatales responsables de su ejecución, la deficiente gestión de prestadoras de servicio y la desinformación en los territorios en relación con las rutas y los trámites que se deben seguir para acceder a la oferta institucional. Aunque estas problemáticas trascienden al enfoque de género, han ralentizado su implementación, sobre todo, porque las prestadoras de servicio, a pesar de ser las responsables directas de la ejecución territorial de los planes y programas de ambos programas, suelen carecer de conocimientos de género; además, por las barreras que enfrentan las mujeres y personas LGBT para acceder a la información.

[3] GPaz identificó 122 medidas con enfoque diferencial y de género en el Acuerdo final. De ellas, 109 aún no se han cumplido a cabalidad (GPaz, 2018, 2019).
[4] En el Acuerdo final, el nombre completo del punto 1 y el del punto 4 son, respectivamente, "Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral" y "Solución al problema de las drogas ilícitas.

La implementación del enfoque de género de la RRI y el PNIS ha enfrentado, también, retos específicos. Primero, se ha observado una baja capacidad técnica en materia de género de parte de las entidades encargadas, en especial porque no suelen contar con profesionales (como en el gobierno anterior) que dinamicen su implementación. Durante el primer trimestre de 2020, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) contrató una experta en género para este propósito, pero aún no se están reportando los resultados de su gestión (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020). Tampoco es claro si se tendrán en cuenta a las personas LGBT. El segundo reto es que se han encontrado dificultades para que la institucionalidad proporcione información a la sociedad civil, en particular, a las organizaciones de mujeres y LGBT, lo que ha generado un rompimiento de los diálogos sociales y obstaculizado la veeduría a la implementación de las medidas de género, que se traduce en desconfianza y disminución de la legitimidad del Gobierno en el nivel territorial. Finalmente, se sigue profundizando la exclusión de personas LGBT de la RRI y del PNIS. De hecho, durante el segundo año de Duque, los únicos avances que se registran para las personas LGBT en los puntos 1 y 4 corresponden a las medidas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas. Esto se debe a que las entidades estatales responsables de la RRI y el PNIS carecen de estrategias claras para garantizar su inclusión (GPaz, 2019).

En relación con los distintos planes y programas de la RRI y el PNIS, se resaltan varios aspectos: 1) aún no se ha creado la jurisdicción agraria con medidas especiales para las mujeres; 2) las cifras de tierras adjudicadas a mujeres –no se cuenta con información sobre personas LGBT– siguen siendo insuficientes; 3) la estrategia Zonas Futuro ha promovido la militarización de los territorios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que exacerba las vulnerabilidades de las mujeres y de personas LGBT; 4) la ART no cuenta con una estrategia para garantizar la implementación de las iniciativas PDET con enfoque de género, incluidas aquellas para personas LGBT (GPaz 2019); 5) no se ha elaborado el protocolo con enfoque de género para el PNIS, ni se cuenta con información desagregada con respecto a sus beneficiarios, por lo cual es imposible saber cuántas mujeres o personas LGBT se han vinculado al programa; 6) sigue siendo una ilusión la entrega de proyectos productivos a las personas beneficiarias del programa de sustitución, a pesar de que son los proyectos productivos alternativos los que permitirán a las campesinas y campesinos abandonar esa actividad y garantizar la no resiembra; 7) aunque el PMI establecía que los 16 planes nacionales para la RRI debían expedirse en 2018, apenas cuatro se han adoptado por acto administrativo (CSIVI-FARC 2020). Solo uno (el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de la Vivienda Social Rural) cuenta con enfoques transversales de género y étnico. Ninguno contempla medidas para personas LGBT.

Punto 2 del Acuerdo final. Participación política

Para 2020, el punto 2 sigue presentando un progresivo estancamiento[5]. Por ende, los avances en materia de género son escasos. Con excepción del Estatuto de la Oposición,

[5] En el Acuerdo final, el nombre completo del punto 2 es "Participación política: apertura democrática para construir la paz".

no se ha concretado ninguna de las leyes o reformas contenidas en él (CSIVI-FARC, 2020). Las políticas públicas y acciones institucionales contempladas en este punto tampoco muestran mayores desarrollos. El avance más significativo en el periodo de estudio concierne a la Política Pública de Reconciliación, Convivencia y No Estigmatización, que finalmente se encuentra en la fase de alistamiento. Sin embargo, llama la atención que, además de lento, se conozca poco públicamente sobre este proceso.

Punto 3 del Acuerdo final: fin del conflicto

A pesar de que se han agravado las violencias contra mujeres y personas LGBT defensoras y lideresas en muchas regiones de Colombia[6], estamos ante un contexto de desacato de las políticas de garantías de seguridad pactadas en el Acuerdo final. Con la excepción del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), son limitados los avances de las medidas relacionadas con Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Sisep) y la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS). La Instancia de Alto Nivel del Sisep no ha sesionado desde julio de 2019 (Misión de Verificación de la ONU, 2019) y la CNGS se ha convocado en plenaria solamente dos veces durante el segundo año de este gobierno. Peor aún, pareciera que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) está asumiendo funciones que corresponden a esta instancia[7]. Por tanto, a más de tres años de su creación (mediante el Decreto Ley 154 de 2017), la CNGS no ha producido la política pública de desmantelamiento, su principal mandato.

Se han agravado las violencias contra mujeres y personas LGBT defensoras y lideresas, pero se desacatan las políticas de garantía de seguridad pactadas en el Acuerdo final.

Rescatamos los avances que se han producido (impulsados por el movimiento de mujeres) en la implementación del enfoque de género de las garantías de seguridad. Entre estos avances, se destacan los siguientes: la construcción de un documento preliminar del *Plan Estratégico para la incorporación del enfoque de género* en el Sisep, la construcción participativa del P*lan de Acción Nacional del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de derechos humanos vigencia 2019-2022* y las acciones adelantadas por la Unidad Especial de investigación para el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres (UEI) para fortalecer su enfoque diferencial y de género (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020; Fiscalía General de la Nación, 2020)[8]. No obstante, aún estamos a la espera de resultados concretos. En particular, preocupa que en la implementación operativa de estos planes y documentos no se tenga en cuenta a las personas LGBT.

Punto 5: Acuerdo sobre las víctimas del conflicto[9]

Dada su relativa autonomía del Gobierno nacional, las tres instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Re-

[6] Para más información, véanse los capítulos sobre Garantías Mujeres y Garantías LGBTI en GPaz (2019).
[7] Mediante el Decreto 601 de 2020, la Presidencia otorgó funciones a la OACP que, como lo expresaron los comisionados civiles de la CNGS en abril de 2020, corresponden a esta instancia (CSIVI-FARC 2020).
[8] Dichas acciones son: destacar dos fiscalías para conocer casos de violencia basada en género, incluida la violencia por prejuicio, mediante la Resolución 0025 de 2020; disponer que en casos en los cuales se reporten víctimas de la población LGBT, siempre se considere como primera hipótesis la violencia por prejuicio; e iniciar capacitaciones a sus servidores en materia de investigación y judicialización con perspectiva de género.
[9] En el Acuerdo final, el nombre completo del punto 5 es "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".

paración y No Repetición (SIVJRNR) creadas por el Acuerdo final –Comisión de la Verdad (CEV), Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPD)– siguen siendo las que registran mayores avances en materia de género. Estas instituciones se han destacado por mantener una interlocución permanente con el movimiento de mujeres y LGBT para garantizar la incorporación del enfoque de género en sus lineamientos y procedimientos (GPaz, 2018, 2019).

Igualmente, consideramos importante plantear dos inquietudes frente al Sistema Integral. Por un lado, las víctimas de violencia basada en género, particularmente de violencia sexual, enfrentan un alto riesgo de impunidad en la JEP. La Jurisdicción no ha logrado superar las lecturas estereotipadas de la violencia sexual como un acto oportunista, según las cuales la violencia sexual es siempre un hecho privado, individual y tangencial a las motivaciones de los actores del conflicto, e incluso ha excluido casos de su competencia por falta de conexidad con el conflicto en contravía de los estándares sentados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la Corte Constitucional (Alianza 5 Claves, 2020). Tampoco ha logrado garantizar la participación efectiva de mujeres y personas LGBT víctimas de diversas violencias basadas en género. Por ello, desde la Alianza 5 Claves[10], instamos a la JEP a abrir un caso temático sobre violencia sexual, reproductiva y otras formas de violencia motivadas en la sexualidad de las víctimas, donde aplique rigurosamente los estándares vigentes. Por otro lado, persiste la incertidumbre frente a la incorporación del enfoque de género en el informe final de la CEV, dado que para mediados de 2020 aún no se había definido la modalidad de inclusión ni socializado hallazgos preliminares de investigación. Hacemos un llamado a la inclusión del enfoque de género de manera transversal y en un capítulo específico.

Finalmente, sigue existiendo un vacío alarmante en materia de las medidas de reparación integral. Aunque la Corte Constitucional exhortó al Gobierno y al Congreso, mediante la Sentencia C-588 de 2019, a ampliar la vigencia de la Ley de Víctimas, aún no se ha tramitado esta prórroga. Tampoco se ha aprobado el Plan de Rehabilitación Psicosocial para la convivencia y la no repetición. Por último, aunque la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha venido limitando el acceso a los programas de reparación y debilitando sus enfoques diferenciales desde 2018 (Colombia Diversa, 2018), cabe mencionar que, durante el segundo semestre de 2019, el Registro Único de Víctimas (RUV) pasó de registrar a las víctimas LGBTI como "LGBTI", a desagregarlas en "LGBTI" e "intersexual", lo cual resulta confuso, no solo porque la categoría "intersexual" hace parte de la sigla "LGBTI", sino también porque las cifras de víctimas intersexuales reportadas no reflejan la realidad del conflicto. Además de entorpecer los procesos de seguimiento y denuncia de la violencia contra personas LGBT, este cambio sugiere que se sigue debilitando el enfoque de género de la Unidad.

[10] La Alianza Cinco Claves para el tratamiento diferencial de la violencia sexual contra las mujeres y niñas víctimas de la violencia sexual en el Acuerdo final está conformada por Colombia Diversa, la Corporación Humanas, la Corporación Sisma Mujer, Women's Link Worldwide y la Red Nacional de Mujeres.

Referencias bibliográficas

Alianza 5 Claves. (2020). Conexidad entre la violencia sexual y el conflicto armado: un llamado al no retroceso a la Jurisdicción Especial para la Paz. Bogotá. Consultado en https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/03/Conexidad-y-violencia-sexual-en-el-conflicto-armado.pdf

Colombia Diversa. (2018). *"Un parche que resiste".* Recomendaciones para una reparación colectiva y transformadora de lesbianas, gays, bisexuales y trans. Bogotá. Consultado en https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2018/08/UnParche_queResiste.Final-impresión.pdf

Colombia Diversa. (2020). *Aunque intenten borrarnos. Informe de derechos humanos de personas LGBT en Colombia 2018.* Bogotá. Consultado en https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/03/Aunque-intenten-borrarnos.pdf

Corporación Sisma Mujer. (2020). Situación de Derechos Humanos de las personas defensoras en Colombia 2019-2020. Bogotá.

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020, enero-marzo). *Avances en la implementación de los 51 indicadores del género del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final.* Consultado el 4 de agosto de 2020 en http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=333

CSIVI-FARC–Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo (2020). *Claves analíticas sobre el estado actual de la implementación.* Consultado en 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 a derecho de petición interpuesto por Colombia Diversa. Radicado No. 20209430002421.

Género en la Paz, GPaz. (2018). *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz.* Bogotá. Consultado en http://generoypaz.co/informes/gpaz_informe_2018.pdf

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.* Bogotá. Consultado en http://generoypaz.co/informes/gpaz_informe_2019.pdf

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (4 de octubre de 2019). *Informe Trimestral del Secretario General sobre la Misión de Verificación en Colombia.* S/2019/780. Consultado en https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre). Consultado el 4 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf



NI A PAZ, NI A SALVO. DEUDAS HISTÓRICAS QUE SE PROFUNDIZAN

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas, CNOA

Este documento expone lo acontecido en materia de construcción de paz en el gobierno de Iván Duque en relación con el enfoque étnico racial afrocolombiano. También, las consecuencias que, directa o indirectamente, se generan en los territorios en los que la deuda histórica de paz no se ha saldado y que, por el contrario, aumenta, y cuyo pago sigue siendo la muerte física y espiritual de los pueblos étnicos.

Después de dos años de presidencia, Duque sigue debiendo la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final)[1]. Desde su arribo al Palacio de Nariño, su postura acerca de la revisión exhaustiva del Acuerdo final ha derivado en cuestionamientos teóricos permanentes y, en la práctica, en la no implementación. Su gabinete de gobierno, en particular quienes están al frente de las políticas de paz y legalidad, como ahora se denominan, han manifestado en repetidas ocasiones con desdén que no es una prioridad para este gobierno cumplir con los compromisos que el Estado colombiano adquirió, no solo con la antigua guerrilla Farc-EP, sino con el pueblo colombiano y el mundo.

El Capítulo Étnico del Acuerdo final[2] se logró tras grandes esfuerzos para que se reconocieran en los diálogos de la Habana las voces de los pueblos étnicos en su calidad de víctimas del conflicto armado y constructores de paz. Así mismo, su principal objetivo fue garantizar la no regresividad y el acceso progresivo a los derechos especiales de los pueblos étnicos, así como su goce efectivo de los derechos humanos.

Ahora bien, en los casi cuatro años que han transcurrido desde la firma del Acuerdo final, este objetivo no se ha cumplido. Con el gobierno de Duque, la implementación del Acuerdo final, que ya desde el gobierno

[1] El Acuerdo final se firmó el 24 de noviembre de 2016 en la Habana (Cuba) entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).
[2] Este capítulo se encuentra en el numeral 6.2 del Acuerdo final.

"Con Duque, la implementación del Acuerdo final, ya retrasada con Santos, viene desacelerándose en forma exponencial, lo que impacta el Capítulo Étnico."

de Santos se veía aparatosa y retrasada, viene desacelerándose en forma exponencial, lo que impacta directamente el Capítulo Étnico. Este se había constituido en una esperanza para fortalecer y hacer tangibles los derechos del pueblo afrocolombiano que se venían reclamando con la excelente, pero poco ejecutada, Ley 70 de 1993.

Para implementar el Acuerdo final, su financiación es fundamental. De ella depende la ejecución de las medidas incorporadas en el Plan Marco de Implementación (PMI). Al respecto, han surgido muchas discusiones y reclamos al gobierno actual. Por ejemplo, en 2019, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) notificó a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) de un recorte presupuestal de cerca del 30 %[3]. Lo mismo sucedió con las otras instituciones del Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR).

Por su parte, la Instancia Especial de Mujeres para el Enfoque de Género en la Paz señaló sus preocupaciones por la falta de recursos para que el SIVJRNR funcione de manera óptima y por las consecuencias que eso tiene: es limitado el tiempo de operación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición:

> La implementación del SIVJRNR se ha dado de manera muy lenta, con relación al tiempo con el que cuenta para concluir su trabajo y las expectativas de las comunidades. A nivel territorial, se identifica que ninguno de sus componentes llega a contar con el 50 % de las garantías proyectadas en principio para su funcionamiento; por tanto, su estructura física es limitada, el personal es insuficiente y los recursos económicos mínimos (2019, p. 34).

El Acuerdo final no será un papel muerto si hay apoyo financiero para poner en marcha tanto las instituciones, como las medidas diseñadas para la construcción de una paz estable y duradera. Desde la perspectiva étnica afrocolombiana, las consecuencias de los recortes presupuestales son mayores si se tienen en cuenta los impactos desproporcionados del conflicto armado en nuestros territorios. Se necesita una mayor destinación y ejecución de recursos financieros para que la implementación territorial sea adecuada y real la construcción de paz.

Al respecto, el Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano (Conpa) manifestó:

> se alerta sobre el desfinanciamiento de la implementación del Acuerdo Final, en general, y del enfoque étnico-racial, en particular. Hay una subfinanciación muy marcada de las medidas para las comunidades negras en el PMI y el [Plan Nacional de Desarrollo] PND, en comparación con otros grupos poblacionales, si se toman en cuenta el tamaño y la proporción de la población afrocolombiana con respecto a la población total en el país. Es decir, se trata de una práctica de discriminación racial institucional (2020, p. 11).

Según el Instituto Kroc, una de las entidades designada para hacer los balances de la implementación del Acuerdo final, de las 13 disposiciones del Capítulo Étnico, cinco no han comenzado a implementarse. El Conpa señala:

[3] Patricia Linares, presidenta de la JEP, manifestó: "Para el 2019, para inversión, nosotros tenemos asignados 90.000 millones de pesos. Para el 2020, nos anuncian 67.000 millones de pesos, lo que implica una reducción de aproximadamente del 30%. Igual le sucede a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y a la Comisión de la Verdad". Manifestó

> Según los datos que arroja el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (Siiipo), el enfoque étnico ha sido el que menor avance ha tenido en el marco de la implementación –7,68 %–; le siguen las metas trazadoras que son parte de este enfoque. (...) estos dos aspectos nos arrojan un promedio de 12,14 %; le sigue el enfoque de género, con 23,65%; (...) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), con 23,88 %, y (...) la implementación del acuerdo de manera general, que, en promedio está en 27,08 %. Esto muestra que existe un déficit en las medidas y en la implementación general, pero sobre todo, en los enfoques, que permiten impactar de manera específica a cada actor de la sociedad que se encuentra en territorio (Conpa, 2020, p. 47).

El Conpa presenta las deudas que hay con el enfoque étnico del Acuerdo final. En el punto 1 del Acuerdo, titulado *Reforma Rural Integral,* "varios actores han expresado preocupación por la incoherencia de los datos sobre la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de territorios colectivos". Además, hay un "gran número de solicitudes de venta que, por vicios de procedimiento, no son viables, pero siguen enfrascadas en el sistema". También, hace falta dar a conocer a las comunidades,

> los nuevos mecanismos normativos y administrativos para la constitución, creación, ampliación, saneamiento y titulación de territorios colectivos creados por medio de la implementación del Acuerdo Final, como por ejemplo el Fondo de Tierras (Conpa, 2020, p. 50).

Con respecto al punto 2, titulado *Participación política*, la principal amenaza para que no pueda darse esa participación es "la falta de garantías de seguridad y protección" para las comunidades negras, en general, y para sus líderes y lideresas, en particular, "en los territorios colectivos". Tampoco cuentan con lineamientos que articulen los instrumentos de seguridad y protección con las cosmovisiones y realidades del pueblo afrocolombiano El Conpa (2020) señala, también, que "las comunidades afrocolombianas, especialmente las mujeres, siguen afrontando barreras para ejercer el derecho al voto" y que les faltan "acceso y representación (...) en los medios de comunicación".

Desde nuestra perspectiva étnica racial, la no participación política es una gran dificultad no resuelta. El proyecto de ley que crea las circunscripciones especiales de paz, es una iniciativa legislativa vital para que los pueblos étnicos, como víctimas en lo individual y colectivo, puedan acceder a los espacios de participación y decisión política del Congreso de la República:

> La exclusión política de las comunidades afrocolombianas se refleja también en el desarrollo normativo, institucional, en los planes de política pública y las herramientas de gestión y seguimiento del Acuerdo final. A [más de] tres años de su suscripción, estas herramientas no están funcionando satisfactoriamente, pues solo hasta 2020 se aprobó el presupuesto para poner en marcha la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (...), el único componente del sistema de impulso, seguimiento y verificación del Acuerdo que no cuenta con las garantías para su funcionamiento (Conpa, 2020, p. 10).

En relación con el punto 3, *Fin del conflicto,* el Conpa identifica que el gobierno tiene una deuda por el recrudecimiento de la violencia y la inseguridad en los territorios étnicos. Precisa la necesidad de trazar "una política integral que incluya el fortalecimiento de la Guardia Cimarrona, su articulación con otras medidas de seguridad y protección del Estado, así como la inclusión de medidas diferenciales desarrolladas conjuntamente con las comunidades" (2020). También identifica



el compromiso incumplido en cuanto al "diseño, la consulta previa y la puesta en marcha del programa especial de armonización para las personas en proceso de reincorporación que quieran regresar a los territorios colectivos y para las comunidades receptoras".

En el punto 4, *Solución al problema de drogas ilícitas*, el Gobierno no cumple aún a "las familias que han suscrito los acuerdos colectivos o individuales del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)"; en esto se incluye la no erradicación forzosa y su seguridad. El Conpa encuentra también una deuda con la prevención,

> del escalamiento de los conflictos territoriales latentes o activos relacionados con los cultivos de uso ilícito [y con] la ejecución de un programa de apoyo integral a las comunidades que han estado o están resistiendo a los cultivos ilícitos. [Un programa] que sea paralelo a los PNIS y a los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) (2020).

En relación con el punto 5, *Derechos de las víctimas*, no se ha financiado "lo concertado con las comunidades afrocolombianas durante las consultas previas con las diferentes entidades de SIVJRNR". También, ha hecho falta acordar "esfuerzos en la reparación colectiva, garantizar la seguridad para el retorno y reubicación de las comunidades étnicas, así como el programa de asentamiento, retorno, devolución y restitución especial para pueblos priorizados (Conpa, 2020).

En lo referente al punto 6, I*mplementación y verificación*, falta, como se mencionó, presupuesto y es lenta la puesta en marcha de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (Ieanpe). El gobierno tiene ahora el compromiso de asegurar el acompañamiento técnico y político necesario para que la Ieanpe pueda cumplir con su mandato en forma autónoma.

El enfoque de género del Acuerdo final en clave étnica-racial afrocolombiana

El Acuerdo final establece 120 medidas referidas a la mujer. El Capítulo étnico especifica los temas de enfoque de género, mujer, familia y generación, en diferentes ámbitos. En su reciente informe, el Conpa señala que ha sido un logro esencial integrar de manera transversal el enfoque de género y la intersección étnica en el Acuerdo final y en el PMI. Muestra que ese logro "garantiza alcanzar una construcción de paz integral, que tiene en cuenta a cada uno de los actores más vulnerados en el marco del conflicto". Sin embargo, advierte lo siguiente:

> la implementación de los 51 indicadores se ha visto marcada por diversos problemas, [de manera que] después de 3 años de la firma del Acuerdo solo se han cumplido 6 indica-dores del PMI. Es decir, el 11,69 % de las medidas se ha hecho efectivo (...). Por otro lado, de los 25 indicadores con intersección étnica, se encuentra que tan solo 1 está completo, 2 están en avance, 5 sin avance y 17 con riesgo de retroceso, no han iniciado aún (2020, p. 47.)

De manera general, el Conpa llama la atención sobre tres puntos:

1. "Las mujeres étnicas-raciales no sienten atendidas sus necesidades con las medidas implementadas" (2020, p. 49).

2. Varias de las medidas requieren de una concertación previa con las mujeres afrocolombianas, pero, en muchos casos, no se ha realizado, "lo que refleja que, en comparación con temas de mujeres indígenas, los procesos están muy retrasados" (2020, p. 49).

3. Los sistemas de información, por lo general, "no contemplan las variables étnicas ni la posibilidad de hacer intersecciones con la variable 'sexo'" (2020, p. 49).

Con respecto al tema del enfoque de género, también se hará un recorrido por cada punto del Acuerdo final. En *Reforma Rural Integral*, no se cuenta con un indicador interseccional que permita medir el avance en el acceso a tierras para mujeres afrocolombianas. Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) reportó solamente la elaboración de un 'Diagnóstico de Mujeres Rurales Étnicas' en el que participaron 35 lideresas afrocolombianas del consejo comunitario Tierra Baja, Cartagena (Conpa, 2020).

En *Participación política*, la participación de las mujeres afrocolombianas se ha dado gracias a sus esfuerzos como lideresas y defensoras de derechos humanos étnicas-raciales en diversos espacios. Sin embargo, siguen corriendo un alto riesgo. Además, "el caso de la representación de las mujeres negras es particularmente preocupante y refleja la llamada discriminación interseccional, ya que esta población no tiene representación equitativa en los espacios étnicos y tampoco en el de las mujeres" (Conpa, 2020, p. 10).

En lo referente a las garantías de no repetición necesarias para la participación política, el Conpa señala que "la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) ha demostrado, por ejemplo, que el 43 % de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos" se hizo contra "líderes de las comunidades étnicas y que aproximadamente 19,7 % del total de dichas agresiones" fue contra las mujeres (Conpa 2020, p. 28). En relación con ello, "es preocupante que el Gobierno no accedió a incluir una medida para la formulación de un plan específico de protección y fortalecimiento para las mujeres negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras víctimas del conflicto, como habían propuesto las comunidades" (Conpa 2020, p. 25). Tampoco se ha garantizado la participación expresa y activa de las mujeres afrocolombianas en el diseño e implementación de garantías de seguridad y protección". Tampoco, "se ha coordinado con organizaciones afrodescendien-tes [lo relacionado con] seguridad individual y colectiva, para [crear] estrategias acordes a sus necesidades, ni se han concertado medidas para la atención de niñas y mujeres étnicas por necesidades de seguridad" (Conpa, 2020).

En lo referente al punto sobre *Fin del conflicto*, "no se ha tenido acceso a datos que permitan validar el indicador sobre el número de mujeres de las comunidades étnicas que se benefician del programa especial de armonización" (Conpa, 2020, p. 27).

Con respecto al punto *Solución al problema de drogas Ilícitas*, el Conpa alerta lo siguiente: no se registran avances significativos "en cuanto al indicador sobre atención psicosocial con pertinencia cultural y perspectiva de mujer, familia y generación.

En el punto sobre *Derechos de las víctimas*, "los sistemas de información del Ministerio de Salud no incluyen información desagregada que, por ejemplo, permita un análisis intersec-cional de las vulnerabilidades específicas de las mujeres" (Conpa, 2020, p. 36).

En lo relacionado con el punto 6 del Acuerdo final, *Implementación y verificación*, la institucionalidad ha reflejado que existe una significativa desarticulación en cuanto a los enfoques, étnico y de género. Se constituyen grupos de trabajo "para el

abordaje de cada uno de los enfoques, pero es escasa la intersección que hay entre ellos" (Conpa, 2020, p. 48).

En efecto, la embajada de Suecia, ONU Mujeres y el Instituto Kroc coinciden en advertir que "el atraso en la implementación de compromisos relacionados con la protección colectiva y comunitaria ha permitido que emerjan nuevos escenarios de riesgo para las lideresas y defensoras de derechos humanos, especialmente para las mujeres de comunidades étnicas y campesinas" (Instituto Kroc, 2019, p. 12).

Violencia directa

No implementar el Acuerdo final condujo a que otros grupos al margen de la ley ocuparan los territorios dejados por las antiguas Farc-EP. Eso llevó a una reconfiguración del conflicto armado, sobre todo, en la ruralidad. La guerra pervive en nuestros territorios y hemos experimentado su recrudecimiento en algunas zonas del país (véase Harnisch, 2019), lo que ha derivado en nuevos escenarios de violencia. Esta situación se ha centrado en los departamentos de Córdoba, Chocó, Cauca y Nariño y en las ciudades de Buenaventura (Valle del Cauca), en donde los pueblos étnicos siguen padeciendo los embates de las guerras que no han parado.

> La violencia en territorios étnicos, resultante de la presencia y las actividades de grupos armados ilegales y organizaciones criminales, sigue siendo motivo de grave preocupación y ha persistido durante la cuarentena [relacionada con la pandemia de la covid-19]. En el Cauca y en la cuenca del río Atrato, en la región fronteriza de los departamentos del Chocó y Antioquia, miles de personas de comunidades étnicas han sufrido desplazamiento o confinamiento forzados y muchas de ellas corren el riesgo de ser reclutadas y explotadas sexualmente (Informe del Secretario General, sobre la Misión de Verificación de la ONU en Colombia, 2020, p. 14).

Hasta el momento, la construcción de la paz que se anunciaba en el Acuerdo final nos ha salido muy costosa. La angustia y la zozobra aumentan por la falta de garantías de seguridad y la ausencia de mecanismos idóneos para la defensa de la vida. El Gobierno nacional no ha cumplido con fortalecer las guardias cimarronas, que constituyen sistemas de protección propios, vitales para proteger nuestros territorios.

El pueblo negro afrocolombiano, raizal y palenquero, firme en su determinación de seguir aportando a la construcción de la paz, hace un llamado al gobierno de Iván Duque para que se coloque a paz y salvo con los compromisos de Estado consagrados en el Acuerdos final Igualmente, solicita que se acoja la propuesta de un acuerdo humanitario[4] para el departamento del Chocó y en todo el territorio nacional, para la pervivencia física y cultural de las comunidades étnicas.

"No implementar el Acuerdo final condujo a que otros grupos al margen de la ley ocuparan los territorios dejados por las Farc y a una reconfiguración del conflicto armado."

[4] https://convergenciacnoa.org/comision-etnica-para-la-paz-y-la-defensa-de-los-derechos-territoriales/

Referencias bibliográficas

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. Consultado en en https://www.colectivodeabogados.org/?Nuevo-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una.

Consejo Nacional de Paz Afrocolombiano, Conpa. (2020, marzo) *Balance de la implementación el Acuerdo De Paz.* Consultado en https://convergenciacnoa.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz.-1.pdf

El Tiempo. (2919, 8 de julio). A JEP le preocupa la reducción que tiene su presupuesto para el 2020. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/a-jep-le-preocupa-la-reduccion-que-tiene-su-presupuesto-para-el-2020-385792

Harnisch, C., Jefe de la Delegación del CICR en Colombia. (2019, 28 de marzo). *Colombia: entre la guerra y la indiferencia. Editorial.* Consultado en https://www.icrc.org/es/document/colombia-entre-la-guerra-y-la-indiferencia

La reincorporación

UN PROCESO SIN GARANTÍAS

Griselda Lobo / Sandra Ramírez. Senadora de la República

El Gobierno colombiano ha negado y afectado la implementación del A*cuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (2016) (en adelante, Acuerdo final). En particular, han sido de gran impacto los incumplimientos a la reforma rural[1], a la participación política de los representantes de las regiones más golpeadas por el conflicto armado[2] y aquellos en materia de reincorporación[3]. Estos últimos incumplimientos han ido generando crisis al interior y exterior del partido producto del Acuerdo final, el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común.

La falta de implementación de distintos compromisos en materia de reincorporación puede entenderse como una violación de los derechos humanos en tanto que estos acuerdos se construyeron con la participación del Estado colombiano en procura de suscitar condiciones propicias para la consolidación de una paz estable y duradera, derecho fundamental de todas las gentes y todos los pueblos. Además, el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a la vida han sido y serán siempre puntos en común del Acuerdo final y del proceso de reincorporación, puesto que sabemos que son tres de los pilares fundamentales para construir un país en paz con justicia social y para las gentes del común.

El siguiente texto tiene como propósito esbozar algunas de las dificultades del proceso de reincorporación. Se buscará contrastar lo estipulado en el Acuerdo final firmado entre quienes hicimos parte de las antiguas Farc-EP y el Estado colombiano y el *Plan Marco de Implementación*. El documento incluye lo siguiente: primero, nos centraremos en el proceso de acreditación y buscaremos mostrar cómo persiste la intención del gobierno de Iván Duque de no dar libertad a las y los compañeros privados de la libertad. Segundo, buscaremos mostrar cómo el proyecto de reincorporación de menores, denominado Camino Diferencial de Vida, no se ha gestado según lo pactado y ha generado consecuencias en el desarrollo de las y los menores, hoy ya personas

[1] Se refiere al punto 1 del Acuerdo final titulado "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral".
[2] Este aspecto se refiere al punto 2 del Acuerdo final, "Participación política: apertura democrática para construir la paz".
[3] Se refiere al numeral 3.2. del Acuerdo final: "Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil -en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses".

adultas, que hacían parte del proceso de reincorporación. Tercero, recogeremos de manera muy concreta los casos de persecución política, traducidos en el asesinato sistemático y el desplazamiento forzado de los firmantes del Acuerdo final. Por último, entregamos recomendaciones para que se trabaje por una reincorporación con plenas garantías.

"El partido FARC y organizaciones de derechos humanos reiteramos preocupación porque 183 personas que pertenecían a las Farc-EP están todavía privadas de su libertad: un incumplimiento al Acuerdo final y a la ley."

Acreditación

Tras la firma del Acuerdo final (24 de noviembre de 2016), se sancionó la Ley 1820 el 30 de diciembre de 2016, titulada L*ey de amnistía, indulto y tratamientos penales especiales.* En su artículo 35, esa ley especificaba lo siguiente:

> A la entrada en vigor de esta ley, las personas a las que se refieren los artículos 15, 16, 17,22 y 29 de esta ley que se encuentren privadas de la libertad, incluidos los que hubieren sido procesados o condenados por los delitos contemplados en los artículos 23 y 24, quedarán en libertad condicionada siempre que hayan suscrito el acta de compromiso de que trata el artículo siguiente (Ley 1820, 2016, artículo 35).

En el parágrafo del artículo 35 se indicó que la amnistía de iure no se otorgaría a las personas que estuviesen privadas de la libertad en el momento de la sanción de la Ley 1820, a no ser que pudiesen demostrar que llevaban por lo menos 5 años privados de la libertad por los delitos contemplados en esta. A quienes no llevasen más de 5 años privados de la libertad, se les trasladaría a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN).

Después de tres años y medio de la sanción de la Ley 1820 y de dos del gobierno de Iván Duque, se han acreditado 13.394 compañeros y compañeras de las antiguas Farc-EP. De este grupo, 3.173 eran personas privadas de la libertad y hoy, 183 de ellas, están todavía su sitio de reclusión, algunas, en estados graves de salud. Lo anterior representa una clara violación tanto a lo pactado en el Acuerdo final, como al artículo 35 de la Ley 1820 de 2016.

En este sentido, tanto el partido FARC como las organizaciones de derechos humanos hemos reiterado nuestra preocupación por el incumplimiento a lo pactado por parte del gobierno de Iván Duque en lo que respecta a la vida y libertad de nuestros compañeros.

Menores de edad (programa *Camino Diferencial de Vida*)

Con el *Comunicado conjunto número* 70 del 15 de mayo de 2016, proferido por las delegaciones del Gobierno nacional y de las Farc-EP que se encontraban negociando en La Habana, se anunció la salida de menores de 15 años de los campamentos guerrilleros. Se comenzaba a gestar lo que hoy conocemos como el programa *Camino diferencial de vida*, específico para los menores de edad que habían sido combatientes de las Farc-EP y que debía garantizar la reincorporación integral del menor y su acompañamiento psicosocial, con la veeduría de las organizaciones sociales o especializadas. Además, el comunicado conjunto, como pilar fundamental para el desarrollo del programa, especificaba que los compromisos del gobierno se enmarcaban en lo siguiente:

> c. [proveer] Educación para los menores de edad (básica, media, técnica y tecnológica, y becas y facilidades de acceso a educación universitaria para quienes alcancen y deseen acceder a dicho nivel académico) (Delegaciones del Gobierno Nacional y las Farc-EP, 2016).

Este compromiso, hasta hoy, no se ha cumplido, de manera que se deja a la deriva a los menores de edad en proceso de reincorporación. Si bien se ha provisto por parte del gobierno acceso a la educación básica y media, factores económicos y políticos han trucado la posibilidad de acceder a educación superior, según lo manifestado reiteradamente por Emilio Archila, consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación en las reuniones de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI).

De otra parte, se han reportado acciones de parte del Estado en materia de salud sexual y reproductiva para las mujeres menores de edad. Sin embargo, hemos encontrado un aumento de embarazos de adolescentes y la falta de asistencia y acompañamiento por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás instituciones para la toma de decisiones adecuadas respecto a la salud sexual y reproductiva.

Es igualmente preocupante en relación con los jóvenes y adolescentes que falte la implementación del Acuerdo Final, en especial, la Reforma Rural Integral. Sin esa implementación, cuando retornan estas personas a sus familias, se encuentran con las mismas condiciones de desigualdad y de violencia que generaron su ingreso a las filas guerrilleras. Tal situación pone en alto riesgo la permanencia de estas personas en el proceso de reincorporación.

En tal sentido, recalcamos los reclamos de algunas organizaciones, como la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia (Coalico), centrados en la necesidad de una ley o un decreto que formalice la creación del programa *Camino Diferencial de Vida* y que lo dote de recursos.

Finalmente, el inciso i del comunicado conjunto mencionado especificaba como principio orientador el "enfoque diferencial, de género, étnico y etario, con especial atención a los derechos de las niñas" (Delegaciones del Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016). Al respecto, el Instituto Kroc, en su informe 3 de 2019, decía:

> si bien el programa enuncia la incorporación del enfoque étnico, no hay evidencia de la materialización de las medidas diferenciales ni una participación de los representantes de las comunidades étnicas en su diseño e implementación (Kroc Institute for International Peace Studies, 2019).

Asesinatos y desplazamientos

"Quienes firmamos el Acuerdo final seguimos el compromiso con la paz, la reconciliación y la no repetición, aunque el Estado incumple y no da garantías de protección en la reincorporación."

Desde la firma del Acuerdo final, a los y las excombatientes se les viene persiguiendo política y militarmente. Entre las 13.023 personas guerrilleras que se acogieron al Acuerdo y al proceso de reincorporación, hemos registrado las dolorosas cifras de 220 de ellas que han tenido una muerte violenta, 39, con tentativas de homicidio y 14 desapariciones forzadas de firmantes.

Adicionalmente, por constantes amenazas a la vida e integridad personal de las y los firmantes y a la de sus familias, se han registrado desplazamientos forzados en todo el territorio nacional. El más reciente, el de 93 excombatientes y sus familias, que habitaban en el Es-

pacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) Román Ruiz, de Santa Lucía, en el municipio de Ituango (Sánchez, 2020).

Los y las firmantes del Acuerdo final mantenemos el compromiso con la construcción de paz, la reconciliación y la no repetición, aun con los incumplimientos por parte del Estado colombiano y la falta de garantías reales de protección en la reincorporación.

Recomendaciones

1. Se necesitan garantías reales para la reincorporación de las mujeres y hombres privados de la libertad, que el Estado genere las condiciones para su libertad en el marco de lo acordado en la ley 1820 de 2016 y que estas personas puedan recobrar su libertad.
2. Es urgente adoptar medidas para proteger la vida, libertad e integridad de las y los firmantes del Acuerdo final y las sus familias. Ellos y ellas están en todo el territorio colombiano con el compromiso por la reconciliación y la construcción de paz territorial.

3. Se necesita contar con mecanismos eficaces para hacer seguimiento y prestar protección inmediata a los casos de amenazas. En particular, en aquellos casos en los que, por el contexto de las regiones, están en inminente peligro las y los firmantes del Acuerdo final y los líderes y lideresas. Para construir la paz estable y duradera se necesita de todas y todos.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Delegaciones del Gobierno Nacional y las Farc-EP. (2016, mayo). *Comunicado Conjunto conjunto No. 70.* Consultado en http://es.presidencia.gov.co/noticia/160515-Comunicado-Conjunto-No-70

Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia. 2 años de implementación.* Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf

Ley 1820 de 2016 (30 de diciembre). *Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones.* Consultada el 10 de agosto de 2020 en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1820_2016.html

Sánchez, D. (2020, 11 de julio). *"Más que un desplazamiento de Ituango, es un desarraigo": Manuel González*. Agencia de Prensa IPC. Consultado el 11 de agosto de 2020 en http://hacemosmemoria.org/2020/07/11/mas-que-un-desplazamiento-de-ituango-es-un-desarraigo-manuel-gonzalez/

LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA PAZ Y EL MANEJO QUE HACE DE ELLOS EL GOBIERNO

Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia.

Los recursos de cooperación internacional y la estructura para su gestión

El numeral 6.1. del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) se refiere al Mecanismo de su implementación y verificación. Establece el compromiso del Gobierno nacional de "garantizar su financiación a través de diferentes fuentes", acorde con la "normatividad vigente en materia presupuestal, garantizando la sostenibilidad de las finanzas públicas". Define, también (6.1.2.), lo siguiente:

> se promoverán mecanismos y medidas para que con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías se contribuya a financiar la implementación de los acuerdos, incluyendo los territorios priorizados para los planes de acción para la transformación regional de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial [PDET] (Acuerdo final, 2016).

Y agrega enseguida: "Los recursos de regalías serán una fuente más de las diferentes fuentes para la implementación del Acuerdo en los territorios, para que estos proyectos fortalezcan el desarrollo de sus municipios y departamentos".

En "Otras medidas para contribuir a garantizar la implementación de los acuerdos" (6.1.3.), el numeral señala que "los recursos económicos aportados por la cooperación internacional, organismos multilaterales, sector privado para la implementación se agregarán a los fondos dispuestos para esos fines" (Gobierno nacional y Farc-EP, 2016, p. 198).

Los montos indicativos para la implementación, punto por punto, del Acuerdo final y por fuente de financiación se muestran en las tablas 1 y 2. Se estipularon sobre la base del documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3932, que recoge el Plan Marco de Implementación (PMI).

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación por punto d el Acuerdo final (billones de pesos de 2016)

Punto	Costo total (billones de pesos)	% de participación
1. Reforma rural integral	110,6	85,5
2. Participación política	4,3	3,3
3. Fin del conflicto	1,9	1,5
4. Solución al problema de las drogas ilícitas	8,3	6,4
5. Derechos de las víctimas	4,3	3,3
Total	129,4	100

Fuente: *Conpes 3932 de 2018*

Tabla 2. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo final, por fuente de financiación (billones de pesos de 2016)

Punto	Costo total (billones de pesos)	% de participación
1. Presupuesto General de la Nación	46,7	36
2. Sistema General de Participaciones	37,8	29,2
3. Sistema General de Regalías	19,7	15,2
4. Recursos Propios de Entidades Territorales	5,5	4,3
5. Cooperación Internacional	11,6	8,9
6. Inversión privada	8,3	6,4
Total	129,6	100

Fuente: *Conpes 3932 de 2018.*

Más allá del carácter insuficiente de este costeo, señalado incluso por la Contraloría General de la República (CGR, 2018), casi el 9 % de los recursos financieros para la implementación dependen de la cooperación internacional.

Existen cuatro fondos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo final: el Fondo para la Paz y el Posconflicto del Banco Mundial, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz, el Fondo Fiduciario de la Unión Europea y el Fondo Colombia Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cada fondo tiene una priorización temática y geográfica y, en principio, su gestión debería ser articulada por el Fondo Colombia en Paz.

Hay 4 fondos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo final: del Banco Mundial, de ONU, de la Unión Europea y del BID.

Fondo Colombia en Paz (FCP)

Es un fondo centralizado y administrado por el Gobierno nacional, como un patrimonio autónomo a cargo de Fiduprevisora. El Decreto 691 de 2017 creó el Fondo Colombia en Paz con el siguiente objetivo:

> 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 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de la Paz Estable y Duradera, 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 previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016, así como el proceso de reincorporación de las Farc-EP a la vida civil, y otras acciones del posconflicto. Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes.

A pesar de lo anterior, en la práctica, el FCP no ha cumplido su cometido. Como lo ha indicado el Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo), "la cooperación internacional, con $3,3 billones, aportó cerca de la tercera parte de los recursos ejecutados en proyectos en las vigencias 2017 y 2019. No obstante, estos recursos no ingresaron por este Fondo, razón por la cual no tuvieron una clara orientación estratégica hacia los productos de la implementación" (Valencia, 2020, p. 34).

El FCP es un patrimonio autónomo que cuenta con una asignación presupuestal de cerca de $2,7 billones de pesos y es administrado por Fiduprevisora. Ha ejecutado, aproximadamente, $1,8 billones (FCP, 2020). Según el Cepdipo (2020, p. 2), entre 2017 y 2019, los recursos correspondientes a cooperación internacional en este fondo ascendían a unos $1,9 billones[1], en su mayoría, provenientes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) y del Fondo Colombia Sostenible del BID. La tabla 3 señala la manera en que se utilizaron estos últimos recursos.

[1] Los cálculos del informe del Cepdipo se hicieron en dólares. Para volver comparables las cifras, en este artículo, se convirtieron los valores a pesos colombianos con la Tasa Representativa del Mercado del 27 de junio de 2020. Si bien esto aumenta el porcentaje total de recursos de cooperación internacional del FCP en 5 puntos porcentuales, no se modifican los porcentajes de gasto por punto del Acuerdo final.

Tabla 3. *Gastos de recursos de cooperación del FCP. Participación porcentual por punto del Acuerdo final*

Punto	% del gasto total
Solución al problema de drogas ilícitas	40,7
Implementación, verificación y refrendación	32,2
Derechos de las víctimas	10,3
Reforma rural integral	9,2
Reforma rural integral	4,2
Fin del conflicto	3,4
Total	100

Fuente: *elaboración a partir de Cepdipo (2020).*

La mayor cantidad de recursos de cooperación internacional del FCP (40,7 %) se asignó al punto 4, *Solución al problema* de drogas ilícitas; entre tanto, para el punto 3, *Fin del conflicto*, se destinó solamente el 3,4 % de los recursos. Este punto incluye las medidas de reincorporación económica, política y social de las y los excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y las garantías de seguridad.

El Cepdipo advierte que:

> es necesario llamar la atención sobre un problema técnico identificado en la base de datos: la APC incluye como proyectos de cooperación para la implementación del punto 4 temas que no se desprenden del mismo, como, por ejemplo, el seguimiento al cambio climático en el país, la deforestación y el fortalecimiento del Ministerio de Ambiente en relación con el tratamiento de esos problemas; encuentros sobre desarrollo sostenible, y hasta uno que se orienta al reemplazo de unidades de refrigeración en hogares. Sobre el punto 6 del AF también llama la atención que la APC decidió incluir proyectos relacionados con el fomento de la banca de desarrollo en América Latina y con la atención a migrantes venezolanos, acciones que no guardan ninguna relación con la implementación (Valencia, 2020, pp. 34-35).

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF)

El MPTF se define como,

> una herramienta tripartita compuesta por el Gobierno de Colombia, las Naciones Unidas y países miembros de la comunidad internacional, que de forma conjunta a nivel estratégico y operacional articulan las inversiones y esfuerzos para la paz bajo el liderazgo del gobierno nacional y en apoyo a las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (MPTF, 2020, p. 7).

El fondo de la ONU financia iniciativas de estabilización, reincorporación, víctimas y justicia transicional y comunicación. El de la UE, reconciliación, reincorporación, inclusión poblacional, productividad e institucionalización.

Con contribuciones de 17 donantes[2], los recursos de este fondo están dirigidos a financiar iniciativas relacionadas con cuatro ámbitos temáticos, como se muestra en la tabla 4.

En la ejecución de los recursos de este fondo participan organizaciones de la sociedad civil de distintos lugares del país.

Tabla 4. *Recursos gastados del MPTF durante 2019, por ámbito temático (millones de dólares de 2019)*

Ámbito	Gasto (millones de dólares)
Estabilización (Estrategia PDET)	37,2
Reincorporación	19,9
Víctimas y Justicia Transicional	18,5
Víctimas y Justicia Transicional	3,8
Total	79,4

Fuente: *elaboración a partir de MPTF (2020)*

Fondo Fiduciario de la Unión Europea (EUTF)

Constituido en 2016, el EUTF está integrado por 20 Estados miembros de la Unión Europea, Reino Unido y Chile. Cuenta con 121,6 millones de euros, que se ejecutan a través de 28 proyectos con socios locales (organizaciones sociales), asociados a seis pilares estratégicos (EUTF, 2020):

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.

[2] Reino Unido, Noruega, Alemania, Fondo de Consolidación de Paz, Canadá, Suecia, Suiza, Fondo WPHF, Irlanda, Fondo SDG-España, Emiratos Árabes Unidos, Corea del Sur, Agencia Catalana de Cooperación, Filantropía, Nueva Zelanda, Chile, Portugal.

Fondo para la Paz y el Posconflicto, del Banco Mundial

Entre 2019 y abril de 2020, se habían comprometido $8.622 millones de pesos para proyectos de reparación colectiva, catastro, asistencia técnica para la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en torno al tema de tierras en los PDET y asistencia técnica a las subregiones PDET de Catatumbo y Chocó, enfocados 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, 2020, p. 244).

Elementos para una prospectiva

Es necesario garantizar que los recursos de cooperación internacional aportarán en el siguiente objetivo del Acuerdo final:

> dar inicio a una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social –en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto– y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política (Acuerdo final , 2016, p. 6).

Por lo anterior, se debe insistir en que su gestión sea transparente y participativa, que se destinen al desarrollo de las tareas incluidas en el Acuerdo final y que se ejecuten con una perspectiva de promoción del goce efectivo de derechos.

Se debe insistir en que la gestión de los recursos sea transparente y participativa, destinarlos al desarrollo del Acuerdo final y ejecutarlos en la promoción del goce efectivo de derechos.

Gobernanza

Si bien es posible consultar información relacionada con los procesos de contratación en las páginas web de cada fondo, igual que los informes de ejecución financiera, no existe claridad acerca de otros aspectos: los procesos de toma de decisiones, las posibilidades de participación ciudadana en ellos y los demás actores involucrados.

Transparencia

No es fácil establecer el uso específico de todos los recursos, salvo en los casos del EUTF y del Fondo del Banco Mundial, aunque, este último representa un monto mínimo frente a los otros fondos. Tampoco es posible identificar en todos los casos su articulación con lo establecido en el Plan Marco de Implementación y con los contenidos sustantivos del Acuerdo final. El Cepdipo plantea en el caso del FCP lo siguiente:

> las iniciativas equivalen al despliegue en cada territorio de un proyecto que tiene el mismo objetivo, fecha de inicio, terminación, valor y operador. Esto no es solo un error técnico; es una muestra de cómo el Gobierno nacional quiere agrandar las cifras (2020, p. 50).

Referencias bibliográficas

Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo. (2020, julio). Recursos de la cooperación internacional para la implementación del Acuerdo de paz - Fondo Colombia en Paz 2017-2019. *Documento de Trabajo 24.* Consultado el 31 de julio de 2020 en https://cepdipo.org/portfolio/recursos-de-la-cooperacion-internacional-para-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-fondo-colombia-en-paz-2017-2019/

Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, CPEyC. (2020). *Informe de gestión 21 meses. Agosto 7 de 2018-mayo 31 de 2020.*

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Bogotá: *Conpes. Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.*

Contraloría General de la República (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones. 1 de enero de 2017 a 30 de marzo de 2018.*

Fondo Colombia en Paz (2020). *Informe semanal del 22 al 26 de junio de 2020.*

Fondo Europeo para la Paz en Colombia (2020). *Los pilares estratégicos del Fondo*. https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/wp-content/uploads/2020/02/2.-Infografia-pilares-estrategicos-actualizado_compressed.pdf

Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz (MPTF) (2020). *Informe Anual 2019.* Naciones Unidas.

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Presidencia de la República. 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".

Valencia, Marcela. (2020). El imperio de la 'sostenibilidad fiscal' y la desfinanciación. *Cuadernos de la Implementación, 14.* Centro de Pensamiento y Diálogo Político, Cepdipo. Consultado el 31 de julio de 2020 en https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-14-el-imperio-de-la-sostenibilidad-fiscal-y-la-desfinanciacion/

EL ROSTRO DE LA GUERRA, LA PANDEMIA Y LA POBREZA





EL FUTURO DE LA NEGOCIACIÓN GOBIERNO-ELN

Víctor de Currea-Lugo / Médico y periodista.

Hay cosas que, tercamente, una y otra vez, evaden volverse realidad en la historia de Colombia. Una de ellas es la paz con el Ejército de Liberación Nacional, ELN. De hecho llevamos 29 años de acercamientos, documentos y procesos que no han dado como resultado un acuerdo final.

Uno de los principales problemas ha sido la invención de un ELN del tamaño de los sueños de sus simpatizantes o de los miedos de sus detractores. Es decir, el ELN que existe en la realidad de las regiones de Colombia dista mucho del que los gobiernos se imaginan para la negociación. Eso hace que estos lleguen con una cantidad de supuestos que no contribuyen a una negociación real.

"Esperar que el ELN negocie solo en términos de desmovilización es un acto ingenuo y una gran irresponsabilidad, al no entender la realidad que rodea al ELN."

La construcción mítica de ese ELN es el fruto de una creación colectiva en la que han aportado desde el propio ELN, al no reconocer sus falencias, hasta el gobierno, que lo magnifica o minimiza de acuerdo con sus necesidades, pasando por los académicos, que lo estudian a partir de otros textos que escribieron otros que también lo estudian a partir de otros textos. Y la negociación solo será posible cuando decidan sentarse sabiendo qué es el ELN.

La segunda tendencia es desconocer que el ELN no está dispuesto a un modelo de diálogo que conduzca, en la teoría o en la práctica, solamente a la desmovilización de la guerrilla. En el caso de las FARC, es claro que había una agenda sustancial que incluyó temas como la política agraria, la participación política, los cultivos ilícitos y el reconocimiento a las víctimas. En el caso del ELN, por más etérea que a algunos les parezca, hay una agenda con implicaciones concretas. Esperar que el ELN se porte como otras organizaciones que negociaron solo en términos de desarme y desmovilización es no solamente un acto ingenuo, sino una gran irresponsabilidad en el sentido de no entender la realidad que rodea al ELN.

Y más grave aún, cuando se intenta esperar que el ELN se porte como las FARC o que des-

conozca por completo la sarta de errores, inconsistencias y desaciertos de la implementación del reciente proceso. Creer que el ELN de hoy va a olvidar la histórica tendencia de las élites de firmar acuerdos para incumplirlos es desconocer la propia realidad nacional.

Un tercer elemento para entender ese ELN real implica mirar más a los *elenos* y menos a los elenólogos: ese conjunto de personas que se han ido especializando en la especulación sobre cómo negociar con el ELN. *Elenólogos* fue, realmente, una palabra acuñada por el comandante Pablo Beltrán para referirse de manera despectiva a todas aquellos que creían conocer al ELN. Incluso, en cierta ocasión, Nicolás Rodríguez Bautista dijo con ironía que los elenólogos sabían más del ELN que el propio Comando Central.

Podríamos decir, sin exagerar, que también existen los elenófilos: personas que son incapaces de observar los errores y violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte del ELN, como en los casos del secuestro o de la voladura de oleoductos. Se limitan a idealizar a dicha guerrilla y desconocen también, por ejemplo, los graves fallos que ha tenido en su interlocución con las comunidades donde hace presencia. Pero, también, existen los *elenófobos*: personas a las que, de manera machacona, no les sirve ninguna de las interpretaciones, actos, explicaciones o argumentos que dé el ELN. Personas de este tipo, que abundan en el gobierno y que también existen en los grupos amigos de la paz, son profundamente reactivas y, parece, condenan cualquier comunicado del ELN, incluso antes de leerlo. En ese sentido no se distinguen, metodológicamente, de los *elenófilos*, aquellos que mitifican y engrandecen las acciones de la insurgencia. Los *elenófobos* explican el todo a partir de una parte y, como el ELN tiene un comportamiento bastante heterodoxo, siempre tendrán un ejemplo para justificar ese todo, que invitan a condenar de manera absoluta.

Lo cierto es que ese ELN real, con el que hay que negociar, tiene un grado de unidad mucho más elevado que el que tenía antes de su V Congreso; hay una total aceptación de Nicolás Rodríguez Bautista como su máximo comandante, tiene tensiones internas, como toda organización humana, pero eso no significa que haya varios ELN o que su Dirección Nacional esté fragmentada o enfrentada; como toda estructura de un orden nacional, tiene dinámicas regionales y locales propias, pero eso no significa que, entonces, en el equipo negociador del ELN no esté representado el ELN en su conjunto.

En el caso de los *elenófilos*, se busca negar las tensiones, algunas veces graves, entre la población civil de ciertas regiones y las estructuras militares de la insurgencia; o se minimiza el impacto ambiental de algunas de las acciones cometidas. En ese sentido, desconocer que ha habido prácticas degradantes, crímenes de guerra y vínculos con el narcotráfico no sirve para entender de manera certera las posibilidades reales de avanzar hacia un proceso de paz.

Ese ELN real tiene una línea roja para la negociación: la participación de la sociedad. Sobre eso, hay demasiadas propuestas y enfoques concretos para creer que se trata de una utopía irrealizable, como plantean algunos a la hora de descartar rápidamente dicho requisito.

Pero no basta con tener algunos mecanismos preestablecidos y reconocer al actor armado con el que se plantea el diálogo, si no hay la voluntad política: El debate para algunos es si hay un vaso medio lle-



no o medio vacío, pero la pregunta adecuada es si existe un vaso y llamemos "vaso", en este caso, a la voluntad política. Lo que se ha observado en los primeros dos años del gobierno de Duque es que no hay un interés real, concreto y efectivo de avanzar en una negociación con el ELN, ni siquiera, de manera oportunista para tratar de mejorar la popularidad, para mantener unos vínculos con la comunidad internacional o para presumir ante la ONU de tener dicha voluntad.

Durante estos dos años, ha habido una lista importante de mensajes, comunicados y llamamientos a la paz con el ELN, a retomar la mesa de negociación y a restablecer el proceso; pero, todo eso ha sido inviable. Y ha sido inviable no por cosas pequeñas o circunstanciales, sino que hay una clara decisión política que hace imposible el avance. Incluso, hay quienes han planteado partir de cero y volver a una fase exploratoria, pero esa no sería la solución, no solamente porque implica desconocer y botar a la basura un proceso avanzado, sino, fundamentalmente, porque eso tampoco llevaría a abrir la mesa, como no lo han hecho las treguas, ni las liberaciones adelantadas unilateralmente por el ELN.

Las treguas hechas por el ELN, las liberaciones, los gestos por parte de la sociedad civil, los llamados del Papa a un cese al fuego en mitad de la pandemia y hasta los de las Naciones Unidas no han tenido eco en el gobierno. Curiosamente, los *elenófobos* han logrado establecer una narrativa en la que, ante cada propuesta que el gobierno incumple, tienen un argumento para responsabilizar al ELN del fracaso por el intento de avanzar en el restablecimiento de la mesa.

¿Qué queda, entonces? Pues, visto el panorama actual, lo máximo (dolorosamente) a lo que podemos aspirar es a la humanización de la guerra. Es decir, a desempolvar las viejas banderas de hace más de 30 años sobre la aplicación de los Convenios de Ginebra, para proteger a las personas civiles poniéndolas por fuera de las hostilidades.

Lo anterior es, exactamente, lo que han perseguido el *Acuerdo Humanitario ¡Ya!,* del Chocó; la propuesta Mínimos Humanitarios, de Arauca, o el proyecto *Desminado Humanitario*, de Nariño; tres propuestas en zonas de influencia del ELN.

El gobierno de Duque y el ELN comparten un mismo error, que es el reemplazo del discurso político, por la acción armada. Eso, no solamente lleva a un aumento de las hostilidades, sino que genera un problema de fondo: una negación de un espacio más político para el intercambio de ideas, el fortalecimiento de una sociedad amiga de la paz y la búsqueda de caminos de negociación.

A la par con la invocación de las normas humanitarias, se impone el fortalecimiento de una sociedad civil que acompañe la paz, la revisión de propuestas para el *cómo* de una negociación y una mirada crítica, pero informada, sobre la naturaleza misma del ELN.

Eso implica estudiar al ELN como un todo y no definirlo a partir de una de sus partes. También, ser capaces de reconocer la falta de voluntad del gobierno de Duque para avanzar en el proceso. Además, una discusión crítica sobre como la sociedad amiga de la paz percibe al ELN, pues, es imposible querer ser facilitador válido de un proceso, sin reconocer en el ELN su unidad y su voluntad de paz y sin otorgarle credibilidad, en general.

Pedir gestos unilaterales o sacar documentos buscando, únicamente, lo que una activista decía en una reunión: "hacerle una encerrona al ELN" es, además de ingenuo, inútil.

Los *elenófilos* tienen, también que contribuir para que esa guerrilla entienda que una negociación de paz, como se había planteado en Ecuador, no buscaría derrotar a las élites en la mesa, sino ganarse a la sociedad en la actividad política. Y eso implica ser un actor político, no únicamente un actor militar.

Por eso, aplaudiendo todos los esfuerzos pequeños, medianos y grandes que se hagan para rehacer el proceso, el nudo no está en los esfuerzos en sí, sino en la voluntad política. Y esa voluntad política por parte del Gobierno no existe. A la vez, el ELN tiene que responderse, a su propio interior y no de cara a la galería, si ese mandato del V Congreso de "explorar la paz" sigue o no estando vigente. Si no es así, se enfrenta a un problema estratégico: el futuro de su ideario en medio de una guerra que, claramente, no podrá ganar. Pero, si se mantiene el ideario de explorar la paz, esa sentencia debe ir acompañada de debates y convicciones que lleven a que le hablen al país, no solamente mediante las acciones militares, sino de propuestas más audaces.

"El nudo está en la voluntad política, que no existe en el Gobierno. Y el ELN tiene que responderse si el mandato de "explorar la paz" está vigente."

El Chocó, entre dos pandemias

LA COVID-19 Y EL ABANDONO DEL ESTADO

Foro Interétnico Solidaridad Chocó, FISCH

El aislamiento histórico del Chocó es producto del desconocimiento de esta región por parte del Estado y de los gobiernos, incluido el actual del presidente Duque. Una línea ascendente de pobreza y vulneración de derechos colectivos de la población del departamento es la consecuencia de este aislamiento. Los últimos años agregan una aguda situación humanitaria, resultado de la persistencia del conflicto armado, el control territorial por parte de los actores ilegales y la explotación de recursos por parte de las empresas mineras y extractivas.

El mapa se completa con la pandemia generada de la covid-19. El territorio chocoano atraviesa por una de las más graves crisis de supervivencia, con un sistema de salud que tiene falencias estructurales y sin la infraestructura sanitaria para atender las demandas ocasionadas por el virus.

La situación de derechos humanos del Chocó necesita analizarse teniendo en cuenta el entramado entre los factores estructurales del conflicto sociocultural y armado vivido por décadas y las dinámicas del contexto reciente. Este contexto se caracteriza por cuatro elementos superpuestos: los grandes vacíos en la implementación territorial del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) celebrado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), la continuidad y reconfiguración del conflicto social y armado, la pandemia de la covid-19 y la ausencia de una política pública integral y contundente para el Chocó, por parte del presidente Iván Duque.

La pandemia estructural

La mayor preocupación de las comunidades de Chocó ha sido, en medio de los conflictos históricos que han sufrido, que no se les ha permitido ejercer la autonomía y el gobierno propio en el control social y territorial.

También, que se violan "los lugares sagrados, las prácticas culturales, ceremonias, rituales", que hay pérdidas de líderes por asesinatos, faltan las enseñanzas a las nuevas generaciones del conocimiento tradicional y "la implementación de sus planes de vida y planes de etnodesarrollo" (Verdad Abierta, 2020)

Los informes y denuncias de las organizaciones étnico-territoriales y el Foro Interétnico de Solidaridad Chocó han dado cuenta de la creciente crisis humanitaria que vive la población del departamento y han hecho recomendaciones y solicitudes reiteradas a las autoridades de los ámbitos local, regional y nacional para que se responda eficientemente a dicha crisis. De la misma forma, han exigido a los grupos armados al margen de la ley que respeten los derechos de la población civil, así como la autonomía y la gobernabilidad de las autoridades étnico-territoriales.

A la voz de las comunidades y organizaciones étnicas se ha sumado la Defensoría del Pueblo con varios informes de alerta temprana que hacen énfasis en los temas de desplazamientos masivos, el reclutamiento de menores y el confinamiento de poblaciones afrocolombianas e indígenas. Informes permanentes del Equipo Local de Coordinación Humanitaria (ELC) del sistema de Naciones Unidas corroboran con sus registros la gravedad de la situación y han planteado la necesidad de una institucionalidad eficiente y coordinada para dar una respuesta duradera a la crisis.

La respuesta del Gobierno nacional ha sido incrementar la presencia de la fuerza pública en el territorio. El general Juan Carlos Ramírez, comandante de la Séptima División del Ejército, señaló que cuenta con 3.200 hombres de las Fuerzas Militares y la Fuerza de Tarea Titán, para "custodiar el departamento"[1]. Las autoridades étnico-territoriales consideran que responder a una crisis humanitaria como la presente con militarización del territorio y despliegue de operaciones militares (como acción prioritaria) es desconocer las causas que originan la crisis, es una instrumentalización de lo humanitario y genera mayores riesgos para los pobladores.

Responder a la crisis humanitaria con militarización y operaciones en el territorio crea mayores riesgos a la gente y es desconocer el origen de la crisis e instrumentalizar lo humanitario.

Para las autoridades étnicas y las comunidades del Chocó, el enfoque territorial es un horizonte de vida que contempla al territorio como el escenario socialmente construido donde ocurre todo lo social y simbólico; en ese horizonte, el territorio, también, es natural, espacial, social, cultural, económico, político e histórico. Si se entiende así el territorio, como una construcción que constituye un proyecto político en el que se incluyen relaciones de poder o posesión por parte de individuos y grupos humanos, hay un proceso histórico de apropiación territorial y cultural por parte de los pueblos indígenas y afrocolombianos en cuyo espacio han construido sus identidades, simbologías y formas de vida de manera armónica con la naturaleza y sus bienes.

Según este enfoque, la fase posterior a la firma del Acuerdo final y de su implementación debería orientarse a concertar con las comunidades y organizaciones locales las condiciones necesarias para avanzar en la construcción de la paz territorial. Tene-

[1] Declaraciones en www.elespectador.com, 8 de diciembre de 2019. Se debe recordar que el departamento cuenta con la Fuerza de Tarea Conjunta Titán, integrada por tropas de la Séptima División del Ejército, un comando de la Fuerza Naval del Pacífico, unidades del Comando Aéreo de Combate N° 5 de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), la Brigada Fluvial de Infantería de Marina N° 2 y la Policía Nacional.

mos que señalar el fracaso de este enfoque territorial en el caso del Chocó. En primer lugar, porque no se han tenido en cuenta las capacidades, experiencias e iniciativas de las comunidades y organizaciones, o, lo que podríamos llamar, la infraestructura social y étnica que por años ellas han construido. No se ha tenido en cuenta, tampoco, que ellas las han construido tanto para resistir al conflicto social armado y a sus actores como para mantener su identidad cultural y supervivencia con propuestas de etnodesarrollo y planes de vida acordes con el respeto y armonía con la naturaleza.

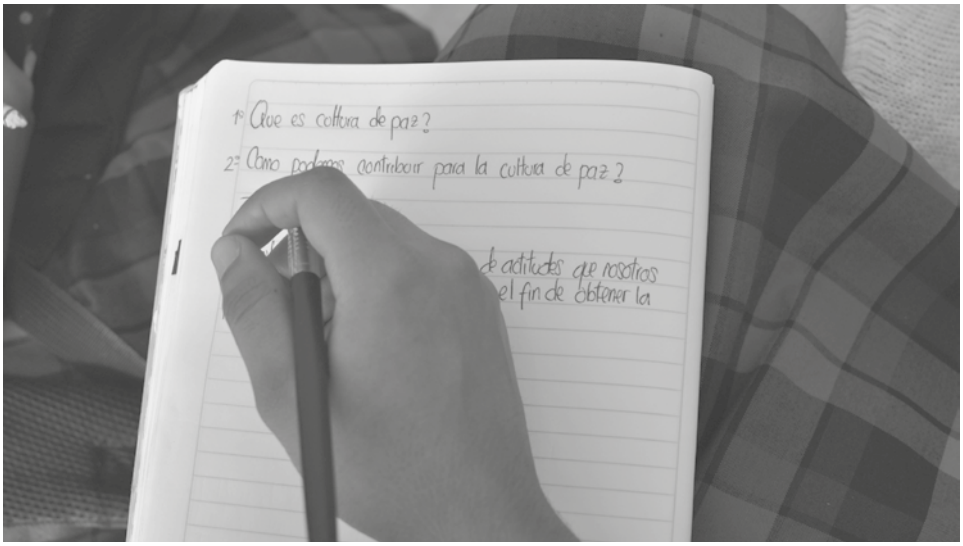
En segundo lugar, ha sido un fracaso porque el Estado no fue capaz de garantizar la presencia de una institucionalidad robusta, coordinada y eficiente que neutralizara los planes de expansión de los grupos armados ante la desmovilización territorial de las FARC. Eso condujo al estado actual de expansión, control territorial y de economías lícitas e ilícitas por parte de los grupos armados. En tercer lugar, porque los actores externos al territorio (empresas nacionales y transnacionales, entidades armadas, instituciones del Estado, actores públicos y privados) no han entendido que en este territorio habitan pueblos étnicos cobijados con derechos constitucionales especiales y con tratados internacionales. Que, por tanto, el enfoque territorial implica reconocer a sus autoridades étnicas, su gobernabilidad y autonomía, y consultarles sobre cualquier iniciativa o proyecto que afecte (positiva o negativamente) su identidad, su supervivencia y su entorno. Nada o muy poco de esto ha sucedido.

La población ha construido propuestas para la implementación del Acuerdo final, superar la crisis humanitaria y negociar con ELN. Aunque sin respuesta de autoridades ni de actores armados.

Finalmente, las comunidades y organizaciones han construido propuestas concretas enfocadas en la implementación de varios puntos del Acuerdo final, entre ellas, los programas de desarrollo con enfoque territorial y étnico (PDET); otras enfocadas a superar la crisis humanitaria y la negociación con la organización guerrillera Ejército de Liberación Nacional, ELN (como la llamada a un A*cuerdo Humanitario Ya*[2]); estas iniciativas no han merecido la atención y respuesta efectiva de las autoridades locales, del Gobierno nacional ni de los actores armados.

Lo que sucede en el Chocó es la prueba fehaciente de la existencia y degradación de un conflicto armado que el presidente Duque y sectores de la sociedad se niegan a reconocer. En la propuesta del *Acuerdo Humanitario Ya*, las organizaciones sociales y étnico-territoriales del Chocó tenían claro que el conflicto, "en la fase de transición hacia la paz", iba a exacerbarse y que, por tanto, era urgente proponer formas de alivios humanitarios para la población. Esto, a la vez, podría aportar a la consolidación de la mesa de negociación con el ELN. Ni el Gobierno, ni la insurgencia han entendido el potencial que tiene la propuesta del *Acuerdo Humanitario Ya* para ayudar a resolver el conflicto regional y poner bases firmes para la paz en este territorio.

[2] El Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó es una herramienta que las comunidades vienen trabajando para lograr alivios humanitarios en los territorios. La iniciativa hace parte de un conjunto de propuestas y estrategias por la defensa de sus derechos étnico-territoriales, la defensa del territorio y la construcción de la paz, entre ellas, la Agenda Territorial e Interétnica de Paz, el Plan Marco para la implementación del Acuerdo final, la aplicación de la Sentencia T-622 de 2016, mediante el fortalecimiento de las organizaciones, desde el cuerpo colegiado de Guardianes y guardianas del río Atrato. La sentencia declaró "la existencia de una grave vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio de las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato y sus afluentes" y reconoció "al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas".



En los tres informes de seguimiento al *Acuerdo Humanitario Ya* puede observarse la curva ascendente y el carácter de sistematicidad de las violaciones de los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario (DIH), algo consuetudinario en los últimos tres años. En el conjunto del territorio se han registrado todas las modalidades de estas violaciones e infracciones: desde agresiones individuales como asesinatos, amenazas, violencia sexual, reclutamientos, hasta modalidades de tipo masivo como los desplazamientos, retenes, controles a la libre movilidad, control de bienes necesarios para la supervivencia y el confinamiento de poblaciones enteras. Esta situación ha puesto en riesgo la existencia misma de las comunidades afrodescendientes e indígenas. En2019, el 90 % de los hechos victimizantes se concentró en las modalidades de desplazamiento forzado y confinamientos.

La Defensoría del Pueblo no ha cesado de señalar esta situación y de alertar sobre los inminentes riesgos a los que están expuestas las comunidades indígenas y afrodescendientes del departamento. Por esta razón, ha emitido 19 Alertas Tempranas para 14 municipios desde enero de 2018 a septiembre de 2019, donde advierte que el 46 % del territorio se encuentra en riesgo por el "reposicionamiento y expansión de los grupos armados ilegales, como el ELN y las AGC para controlar rutas para el tráfico de armas y droga hacia el Pacífico y Centroamérica y solicita a las instituciones competentes realizar acciones inmediatas para atender las afectaciones y prevenir la agudización de los riesgos expuestos". Durante el primer semestre de 2019, la Defensoría reportó que 11.300 personas de 54 comunidades habían sido víctimas de confinamiento en el departamento (Defensoría del Pueblo, 2019).

En particular, la Defensoría había alertado al Ministerio del Interior del peligro inminente que corrían las comunidades de Villa Hermosa, Egoroquera, Playita, Unión Baquiazá, entre otras comunidades del municipio de Bojayá. Mediante la alerta temprana 041-19, del 29 de septiembre de 2019, se le informó también a la ministra sobre la inminencia de violaciones de derechos humanos de los habitantes de la subregión del Alto Baudó, específicamente de los corregimientos de Urudó, Puerto Córdoba, Boca del León, Apartadó, Amparradó, Peña Azul, Cocalito y Las Delicias.

Por otra parte, el Equipo Local de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA, por sus siglas en inglés), manifestó su preocupación por el aumento del número de personas afectadas por confinamiento. Según sus datos, esa cifra se incrementó a 16.681 de enero a septiembre de 2019, mientras que en 2018 hubo 15.548 y en 2017 las personas afectadas fueron 14.433 (OCHA - Humanitarian Response, 2019).

La pandemia de la covid-19

El departamento de Chocó cuenta con una población total de 544.764 habitantes. Según proyección del Ministerio de Salud y Protección Social, la población susceptible de haber adquirido el virus es 272.382 habitantes. De ellos, 239.696 serían sintomáticos, 215.727 tendrían manejo ambulatorio, 14.382 requerirían internación general, 4.794 requerirían cuidados intermedios y el mismo número pudiera requerir internación en cuidado intensivo. Se debe tener en cuenta que esta es una proyección inicial que se modela a partir de los datos disponibles con corte al 26 de marzo de 2020 y que puede presentar variaciones en los días y meses siguientes. El departamento de Chocó no cuenta con aeropuerto internacional y tiene frontera terrestre con Panamá. En la mencionada frontera, se presenta, principalmente, el tránsito de migrantes transcontinentales en los municipios de Acandí, Riosucio, Unguía y Juradó.

El sábado 11 de abril se dio a conocer el primer caso de coronavirus en el Chocó. Este departamento del Pacífico era el único en el que no se habían reportado infectados, pero esto cambió el día 36 de lo que lleva la pandemia en el país. Según el informe del Ministerio de Salud, se notificó el primer caso, el de una trabajadora de la salud, una mujer de 47 años que se desempeña como auxiliar de enfermería en el área de medicina interna del hospital San Francisco de Asís.

Chocó enfrenta un gran desafío, pues al 9 de agosto, se habían identificado un total de 3.265 personas infectadas y 117 muertes. Los casos se concentran en las subregiones de San Juan y Atrato. Mientras tanto, el gobierno nacional anunció en junio la instalación de una unidad de cuidados intensivos con 10 camas en el único hospital público del departamento, localizado en la ciudad de Quibdó, que para los días en que se dio la noticia, ya estaba ocupado completamente. La situación afecta la economía extractiva, hay altos índices de desempleo e informalidad urbana y rural, precario sistema de salud y dependencia de abastecimiento alimentario de muchos de los elementos de la canasta familiar, que provienen del centro del país y de departamento vecinos.

Conclusión

Con el ánimo de prevenir a las comunidades de las cinco subregiones del departamento del Chocó, desde el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (Fisch) se han elaborado comunicados, videos, mensajes respecto a la atención psicosocial, infografías sobre la covid-19, entre otras estrategias de comunicación, con la finalidad de mitigar en lo posible la propagación del virus.
El Fisch y el Comité de seguimiento al *Acuerdo Humanitario Ya* para el Chocó le exigen a los grupos insurgentes, demás actores armados ilegales y a la Fuerza Pública "como gesto humanitario", en su apuesta por la construcción de paz, retirar a los niños, niñas y adolescentes de sus filas, y parar las acciones que impliquen la violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH, como el confinamiento y desplazamiento forzado, y la violencia sexual.

El Fisch también le exige al presidente de la República, Iván Duque,

> Que designe, un equipo de expertos, con presencia de garantes internacionales para retomar los diálogos con el ELN y otras estructuras armadas ilegales, para que pueda dar respuesta tanto a la implementación del Proceso de Paz, como al punto 5 del Acuerdo Humanitario Ya en el Chocó: "Desmonte de las estructuras ilegales presentes en los territorios". Teniendo como base fundamental la Constitución Política colombiana, en la que establece la paz como un derecho y un deber de estricto cumplimiento.

El Fisch exige a Iván Duque que designe un equipo de expertos, con presencia de garantes internacionales, para retomar los diálogos con el ELN y con otras estructuras armadas ilegales.

El Gobierno nacional, en coordinación con las autoridades locales, debe dar prioridad a la atención de la pandemia de la covid-19 en el departamento dado el alto nivel de vulnerabilidad y de riesgo en el que se encuentra la totalidad de la población por las causas estructurales mencionadas.

Referencias bibliográficas

Defensoría del Pueblo (2019). *Alertas Tempranas 017/19 y 041/19*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) - Humanitarian Response. (2019). *Impacto humanitario por conflicto y violencia armada en el Chocó. Enero a septiembre de 2019.* Consultado en info/en/operations/colombia/infographic/impacto-humanitario-por-conflicto-y-violencia-armada-en-el-choc%C3%B3

Verdad Abierta (2020). *Guerra, pobreza y virus rodean cese unilateral al fuego del ELN.* Consultado en https:verdadabierta.com/guerra-pobreza-y-virus-rodean-cese-unilateral-al-fuego-del-eln

CONFLICTO ARMADO
EN EL MUNICIPIO DE BOJAYÁ
Situación y evolución

Leyner Palacios / Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico

Al municipio de Bojayá en el departamento del Chocó, lo conforman 32 comunidades indígenas y 19 consejos comunitarios, de población afrocolombiana. Sus habitantes siguen viviendo en un alto riesgo por la pervivencia del conflicto armado en sus territorios. En Bojayá hacen presencia el Frente Resistencia Cimarrón, del Ejército de Liberación Nacional (ELN), y las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), organización paramilitar. Ambos se encuentran en territorios colectivos ubicados en las cuencas de los ríos Opogadó, Napipí y Bojayá y en la subcuenca del río Cuía.

Varios hechos evidencian que el Gobierno no le cumplió a Bojayá y que mantiene desprotegidas a estas comunidades que sufrieron en 2002 la terrible masacre en la que perdieron la vida al menos a 86 personas. Esos hechos son: los enfrentamientos, a finales de febrero de 2020, entre el ELN y las AGC en el sector de Playita Vieja, cuenca del río Opogadó; las constantes incursiones de estos grupos en los resguardos y consejos comunitarios de esta y las demás cuencas y subcuencas señaladas, algunos desplazamientos individuales, amenazas, la imposición constante de normas de conducta y sanciones a los pobladores, las tentativas de secuestro y secuestros consumados, la restricciones a su movilidad, los asesinatos, las violencias basadas en género, las extorsiones y el vaciamiento de comunidades enteras.

Estas comunidades gritaron sí en el plebiscito de octubre de 2016, apoyaron el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), un acuerdo que les prometía, nada menos que, garantías de no repetición a los hechos victimizantes, programas de desarrollo con enfoque territorial, materialización de los derechos de las víctimas, circunscripciones especiales que daban representación política a las víctimas. Todas estas promesas plasmadas en el Acuerdo final siguen sin cumplirse.

Como dijimos, los más de 11 mil habitantes distribuidos en las cuencas de los ríos Opogadó, Napipí, Bojayá y sus afluentes afrontan un altísimo riesgo para

su vida, libertad e integridad personal, que podemos calificar como una *desgracia humanitaria prolongada.* A continuación, enumeramos algunos de los hechos de violencia ocurridos entre 2019 y lo que va de 2020 (hasta el momento de escribir este artículo) en el municipio de Bojayá.

El 18 de marzo de 2019, se desplazaron 47 personas de siete familias de la comunidad indígena de la Playita–Resguardo Indígena Unión Baquiazá, como consecuencia de combates sostenidos entre las AGC y el ELN en la cuenca del río Opogadó y de posteriores presiones sobre la población por parte de esos dos grupos ilegales. De la comunidad de Bocas de Opogadó, quedan hoy, solamente, ocho familias de las 79 que indicaba el censo comunitario.

A eso se suma que en el último año desapareció totalmente la comunidad de Carrillo, que estaba integrada por 63 familias. Eso sucedió después de que, en septiembre de 2019, paramilitares de las AGC asesinaran a un reconocido habitante de la comunidad.

En los últimos dos años, se fortaleció la presencia de estructuras armadas reconocidas como paramilitares, pero su accionar se hizo más evidente y público desde marzo de 2019. Muchos de sus miembros adelantaron reuniones abiertas con las comunidades. En ellas, se identificaron como las AGC y manifestaron a los pobladores que habían llegado para tomar el control del territorio a "sangre y fuego".

Después de septiembre de 2019, desapareció la comunidad de Carrillo, integrada por 63 familias, después de que paramilitares asesinaran a un reconocido habitante de la comunidado.

Tal como ocurrió en la antesala de la masacre de Bojayá, hoy se materializa la condena a muerte de los pobladores por la actitud omisiva y cómplice de las autoridades nacionales, departamentales y municipales. Son numerosas las denuncias de las organizaciones étnicas, de la iglesia, de organismos de control como la Defensoría del Pueblo y de la comunidad internacional. Todas han producido informes, alertas, llamados y cartas sobre la gravedad de la situación de derechos humanos y las múltiples infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH), expresadas en claras amenazas en contra de la vida e integridad personal de los habitantes de Bojayá. Así lo constataron, en particular, las alertas de la Defensoría del Pueblo que reconocen la presencia de contingentes de hombres armados pertenecientes a las AGC, anunciando que "habían llegado para quedarse".

El 4 de marzo de 2019, miembros de las AGC hicieron presencia en el corregimiento Isla de Los Palacios, donde permanecieron alrededor de cuatro días. Aparentemente, estas personas se dirigían a la cuenca del río Opogadó, con el objeto de reforzar el contingente de hombres armados que se enfrentó el día 28 de febrero con miembros del ELN.

El 2 de marzo, miembros del ELN incursionaron en la comunidad indígena de La Playita, perteneciente al Resguardo Unión Baquiazá, en el río Opogadó. Este grupo armado señaló a los miembros de dicha comunidad de ser colaboradores de las AGC, prohibió la libre circulación en el territorio y el desarrollo de sus actividades de caza y agricultura durante tres días.

El ELN advirtió a los pobladores de varias comunidades de la cuenca del río Bojayá que debían abstenerse de adelantar labores en la zona rural de sus corregimientos y resguardos, pues, habían instalado minas antipersona en el territorio. Estos he-

chos llevaron a que más de 7.000 personas de las comunidades negras e indígenas se encontraran totalmente confinadas.

Muchas autoridades de orden departamental y nacional, entre ellas, nuevamente, la Defensoría del Pueblo, han sabido de las presiones hechas por el ELN y las AGC a líderes comunitarios, incluidos candidatos a cargos públicos. Les ordenan acudir a parajes lejanos del municipio, con el objeto de atender reuniones y condicionar o restringir sus acciones políticas, administrativas y organizativas. Como le sucedió al anterior alcalde, Jeremías Moreno Álvarez, que recibió amenazas en contra de su integridad por parte de la guerrilla del ELN, lo que le llevó a limitar su libre circulación en algunos sectores y comunidades del municipio.

El ELN y las AGC ordenan a líderes comunitarios acudir a parajes lejanos del municipio con el objeto de atender reuniones y condicionar o restringir sus acciones.

Fueron inútiles las comunicaciones de la Defensoría dirigidas al Ministerio de Defensa Nacional y a la Fuerza de Tarea Conjunta Titán para implementar y fortalecer operativos de registro y control en las zonas rurales del municipio de Bojayá y en puntos del territorio estratégicos para la movilidad de grupos armados ilegales. Su fin era que se neutralizara el accionar de estos grupos y garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos de sus habitantes. Porque, en la región, antes que contrarrestar las acciones permanentes de actores armados ilegales, se han denunciado conductas de miembros de la fuerza pública en complicidad con las AGC.

La situación humanitaria de las comunidades es desastrosa y hoy con la pandemia de la covid-19, se recrudece.

Las comunidades han sido privadas de manera significativa del acompañamiento de sus organizaciones de base y de la Iglesia, porque sus posibilidades de actuar se ven limitadas a causa de las normas gubernamentales decretadas para controlar la pandemia. Mientras tanto, los actores armados ilegales se mueven libremente por toda la región. Las AGC y el ELN imponen su ley, destruyen la vida de las comunidades y desconocen a las autoridades étnicas y los reglamentos comunitarios.

La retoma paramilitar se ha hecho con la complacencia institucional. Los integrantes de las AGC hacen movimientos masivos de tropas por afluentes por los que antes no habían entrado. Sería imposible hacerlo si hubiera un verdadero control por parte de la fuerza pública. Todo esto ocurre sin que nuestro clamor de denuncia, nuestras voces de asfixia sean escuchadas.

Infortunadamente, hoy en Bojayá, la violación de los derechos humanos y las infracciones al DIH han empeorado. La Comisión Interétnica del Pacífico, en carta abierta dirigida al presidente Iván Duque el 8 de enero de 2020, señala que la actuación de los paramilitares se da en connivencia con miembros de la fuerza pública asentada en la región de Bojayá y en otros lugares del Atrato. Esto se reafirmó el pasado mes de junio cuando fue capturado el comandante de la policía de Chocó por hechos relacionados con apoyo a grupos paramilitares.

A ello se suman la instalación de minas antipersona en los resguardos indígenas, la utilización de dinamita por el ELN en la parte alta de estos resguardos, el tráfico de armas, la contaminación ambiental, los múltiples asesinatos y atentados a personas, en especial, en las comunidades de Bocas de Opogadó, la Isla de los Palacios, Carrillo, Napipí, Sagrado Cora-

zón de Jesús y Pogue; el confinamiento que sufren más de 7.000 personas hace aproximadamente dos años, incluidos niños y niñas, y los incontables hechos de reclutamiento de jóvenes por parte de las AGC y del ELN.

La falta de atención en salud es muy grave en Bojayá. El único y precario centro de salud existente está en Bellavista, cabecera municipal, en donde hay 1.100 habitantes; pero, la población de todo el municipio es cercana a las 11.000 personas y se encuentra, aproximadamente, a tres horas de camino. Hay, además, escasez de medicamentos en la zona para tratar el paludismo; incluso, algunos habitantes han fallecido por la falta de suero antiofídico para contrarrestar las mordeduras de culebras.

Putumayo 2019-2020

LA GUERRA DEL NARCOTRÁFICO Y DEL ESTADO EN CONTRA DE LA POBLACIÓN CIVIL

Asociación Minga

Militarización, violencia e impunidad en el Putumayo

El departamento andino-amazónico del Putumayo, además de caracterizarse por su diversidad biológica y cultural, tiene una compleja historia de conflicto y violencia ligada a factores geoestratégicos[1], a los recursos minero-energéticos y a la riqueza natural propia de la región amazónica. Estos factores han determinado la dinámica socioeconómica y política del departamento, que gira desde hace muchos años en torno a la expoliación de sus recursos naturales (pasando por la "vorágine" de las caucherías, que dejó miles de indígenas muertos; hasta el actual auge minero-petrolero), el conflicto armado, la violencia paramilitar y la presencia extendida de cultivos de coca y del narcotráfico (CNMH, 2014).

Sin embargo, después de la firma del A*cuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) en 2016, se han profundizado las disputas territoriales por las riquezas minero-energéticas, por el control de los cultivos de uso ilícito y por el narcotráfico. Como lo anota Ariel Ávila,

> Las Farc en Putumayo fueron hegemónicas y tras la dejación de armas por el proceso de paz se abre una ventana de oportunidad para el Estado de llegar allí, que no es aprovechada. Durante 18 meses en esa región no hubo actores armados, pero como no llegó el Estado, desde marzo de 2018 se instalaron tres actores: las disidencias, la estructura neoparamilitar llamada La Constru y un grupo de 30 o 40 narcotraficantes venidos de Nariño, que crearon pequeños escuadrones para entrar a Putumayo (citado en Ávila, C., 2019).

Otros informes señalan que,

> De las 18 estructuras disidentes que se encuentran en el país, según la Fundación Ideas para la Paz (FIP), en Putumayo hay cuatro: los frentes 1, 48, 49 y 62, que desde 2018 han bajado desde

[1] Departamento fronterizo con Ecuador y Perú, corredor fundamental entre la región Andina, la Orinoquía y la Amazonía. Limítrofe con los departamentos del Cauca, Caquetá, Amazonas, Nariño.

Caquetá para disputarse el control social y las rentas del narcotráfico en los límites con Ecuador y Perú (Arenas, 2019).

Y en un informe del pasado 30 de junio, la Fundación Paz y Reconciliación indica que "en el departamento putumayense hacen presencia el Clan del Golfo, La Constru, La Mafia Sinaloa y las disidencias de los frentes 48, 49, 31 y 1". Esto muestra que no es totalmente clara la lectura sobre los actores armados presentes en el departamento, pero sí es evidente y preocupante que son múltiples las estructuras armadas que operan en el territorio.

Pese a esa "multiplicidad", estas estructuras se organizan en torno al control de los cultivos y al negocio del narcotráfico. Actualmente, el frente 48 de las disidencias estaría operando conjuntamente con el grupo paramilitar autodenominado La Mafia, "estructura heredera del paramilitarismo al mando de Héctor Orlando Bastidas alias Bonito" (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2020), especialmente en los municipios de Puerto Asís, San Miguel, Valle del Guamuez y Puerto Guzmán. También, hay alianzas de estos grupos con organizaciones narcotraficantes internacionales, ya que "en el departamento de Putumayo –San Miguel y el Valle del Guamuez– se ha responsabilizado al grupo denominado 'Mafia Sinaloa' de tener negocios con carteles mexicanos para el procesamiento y comercialización del clorhidrato de cocaína"[2].

Las formas y modalidades de acción de las estructuras armadas locales van desde la amenaza, hasta el sicariato, las masacres y el desmembramiento. Según distintas denuncias públicas, testimonios de las comunidades e investigaciones de prensa, el control de la "mafia" no solo se limita a las veredas y zonas rurales del corredor Puerto Vega-Teteyé y de otros municipios, sino que se ha extendido a las zonas urbanas y aledañas a las cabeceras municipales a través de retenes y rondas. Todo esto sucede en un territorio altamente militarizado, en donde las fuerzas militares tienen desplegados siete batallones que conforman la Brigada XXVII, además de la Policía Nacional y su cuerpo Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), reconocido por graves violaciones de los derechos humanos. Recientemente, la población del Alto Putumayo, liderada por los pueblos indígenas kamëntsá e inga, se opuso a la instalación de un batallón en el Valle del Sibundoy y consiguió que se suspendiera la instalación, transitoriamente.

Las formas y modalidades de acción de las estructuras armadas locales van desde la amenaza, hasta el sicariato, las masacres y el desmembramiento.

Vale la pena anotar que, como en otras regiones del país, estos grupos armados han encontrado en la medida de confinamiento decretada por el Gobierno nacional desde marzo de 2020 a su mejor aliada; las agresiones a la población han aumentado y su control armado del territorio sigue en expansión (véase Varios, 2020). Una vez más, la realidad del Putumayo, al igual que la del departamento de Cauca, de la región de Catatumbo y de otros departamentos, demuestra que la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental decretada por Iván Duque ha sido el escenario para fortalecer la política de seguridad

[2] La Fundación Paz y Reconciliación (Pares) (2020), señala: "Aunque la relación de crimen organizado entre Colombia y México viene de décadas anteriores, protagonizada por los grandes carteles del narcotráfico, en la actualidad, la relación se ha dinamizado debido al importante flujo de capital y de armas traído desde el país norteamericano, lo cual ha impulsado el fortalecimiento de grupos armados como el Clan del Golfo1, Caparrapos, Los Pachenca, Ejército Popular de Liberación-EPL o Pelusos, Grupos Armados Postfarc, especialmente del suroccidente colombiano, entre otros".

y defensa del Estado, profundizar el neoliberalismo, avanzar en la militarización de territorios estratégicos y consolidar las economías extractivas y del narcotráfico.

En este complejo contexto, las agresiones a la población son cotidianas, no solo a manos de los grupos paramilitares, disidencias y narcotraficantes, sino de la fuerza pública, que concentra su actuar en contra de las comunidades, en especial, de las y los cultivadores de coca.

Asesinatos y agresiones a líderes y lideresas sociales en el Putumayo

Los homicidios de campesinos, inmigrantes venezolanos y jóvenes en el Putumayo se han incrementado, sin que se tengan datos exactos de cuántas personas han sido asesinadas, "pero la gente habla de más muertos, o se encuentran cuerpos por ahí"[3]. Lo que sí está registrado son los crímenes en contra de los líderes y lideresas sociales. En 2019, Sonia Rosero González, precandidata a la Alcaldía de Puerto Asís y lideresa comunitaria fue asesinada; también Nilson Richard Caicedo, integrante del Concejo Comunitario para el Desarrollo de Comunidades Negras Mocoa, Putumayo.

En junio de 2020, era aterradora la situación de las dirigencias sociales en Putumayo: 13 líderes y lideresas sociales asesinadas y varios amenazados, que incluso han tenido que salir de sus municipios o del departamento para proteger su vida[4]. Los asesinatos comenzaron en enero con la lideresa Gloria Isabel Ocampo; Al de ella, siguieron los de Emilio Campaña, Óscar Quintero Valencia, Gentil Hernández Jiménez, Yordan Tovar, Bayron Rueda Ruiz, Luis Alberto Parra, Jader Parra, Marco Rivadeneira, Diego Alejandro Núñez, Guillermo Jojoa Jamioy, Edison León López y Leydi Viviana Trompeta, esta última, indígena del cabildo nasa Kuesh Kiwe.

Las amenazas también arreciaron en 2020. Jani Silva, lideresa social y representante de la Zona de Reserva Campesina Perla Amazónica (ZRCPA), quien tiene medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha sido continuamente amenazada y se descubrió, recientemente, un plan para asesinarla. Al respecto, la Comisión Intereclesial señala lo siguiente:

> Desde hace dos meses, existe movilización de estructuras armadas en el territorio de la ZRCPA y sobre el río Putumayo y sus afluentes en medio de operaciones de control de unidades de las Fuerzas Militares. Entre la significativa presencia de la Brigada XXVII de Selva y la Fuerza Naval del Sur, continúa la movilidad de estructuras armadas irregulares (Contagio Radio, 2020).

Comenzando el año, el diputado Andrés Cancimance, excandidato a la gobernación y representante de la segunda fuerza política del departamento, Colombia Humana, recibió amenazas de muerte. En días pasados, Yuri Quintero, Yule Anzueta y Wilmar Madroñero, quienes pertenecen a la Red de Derechos Humanos del Putumayo, Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Nariño), fueron amenazados de muerte por el frente 48 de las disidencias de las FARC, comandado por alias Manuel Político. Es importante destacar lo siguiente:

[3] Expresión de una pobladora de Puerto Asís.
[4] Información Programa Somos Defensores, 2020.

> Las amenazas contra Yuri Quintero y los otros dos líderes se acrecentaron, luego de que la Red de DDHH del Putumayo, Piamonte (Cauca) y Cofanía Jardines de Sucumbíos (Nariño) emitiera un comunicado de rechazo por los hechos en los que fue asesinado el líder Marco Rivadeneira (El Espectador, 2020).

A mediados de junio, las disidencias de las FARC amenazaron a cinco periodistas de medios locales de Puerto Asís y Mocoa (Semana, 2020).

La violencia se ha ensañado también con los excombatientes de las FARC. Entre enero y junio de 2020, han sido asesinados cuatro firmantes del Acuerdo final, en proceso de reincorporación[5]: en febrero, Daniel Jiménez Ospina; en marzo, Juan Carlos Castillo Certijama y en junio, Ángel Alberto Calderón Ruiz y Raúl Lipence Peruche.

> Según las cifras de los excombatientes en ese espacio territorial, donde hoy residen alrededor de 150 excombatientes, con este nuevo caso ya son 17 exguerrilleros de esta zona los que han sido asesinados desde que se instalaron en La Carmelita, en 2017. Por su parte, la Misión de Verificación de la ONU habla de 13 casos (con este serían 14) en el departamento del Putumayo (El Espectador, 2020).

Dos de estos asesinatos se perpetraron en límites del territorio del pueblo nasa, resguardo Kwinas Cxhab. Allí, se declararon en asamblea permanente desde junio de 2020, lo que consideraron "como única alternativa de salvaguardar y proteger los derechos colectivos, fundamentales entre ellos, la vida y el territorio"[6]. Sin lugar a dudas, el Putumayo está en el núcleo de la reconfiguración violenta de los territorios durante el posacuerdo.

La erradicación forzada en el departamento del Putumayo

Los operativos de erradicación forzada, continuos durante 2019, arreciaron este año, sobre todo, durante la cuarentena por covid-19. Ese hecho reconfirma la incoherencia e irresponsabilidad del Gobierno nacional frente a las familias cultivadoras de coca[7]. El incumplimiento por parte del Gobierno de los acuerdos firmados por él en el contexto del Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) ha llevado a continuas protestas y movilizaciones de las comunidades. Estas, en vez de obtener respuestas o soluciones a sus demandas, reciben represión y erradicación forzada (manual y por aspersión terrestre). Más de 11 mil familias firmaron acuerdos en el Putumayo para sustituir 7.000 hectáreas de coca: 6.780 familias cultivadoras, 3.615 no cultivadoras y 792 que hacen parte del grupo de recolectores[8]. En 2019, según la misión de verificación de Naciones Unidas, 20 mil campesinos arrancaron de manera voluntaria más de 12 mil hectáreas de coca en el Putumayo. Sin embargo, los datos que maneja el Gobierno muestran que el área cultivada va en aumento, y, con ello, justifica la erradicación forzada y la militarización.

Los operativos de erradicación, que ahora realiza directamente el Ejército Nacional, o la Policía antinarcóticos, acompañados por el Esmad, se están adelantando con fuerza en el bajo Putumayo (en veredas y resguardos), especialmente, en el corredor Puerto Vega Teteyé, San Miguel y Puerto Guzmán, las mismas zonas en donde se intensifica la violencia por parte de los gru-

[5] Del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) Heiler Mosquera, de la zona veredal La Carmelita, en el municipio de Puerto Asís.
[6] Acta 001 de 17 de junio de 2020, casa del Cabildo, Resguardo Kiwnas Cxhab.
[7] "Una de las metas planteadas al inicio de 2020 por el Ministerio de Defensa fue la de erradicar, de manera forzada, unas 130 mil hectáreas sembradas con hoja de coca. Fue así como desde mediados de febrero, tropas del Ejército iniciaron labores en regiones donde la presencia de cultivos ilícitos es alta, como el sur de Córdoba, Tumaco (Nariño), Norte y Bajo Cauca antioqueños, y Putumayo, entre otros" (Cruz, 2020).
[8] Información suministrada por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2019.



pos armados ilegales. En estos municipios, también operan importantes empresas petroleras como Gran Tierra, Amerisur y Emerald, además de Ecopetrol[9]. Las agresiones durante dichos operativos se hacen con el uso de bombas manuales y gases lacrimógenos y con disparos con armas de fuego que han dejado heridos y muertos en su camino. A mediados de 2019, durante un operativo de erradicación en la vereda La Cumbre, Puerto Asís, la policía atacó a los campesinos que exigían espacios de diálogo con el Gobierno. En esa ocasión, resultó herido Deobaldo Cruz, presidente de la JAC, líder de la organización campesina AsocpuertoAsís, quien perdió el ojo izquierdo. A raíz de estos hechos y de la movilización de las comunidades, el Gobierno nacional se vio obligado a escuchar a los campesinos y se abrió una mesa de concertación para la transformación productiva de siete veredas del corredor Puerto Vega-Teteyé con el Ministerio del Interior. En desarrollo de los compromisos comunitarios adquiridos en dicha mesa, liderada por AsocpuertoAsís, fue asesinado Marco Rivadeneira[10], líder del proceso, durante una Asamblea con la comunidad de la vereda Nueva Granada.

Los operativos de erradicación se adelantan con fuerza en veredas y resguardos. El Gobierno tuvo que escuchar a los campesinos, pero asesinaron a uno de ellos en ese proceso.

Con sus esfuerzos y valentía, los dirigentes sociales de las siete veredas involucradas en el proceso, que buscan la reactivación de la mesa, lograron reunirse nuevamente con las instituciones locales, la fuerza pú-

[9] Datos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), 2019; el 71 % de Putumayo estaba concesionado para exploración y explotación de hidrocarburos (20 contratos de bloques en exploración, 7 contratos de bloques en producción). En 2020, bajo la nueva modalidad "Proceso permanente de asignación de áreas", la ANH tiene 11 contratos disponibles con áreas ubicadas en Puerto Asís, Valle del Guamuez, Mocoa, San Miguel, Orito, Puerto Guzmán, Villagarzón y Puerto Caicedo.

[10] Presidente de la Asociación Campesina de Puerto Asís (AsocpuertoAsís). El asesinato se atribuye a las disidencias del frente 48.

blica y el Viceministerio del Interior durante el mes de junio de 2020. Pero, el viernes 3 de julio la policía, respaldada por el Esmad, arremetió violentamente en contra de la comunidad de la vereda Caucasia, corredor Puerto Vega-Teteyé, que hace parte de la mesa pactada con el Ministerio del Interior; durante este operativo, fue asesinado el campesino Eduardo Alemeza Papamija y varios campesinos más quedaron heridos. Una vez más, la voluntad manifiesta de las comunidades para adelantar procesos de sustitución voluntaria y progresiva es burlada e irrespetada por la fuerza pública, que significa, por el Gobierno nacional, que es quien dirige la política antidrogas del país.

Cabe resaltar que, el 16 de marzo de 2020, varias comunidades del Putumayo lideradas por la Asociación campesina Acsomayo, tras un ciclo de protestas y represión, alcanzaron un preacuerdo para la instalación de otra mesa de concertación con el Gobierno nacional. Se nombraron garantes de este compromiso el gobernador Buanerges Rosero Peña y el alcalde Fernando Castillo; hasta ahora, las únicas respuestas a este preacuerdo han sido la represión y la persecución a los campesinos cultivadores de coca.

Con la erradicación forzada, el Gobierno nacional y la fuerza pública desconocen el deber de prevención temprana y urgente exigido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-690 de 2017. Ponen, además, en riesgo la vida y la integridad de la población, al desconocer principios del derecho internacional humanitario (DIH), como el de distinción. También, vulneran los derechos a la seguridad alimentaria y a la salud, sobre todo, en tiempos de pandemia, pues los miembros de la policía y demás cuerpos de seguridad no respetan los protocolos de bioseguridad (Asociación Minga, 2020; Dejusticia, 2020).

De igual manera, las autoridades civiles de los ámbitos municipal y departamental evaden la obligación de presentar planes integrales de prevención y de contingencia, ordenados en la misma providencia de la Corte Constitucional.

Los pequeños cultivadores de coca del Putumayo, además de verse sometidos a la acción impune de los grupos armados que se han tomado el territorio ante los ojos de la fuerza pública, deben soportar la violación de sus derechos a manos del Estado. Ante la irresponsable actitud gubernamental y la persecución desatada en su contra, es preciso preguntarse: ¿qué acciones ha adelantado el gobierno Duque en materia de "producción y comercialización de narcóticos", en especial, de persecución de los activos involucrados en el narcotráfico, como parte fundamental en la lucha contra las estructuras que controlan el negocio? ¿Qué acciones han adelantado el Ministerio de Defensa, el Ejército y la Fiscalía en contra de los grupos armados que hacen presencia en el departamento del Putumayo y controlan el negocio del narcotráfico?

En mayo de 2019, durante el taller Construyendo País realizado en Mocoa, el presidente Duque dijo: "aquí estamos con toda la determinación para que haya progreso en el Putumayo" (Presidencia de la República, 2019). El progreso que este gobierno le brinda al pueblo putumayense es una crisis social y humanitaria que puede superar con creces la vivida durante la implementación del Plan Colombia y durante las peores épocas de conflicto armado en el territorio.

Referencias bibliográficas

Arenas, G. (2019). Disidencias, el nuevo motor de la violencia de Putumayo. *Verdad Abierta.* Consultado en https://verdadabierta.com/disidencias-el-nuevo-motor-de-la-violencia-de-putumayo/

Asociación Minga. (2020). *Ejército realiza operaciones de erradicación forzada en Putumayo profundizando crisis por covid-19.* Consultado en http://asociacionminga.co/index.php/2020/04/07/ejercito-realiza-operaciones-de-erradicacion-forzada-en-putumayo-profundizando-crisis-por-covid-19/

Ávila, C. (2019). Aparecen más panfletos de Águilas Negras en el Putumayo. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/aparecen-mas-panfletos-de-aguilas-negras-en-el-putumayo-articulo-857606/

Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH. (2014). P*utumayo: la vorágine de las caucherías. Memoria y testimonio* (Primera parte). Bogotá: CNMH.

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2020). Nuevo asesinato atribuido a grupo criminal "La Mafia". Consultado en https://www.justiciaypazcolombia.com/nuevo-asesinato-atribuido-a-grupo-criminal-la-mafia/

Contagio Radio. (2020). Lideresa Jani Silva en riesgo tras descubrirse plan para atentar contra su vida. *Contagio Radio.* Consultado en https://www.contagioradio.com/lideresa-jani-silva-en-riesgo-tras-descubrirse-plan-para-atentar-contra-su-vida/

Cruz, R. (2020). Erradicación forzada: ¿nuevo campo de batalla en medio de la pandemia? V*erdad Abierta.* Consultado en https://verdadabierta.com/erradicacion-forzada-nuevo-campo-de-batalla-en-medio-de-la-pandemia/

Dejusticia. Derecho-Justicia-Sociedad. (2020). *Solicitamos al Gobierno suspender los operativos de erradicación forzada durante la contingencia del covid-19. Dejusticia.* Consultado en https://www.dejusticia.org/solicitamos-al-gobierno-suspende-los-operativos-de-erradicacion-forzada-durante-la-contingencia-del-covid-19/

El Espectador (2020a). Asesinan a excombatiente de las Farc en Puerto Asís, Putumayo. *El Espectado*r. Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/asesinan-excombatiente-de-las-farc-en-puerto-asis-putumayo-articulo-912157/

El Espectador. (2020b). "Dígales que la orden es tumbarlos": ultimátum a tres líderes sociales de Putumayo. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/digales-que-la-orden-es-tumbarlos-ultimatum-tres-lideres-sociales-de-putumayo-articulo-913981/

Fundación Paz y Reconciliación, Pares. (2020). *Informe: radiografía de la ominosa presencia de los carteles mexicanos.* Consultado en https://pares.com.co/2020/06/10/una-radiografia-de-los-carteles-mexicanos-en-colombia/

Presidencia de la República. (2019). *"Aquí estamos, con toda la determinación, para que haya progreso en Mocoa": presidente Duque.* Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190511-Aqui-estamos-con-toda-la-determinacion-para-que-haya-progreso-en-Mocoa-Presidente-Duque.aspx

Semana. (2020). Denuncian amenazas a cinco periodistas en Putumayo. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-hoy-amenazan-a-cinco-periodistas-en-putumayo/680383

Varios. (2020, 9 de abril). *En Putumayo, armados amenazan con asesinar a personas con covid-19. Denuncia pública.* Consultado el 12 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/?En-Putumayo-armados-amenazan-con-asesinar-a-personas-con-COVID-19

En el sur de Córdoba
¿AHORA SÍ LA PAZ?

Andrés Chica Durango / Fundación Social Cordoberxia
Javier Lautaro Medina Bernal / Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep)-Programa por la Paz

El sur de Córdoba es una zona priorizada para la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final). Montelíbano, Tierralta, Valencia, San José de Uré y Puerto Libertador son considerados municipios que hacen parte de las zonas más afectadas por el conflicto y conforman una subregión para la construcción y puesta en marcha de uno de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Esta no es la primera vez que la construcción de paz y el fin de la violencia se constituyen en un marco de referencia en este lugar. En las últimas décadas, la región ha sido testigo de tres procesos de negociación: con el Ejército Popular de Liberación en la década de los noventa; con los grupos paramilitares, en Santa Fe de Ralito, Tierralta, entre 2002 y 2008, y con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP), de la que se originó la firma del Acuerdo final. Sin embargo, para los dos primeros casos, los procesos significaron la configuración de nuevos ciclos de violencia en los que las principales afectadas fueron comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y sus expresiones organizativas, al mismo tiempo que modelos de desarrollo basados en el latifundio, la agroindustria y el extractivismo no se detuvieron. Ahora parece que se repite la historia.

Dos aspectos adicionales son relevantes para comprender la situación actual de garantía de los derechos humanos y construcción de paz: el primero es que, en la región, desde inicios del siglo pasado existe una sólida tradición organizativa de sujetos populares del mundo rural, cuya demanda fundamental ha sido el acceso a la tierra y el disfrute de su derecho al territorio, contra quienes se ha dirigido una estrategia consciente de violencia. El segundo es que estas organizaciones se asumen como constructoras de paz y han participado, en la medida que se les ha permitido, en los múltiples espacios derivados del Acuerdo final: PDET, Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso

Ilícito (PNIS) y los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CTPRR), por ejemplo.

Organizaciones y comunidades: víctimas y en riesgo

Desde finales de 2017, volvieron los desplazamientos masivos al sur de Córdoba, lo que no ocurría con esta magnitud desde 2011 (La Liga Contra el Silencio, 2019). Esto ha seguido sucediendo hasta ahora: de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, se presentaron 14 desplazamientos masivos desde finales de 2018 hasta diciembre de 2019, además de masacres, homicidios, desapariciones forzadas y amenazas de reclutamiento forzado. Igualmente, hechos de violencia contra la población civil atribuibles a la fuerza pública (Defensoría del Pueblo, 2019, p. 8). Al momento de escribir este artículo ocurrieron dos masacres en San José de Uré, con una diferencia de un día, y el desplazamiento de 50 familias (Contagio Radio, 2020).

Estas violaciones de derechos humanos individuales y colectivos no son extrañas a la historia de la región, pero ahora se enmarcan en la obligación estatal de implementar el Acuerdo final. Un informe de organizaciones sociales da cuenta de que, desde su firma, hasta el 15 de julio de 2020, fueron asesinadas en el departamento 45 personas, líderes y lideresas sociales; 23 en el gobierno del actual presidente (Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica, 2020). No cesan la censura violenta, los ataques y las amenazas contra comunidades y organizaciones, aun, en medio de las medidas de aislamiento por la pandemia[1]. Estos hechos configuran un escenario poco propicio para la defensa de los derechos humanos.

Las violaciones de derechos humanos no son extrañas a la historia de la región, pero ahora suceden cuando el Estado tiene la obligación de implementar el Acuerdo de paz.

En la actualidad, las (AGC, el Bloque Virgilio Peralta Arenas, conocido como Los Caparros, y el Nuevo frente 18-Román Ruiz-Cacique Coyará Farc-EP se disputan el control territorial de la región. Esta, por sus condiciones geográficas, permite, además de refugio, el tráfico de armas y drogas, impuestos a actividades legales e ilegales y potenciales fuentes de recursos por la riqueza de minerales en la zona (Defensoría del Pueblo, 2019). Todo esto, a pesar de que más de 4.000 miembros de la fuerza pública, a través de la Fuerza de Tarea Conjunta Aquiles, patrullan la zona.

En agosto de 2019, Iván Duque presentó la Zona Futuro del sur de Córdoba y el Bajo Cauca Antioqueño[2]. Según el discurso oficial, lo que se persigue con esa zona es transformar este territorio, alcanzar el control institucional, garantizar los derechos, acabar con las economías ilícitas y preservar el medio ambiente (Presidencia de la República, 2019). Sin embargo, su declaratoria preocupa a las organizaciones sociales de la región por el riesgo que supone para las comunidades el desarrollo de estrategias militares frente a actores armados ilegales, en una región que ya sabe históricamente lo que significan para su vida y sus derechos las "convivencias forzadas" con actores armados. Igualmente, las afirmaciones que

[1] Para mayo de 2020, la Fundación Social Cordoberxia (Agencia Prensa Rural, 2020) reportó la circulación de cinco panfletos de las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) y del Nuevo Frente 18 en los que instaban a las comunidades a cumplir con las disposiciones de salud pública, so pena de ser "multados". También, varias amenazas a los teléfonos celulares de personas líderes, defensoras de derechos humanos y consejeras de paz.

[2] Incluye a Montelíbano, Tierralta, San José de Uré y Puerto Libertador, así como 11 municipios del Bajo Cauca antioqueño.



la fuerza pública ha hecho alrededor de atribuir sus éxitos militares a redes ciudadanas de colaboración contribuyen a reforzar el estigma contra pobladores de la región de cooperar en el desarrollo de acciones armadas y genera el riesgo de represalias en este contexto de disputa territorial (Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, Marcha Patriótica Córdoba y Fundación Social Cordoberxia, 2020). La estrategia puede implicar que las organizaciones sociales y comunidades continúen en medio del fuego cuando la construcción de paz requiere salidas civilistas y basadas en la garantía de sus derechos.

La implementación, a medias

En el contexto de planificación del PDET, las comunidades y organizaciones plantearon 1.183 iniciativas de carácter municipal y subregional que en buena medida reflejan las apuestas territoriales y las principales necesidades en materia de garantía de derechos sociales. A su vez, mediante dos acuerdos colectivos para Tierralta, San José de Uré, Montelíbano y Puerto Libertador, se inscribieron 2.046 familias en el PNIS en 2017 (La Silla Vacía, 2019).

En el primer caso, existen avances representados en pequeñas obras comunitarias, la inclusión de proyectos relacionados en los planes de desarrollo municipal y la aprobación de otros con recursos de regalías para infraestructura vial y soluciones alternativas de energía. No obstante, las organizaciones sociales y las comunidades no tienen un mecanismo que les garantice participar de la toma de decisiones sobre su territorio. Además, se ven enfrentadas a una narrativa oficial que soslaya la participación de las comunidades con el argumento del conocimiento "técnico y experto" sobre proyectos e intervenciones. Es más, de acuerdo con testimonios de líderes y lideresas, se proyecta para la región una avanzada extractivista como estrategia de "recuperación" económica frente a la actual crisis por la covid-19, que pondrá en mayor riesgo los derechos de las comunidades campesinas y los grupos étnicos, así como los de la naturaleza.

Las iniciativas de las comunidades reflejan una propuesta de desarrollo territorial basado en la realización de derechos sociales como tierra, territorio, salud, educación, agua y alimentación, que atiende las diferencias étnicas, de género y generación. Igualmente, expresan una apuesta por la economía campesina, familiar y comunitaria; por transformar los factores generadores de violencia y trabajar en escenarios de reconciliación que garanticen la reparación integral. En suma, se recoge en su conjunto el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y de derechos humanos del Estado, así como las promesas del Acuerdo final. Sin embargo, existen varias interpretaciones sobre cómo alcanzar esto y el debate para la zona en este momento se sitúa entre una implementación del PDET que apunta a ordenar el territorio para el capital o una que lo hace para proteger la vida de las comunidades.

Un ejemplo de ello puede verse en el tema de tierras: con un índice Gini que muestra una alta desigualdad en su acceso y con el acumulado histórico de lucha por la tierra, las comunidades y organizaciones fueron claras en la necesidad de constituir la Zona de Reserva Campesina del Alto San Jorge y Norte Antioqueño; los saneamientos y la ampliación de los resguardos indígenas Quebrada Cañaveral (embera katío) y Alto San Jorge (zenú); la constitución del resguardo Dochama en San José de Uré (embera katío); la solución al problema de ocupación campe-

sina al interior del Parque Natural Nudo de Paramillo; la constitución de territorios colectivos afrodescendientes y el fortalecimiento de los procesos de restitución. No se conoce hasta ahora una ruta concreta que conduzca a su cumplimiento. Es claro que la construcción de paz requiere una actuación decidida para garantizar el acceso a la tierra de estos sujetos populares, lo que también quiere decir, como lo expresan organizaciones de la región, que las inversiones en infraestructura son importantes, pero, como se dice en Colombia, "primero mi primaria".

En cuanto al PNIS, se han presentado retrasos en los pagos comprometidos y, según información recogida hasta julio de 2020, nueve personas que eran gestoras o beneficiarias del programa murieron asesinadas (Indepaz, Cumbre Agraria y Marcha Patriótica, 2020). En el primer semestre de 2019, se presentó una amplia movilización en la región motivada por la inseguridad jurídica en relación con el tratamiento penal diferenciado y los retrasos en la implementación de la hoja de ruta sobre proyectos productivos y asistencia alimentaria (Ascsucor, 2019). Aunque se llegó a acuerdos con las instituciones, en febrero de 2020 comenzó la erradicación forzada por parte de la fuerza pública, en contravía del Acuerdo final y de los mismos acuerdos con las comunidades (Caracol Radio, 2020).

Estos dos ejemplos ilustran cómo el esfuerzo de las comunidades, que están listas para la paz, no es correspondido por el Gobierno.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de que el sur de Córdoba es una zona priorizada para la implementación del Acuerdo final, los avances al respecto son todavía son modestos en relación con las medidas que se deben implementar. Esto ocurre, además, mientras líderes, lideresas y organizaciones reciben graves ataques y amenazas, lo que limita su participación y su ejercicio de defensa de los derechos humanos. Pese a una historia de vulneración de derechos, las comunidades han acudido a las instancias y programas derivados del Acuerdo final, pero las acciones gubernamentales no se corresponden con su disposición.

Las organizaciones sociales de la región sostienen que la construcción de paz en el sur del departamento requiere, más que una salida militar, poner en el centro de la implementación los derechos de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes y los acuerdos alcanzados con estas, a fin de asegurar su participación en la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial, el cumplimiento de los compromisos en el marco de la sustitución de cultivos de uso ilícito y la superación de la impunidad en los casos de asesinato, ataques y amenazas. Estos son algunos pasos necesarios para que esta región y sus pobladores no vivan una nueva frustración y no se reproduzca la violencia.

Pese a una historia de vulneración de derechos, las comunidades han acudido a las instancias y programas derivados del Acuerdo final, pero las acciones gubernamentales no se corresponden con su disposición.

Referencias bibliográficas

Agencia Prensa Rural. (2020, 8 de mayo). *Organizaciones de Córdoba presentan preocupante informe de derechos humanos al Senado*. Consultado en https://www.prensarural.org/spip/spip.php?article25391

Asociación Campesina del Sur de Córdoba, Ascsucor. (2019, 27 de febrero). *Por la dignidad de la nuestras vidas y territorios*. Consultado en https://www.lapiragua.co/wp-content/uploads/2019/03/Comunicado-Publico-079-VILMENTE-ENGA%C3%91A-EL-GOBIERNO-NACIONAL-A-CAMPESINOS-DEL-SUR-DE-CORDOBA.pdf

Asociación de Campesinos del Sur de Córdoba, Marcha Patriótica Córdoba y Fundación Social Cordoberxia. (2020, 5 de julio). *Denuncia Pública.* Consultado en https://redaccionbogota.wordpress.com/2020/07/06/denuncia-publica-de-asociacion-de-campesinos-del-sur-de-cordoba-marcha-patriotica-cordoba-y-fundacion-social-cordoberxia/

Caracol Radio. (2020, 12 de febrero). *Campesinos de Córdoba se resisten a la erradicación forzada de la coca*. Consultado en https://caracol.com.co/emisora/2020/02/12/monteria/1581539254_253944.html

Contagio Radio. (2020, 29 de julio). D*os masacres al sur de Córdoba en menos de 48 horas.* Consultado en https://www.contagioradio.com/dos-masacres-al-sur-de-cordoba-en-menos-de-48-horas/

Defensoría del Pueblo. (2019). *Alerta Temprana 054-19 del 18 de diciembre de 2019.* Bogotá: Defensoría del Pueblo. Consultado en https://sigdefensoria.defensoria.gov.co/satarchivos/alertas/2019/054-19.pdf

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz; Cumbre Agraria y Marcha Patriótica. (2020). I*nforme Especial. Registro de líderes y personas defensoras de DDHH asesinadas desde la firma del Acuerdo de Paz.* Consultado en http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-Asesinato-lideres-sociales-Nov2016-Jul2020-Indepaz.pdf

La Liga Contra el Silencio. (2019, 11 de septiembre). *Sur de Córdoba, el desplazamiento a hombros del miedo.* Consultado en https://cuestionpublica.com/cordoba-desplazamiento-hombros/

La Silla Vacía. (2019, 14 de julio). Líos de la sustitución ratifican el fracaso del posconflicto en sur de Córdoba. *La Silla Vacía.* Consultado en https://lasillavacia.com/silla-caribe/lios-sustitucion-ratifican-fracaso-del-posconflicto-sur-cordoba-72531

Presidencia de la República. (2019). *Presidente Duque presentó la estrategia Zonas Futuro para el Bajo Cauca y el sur de Córdoba*. Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190815-Presidente-Duque-presento-la-estrategia-Zonas-Futuro-para-el-Bajo-Cauca-y-el-sur-de-Cordoba.aspx

En la Guajira: UN GENOCIDIO NORMALIZADO

Nación Wayuu

El estado de cosas inconstitucional sigue vigente en La Guajira, pues, aún no cesan la crisis humanitaria y los problemas sociales, económicos y de corrupción que se viven en el departamento (TeleSur, 2019). Pasados dos años del gobierno Duque, aún no hay soluciones estructurales. Mientras los canales oficiales de comunicación muestran una imagen positiva del presidente, en la realidad, todo queda en promesas. Para el segundo año de gobierno, se esperaba una atención real y efectiva, pues, en sus visitas en 2018 y 2019 y en sus reuniones con gobernantes locales (Gobernación de La Guajira, 2020), el presidente se jactó del lanzamiento de diversos programas para el departamento. No obstante, las crisis continúan y se exacerban con los riesgos de propagación de la covid-19 (El Heraldo, 2020a).

Persiste el estado de cosas inconstitucional

La Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, diversas fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), activistas, y periodistas nacionales y extranjeros han hecho visible la crisis de la etnia wayuu en el departamento de La Guajira desde 2014. Al punto de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares al pueblo wayuu en 2015. A esto, siguió la declaración de *estado de cosas inconstitucional* en La Guajira por parte de la Corte Constitucional, en Sentencia T-302-17 (Corte Constitucional, 2017). El fallo judicial reconoció que existe una vulnera-ción masiva y generalizada de los derechos constitucionales del pueblo wayuu e impuso una serie de condiciones para dar por superado dicho estado de cosas inconstitucional. Entre estas, las comunidades deberán tener un goce efectivo de:

En 2017, la Corte Constitucional declaró que existe una vulneración masiva y generalizada de los derechos constitucionales del pueblo wayuu, un estado de cosas inconstitucional.

1. Agua potable de calidad, sostenible y suficiente.
2. Salud.
3. Alimentación.

4. Participación étnica: la Corte Constitucional encontró, que, de manera transversal a los derechos ya mencionados, se violó el derecho a la autodeterminación y participación de las comunidades, a través de la imposición de programas gubernamentales, con desconocimiento de las costumbres, tradiciones e instituciones económicas del pueblo wayuu.

Sobre la base de la sentencia referida (Corte Constitucional, 2017), en noviembre de 2019, un grupo de la ciudadanía y organizaciones nacionales e internacionales suscribieron una carta dirigida al presidente de Colombia en la que le solicitaron lo siguiente: dar a conocer de manera pública los documentos de planeación para poder evaluar los plazos, presu-puestos, responsables y cronogramas con los que se hace evidente el compromiso del Gobierno para cumplir con lo ordenado por la Corte Constitucional. En la carta, se pidió información acerca del cumplimiento de cada una de las tareas ordenadas por el Tribunal, entre ellas, las siguientes:

1. La creación de un sistema de información (p. 93, 7.5).

2. La creación y definición de un plan de acción para superar la crisis, que incluya tiempos de progreso y garantice un avance sostenible y no discriminatorio (pp. 103, 8.2; 106, 8.4; 107, 8.6; 110, 8.7).

3. La definición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales para evitar la vulneración de derechos (p. 122, 9.1.3.4).

4. El diseño de un "mecanismo especial" para la formulación, evaluación y seguimiento (p. 128, 9.2).

5. Rendición de cuentas y cronograma (p. 134, 9.3.5.1).

6. Ruta de los planes, programas y proyectos para superar la crisis a través del cumpli-miento de los ocho objetivos constitucionales mínimos (p. 338).

La respuesta a dichos requerimientos por parte de Martha Alicia Corssy Martínez, asesora de la Presidencia, fue:

> Quien tiene la competencia para establecer el nivel de cumplimiento del fallo, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, es el juez de primera instancia del proceso de tutela, que para el caso de la Sentencia T-302 de 2017 es el Honorable magistrado Jhon Rusber Noreña Betancourth de la Sala Civil - Familia – Laboral del Tribunal Superior de Riohacha. Asimismo, el deber jurídico de conformar, mantener y archivar el expediente del proceso es, en el caso de la Sentencia T-302 de 2017, el Tribunal Superior de Riohacha, por lo que la información sobre el proceso puede ser solicitada a esa entidad judicial.
>
> La anterior respuesta es un ejemplo de la desatención y evasión por parte del Gobierno ante la crisis humanitaria que se ha vivido permanentemente en La Guajira. En su segundo año de gobierno, el presidente Duque no ha adoptado los mecanismos de seguimiento y los planes necesarios para que desde las diferentes dependencias se dé cumplimiento a tan importante decisión para el pueblo guajiro (véase El Heraldo, 2019b).

Defendiendo los derechos humanos en medio de amenazas

Las continuas amenazas, intimidaciones, secuestros y asesinatos siguen ocurriendo en el departamento de La Guajira y en varias zonas de Colombia, en especial, en contra de líderes sociales y activistas que protegen el derecho al agua y a la vida en los territorios invadidos por el extractivismo minero. Sin embargo, no solo han sido amenazas de actores incógnitos. Desde 2018, organizaciones sociales como Na-

ción Wayuu, Fuerza de Mujeres Wayuu y líderes sociales de la región han denunciado atropellos, llamadas intimidantes e intentos de arresto arbitrarios por parte de la Policía Nacional de Colombia (El Heraldo, 2019b, 2020b; Frontline Defenders, 2019). Esta situación se repitió en junio de 2020. Entonces, organizaciones internacionales apoyaron a Nación Wayuu, como parte de un proceso para superar la crisis alimentaria de familias wayuu por la pandemia, en el suministro de alimentos. Eso fue motivo para que el representante de la organización, José Silva, recibiera acusaciones infundadas de corrupción por parte de la Policía Nacional.

Además de incontables intimidaciones a los miembros del movimiento, en febrero de 2019, Nación Wayuu denunció el incendio de la enramada de Katsaliamana. Este sitio de reuniones de las autoridades tradicionales tiene un carácter espiritual, pero, también, constituye el símbolo de resistencia del movimiento: es desde allí que los miembros han consolidado el proceso de reunión y fortalecimiento para la exigencia de sus derechos. Ese incendio representó un serio atentado contra la palabra y las tradiciones ancestrales, fundamentales en la solución de conflictos para los wayuú.

Estos ejemplos son, apenas, una muestra del alarmante déficit en materia de respeto a los derechos humanos de los líderes sociales en Colombia. Tal como lo señaló el relator de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Michael Forst, tras su visita a Colombia en diciembre de 2018, "la situación de líderes es la más dramática que he visto".

El extractivismo y su impacto en el pueblo wayuu

La empresa Carbones del Cerrejón, que explota carbón en la región hace más de 40 años, ha sido parte fundamental en la crisis. De acuerdo con la Sentencia T-704 de 2016, la empresa debe reparar los daños económicos, ambientales, culturales y sociales a la región. A pesar de ello este, como otros fallos que declaran la responsabilidad de la empresa y el Estado, sigue sin cumplirse. Ya han pasado dos años desde la primera mesa de concertación y, hoy, no se ha implementado un plan de acción con cronogramas, responsabilidades y presupuestos en el que la empresa y el Estado se comprometan realmente con el cumplimiento del fallo judicial. Por otra parte, las comunidades se enfrentan a una nueva amenaza: la instalación de parques eólicos que ponen en peligro sus territorios y podrían alterar aún más sus medios tradicionales de subsistencia, tejidos sociales, económicos y, sobre todo, la autonomía sobre su cultura y tradición. Una vez más, dichos proyectos han avanzado sin contar con los mecanismos de consulta previa libre e informada a las comunidades.

Ante la desatención de la administración Duque y la evidente captura corporativa solicitamos a la comunidad internacional lo siguiente: un observatorio permanente de los conflictos creados por la actividad minero-energética en territorios indígenas, acompañamiento y asesoría en los procesos de gobernanza, de manera que puedan desarrollarse mecanismos de transición a un desarrollo sostenible; esto último se haría por medio de programas de cooperación internacional que abarquen los temas de reparación de los daños causados durante todo el tiempo de actividad minera en la región y permi-

tan recuperar los antiguos métodos de supervivencia, para garantizar la preservación de las culturas originarias.

El manejo de la pandemia

La emergencia de salud pública por la covid-19 agudiza la alta y grave vulnerabilidad de la comunidad indígena wayuu, en especial, de sus niños y niñas. Vulnerabilidad originada en la emisión de material particulado en la mina de carbón a cielo abierto.

Recientes estudios, adelantados en el contexto de la pandemia, han mostrado una asocia-ción entre la contaminación del aire y un incremento en tasas de mortalidad por covid-19. Estos trabajos muestran que, incluso, el pequeño incremento de una sola unidad de mate-rial particulado de PM 2.5 aumenta el riesgo de problemas respiratorios que pueden ser fatales para pacientes con este coronavirus (New York Times,2020)[1]. A esta preocupa-ción, se suman informes internacionales que muestran que las minas alrededor del mundo son un punto crítico para la propagación de la covid-19. Los casos graves de covid-19 devienen en enfermedades respiratorias que tendrían una mayor mortalidad en las personas con afecciones respiratorias de salud preexistentes, como es el caso de la comunidad wayuu de Provincial. Esto es supremamente grave si se tiene en cuenta que, según se demostró en la reciente decisión judicial de la Corte Constitucional T-614 de 2019, las historias clínicas de la comunidad wayuu de Provincial y un informe de la Secretaría de Salud y Sanidad Pública Municipal de Barrancas revelan que existe una preocupante incidencia negativa y recurrentes afecciones en el funcionamiento del sistema respiratorio de los integrantes de la comunidad.

La emergencia de salud por la covid-19 agudiza grave vulnerabilidad de la comunidad wayuu, en especial, de sus niños y niñas. originada en la emisión de material particulado en la mina de carbón a cielo abierto.

[1] Según un informe, los sitios mineros en Canadá, Estados Unidos y en todo el mundo se han convertido en puntos críticos para la propagación del coronavirus, y los sitios de minería se vinculan con brotes del virus en varias comunidades indígenas y remotas (The Guardian, 2020b).

Referencias bibliográficas

BBC News. (2020). Air pollution linked to raised Covid-19 death risk. *BBC.* Consultado en https://www.bbc.com/news/health-52351290

Corte Constitucional. (2017, 8 de mayo). *Sentencia T-302 de 2017.* Magistrado ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Consultado el 2 de agosto de 2020 en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/06/T-302-de-2017_Guajira.pdf

DownToEarth. (2020). *Covid-19: Why long-term exposure to air pollution is worrisome.* Consultado en https://www.downtoearth.org.in/blog/air/covid-19-why-long-term-exposure-to-air-pollution-is-worrisome-70433

El Heraldo. (2019a). "Esperamos que se cumpla con urgencia lo ordenado por la Corte": líderes wayuu. *El Heraldo.* Consultado en https://www.elheraldo.co/la-guajira/esperamos-que-se-cumpla-con-urgencia-lo-ordenado-por-la-corte-lideres-wayuu-685042

El Heraldo. (2019b). "Amenazas y crímenes de los wayuu no son hechos aislados": organizaciones indígenas. *El Heraldo.* Consultado en https://www.elheraldo.co/la-guajira/amenazas-y-crimenes-de-los-wayuu-no-son-hechos-aislados-organizaciones-indigenas-674302

El Heraldo. (2020a). En medio de la pandemia siguen muriendo los niños wayuu por desnutrición. *El Heraldo*. Consultado en https://www.elheraldo.co/la-guajira/en-medio-de-la-pandemia-siguen-muriendo-los-ninos-wayuu-por-desnutricion-740708

El Heraldo. (2020b). Se conoce nueva amenaza contra Fuerza de Mujeres Wayuu. *El Heraldo.* Consultado en https://www.elheraldo.co/la-guajira/se-conoce-nueva-amenaza-contra-fuerza-de-mujeres-wayuu-629970

Frontline Defenders. (2019). N*uevas amenazas de muerte contra mujeres wayuu.* Consultado en https://www.frontlinedefenders.org/es/case/new-death-threats-against-fuerza-de-mujeres-wayuu-0

Gobernación de La Guajira. (2020). *Presidente Iván Duque y gobernador concretaron acciones para el desarrollo de La Guajira.* Consultado en https://www.laguajira.gov.co/web/prensa-y-publicaciones/noticias/5820-gobernador-se-reúne-con-el-presidente-de-la-república,-iván-duque.html

New York Times. (2020). 'Unbelievable' timing: As coronavirus rages, Trump disregards advice to tighten clean air rules. *New york times* Consultado en https://www.nytimes.com/2020/04/14/climate/coronavirus-soot-clean-air-regulations.html

TeleSur. (2019). Exigen mesa de trabajo con Gobierno colombiano en La Guajira. *Telesur.* Consultado en https://www.telesurtv.net/news/colombia-paro-civico-la-guajira-mesa-alto-nivel-gobierno-20190626-0029.html

The Guardian. (2020a). Air pollution linked to far higher Covid-19 death rates, study finds Air pollution linked to far higher Covid-19 death rates, study finds. *The Guardian.* Consultado en https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/07/air-pollution-linked-to-far-higher-covid-19-death-rates-study-finds

The Guardian. (2020b). Mines are hotspots for spread of Covid-19, study finds. *The Guardian.* Consultado en https://www.theguardian.com/environment/2020/jun/05/mines-coronavirus-hotspots-report-us-canada?CMP=share_btn_tw

Antioquia 2018–2020

POR SU LABOR, LES PERSIGUEN

Astrid Torres y Winston Gallego / Corporación Jurídica Libertad.
Yesid Zapata / Fundación Sumapaz

Si la maquinaria militar no mata, se oxida.
E. Galeano

Antioquia padece en forma sistemática desde hace varias décadas la violencia sociopolítica contra los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. No en vano ha sido, en los últimos tres años, el segundo departamento de Colombia, después de Cauca, con mayor registro de agresiones. Además, hay un avance y reacomodamiento geoestratégico y territorial de los grupos paramilitares. Todos los 125 municipios del departamento reportan presencia de, al menos, una estructura de esos grupos. Las más predominantes son las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC), Los Caparrapos y la Oficina del Valle de Aburrá. Esto es posible por la continuidad de los nexos entre agentes estatales y estas estructuras, de los que hay evidencias, como se verá más adelante.

Con llegada de Iván Duque, se empezaron a desdibujar varias posibilidades: materializar el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), avanzar en la negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), someter las estructuras herederas del paramilitarismo y proteger la labor de las y los defensores de derechos humanos. En lugar de eso, en los dos años que lleva de gobierno, se han impuesto otras tendencias: por una parte, el incumplimiento del Acuerdo final, la estrategia militar "como única vía para resolver los problemas de seguridad, orden público y convivencia en el país" (CJL, 2019) y la banalización y negación del grave riesgo en el que se encuentran los líderes y lideresas. Por otra, la criminalización de la protesta social, la militarización de los territorios y la vida cotidiana y el retorno a las viejas prácticas ilegales de las chuzadas, los falsos positivos judiciales y las ejecuciones extrajudiciales contra opositores al gobierno y de otros ciudadanos que terminan como víctimas de estas políticas institucionales.
En el departamento de Antioquia, el NO cumplimiento del

Acuerdo final y el desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa del actual gobierno han conducido a mayores niveles de agresión contra la población, en especial, contra aquellas personas que defienden los derechos humanos. De otro lado, desde el 7 de agosto de 2018, fecha de la posesión presidencial, hasta el 30 de junio de 2020, se reportaron 727 agresiones, cuyas principales modalidades son: amenazas, detenciones arbitrarias, tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes en el marco de las protestas sociales; asesinatos y falsos positivos judiciales. Las víctimas han sido líderes campesinos, comunitarios, indígenas, juveniles, mineros, periodistas y estudiantes[1]. Se registra con gran preocupación el hecho de que líderes de la población LGBTI y mujeres activistas son víctimas de violencias basadas en género, especialmente, en movilizaciones.

Los responsables de las agresiones son: estructuras paramilitares, fuerza pública (Ejército y Policía Nacional), Fiscalía General de la Nación y las autoridades civiles. Las subregiones con mayor número de agresiones reportadas son: Valle de Aburra (348[2]), Bajo Cauca (145), Urabá (67) Nordeste (39), Norte (29) y Oriente (18).

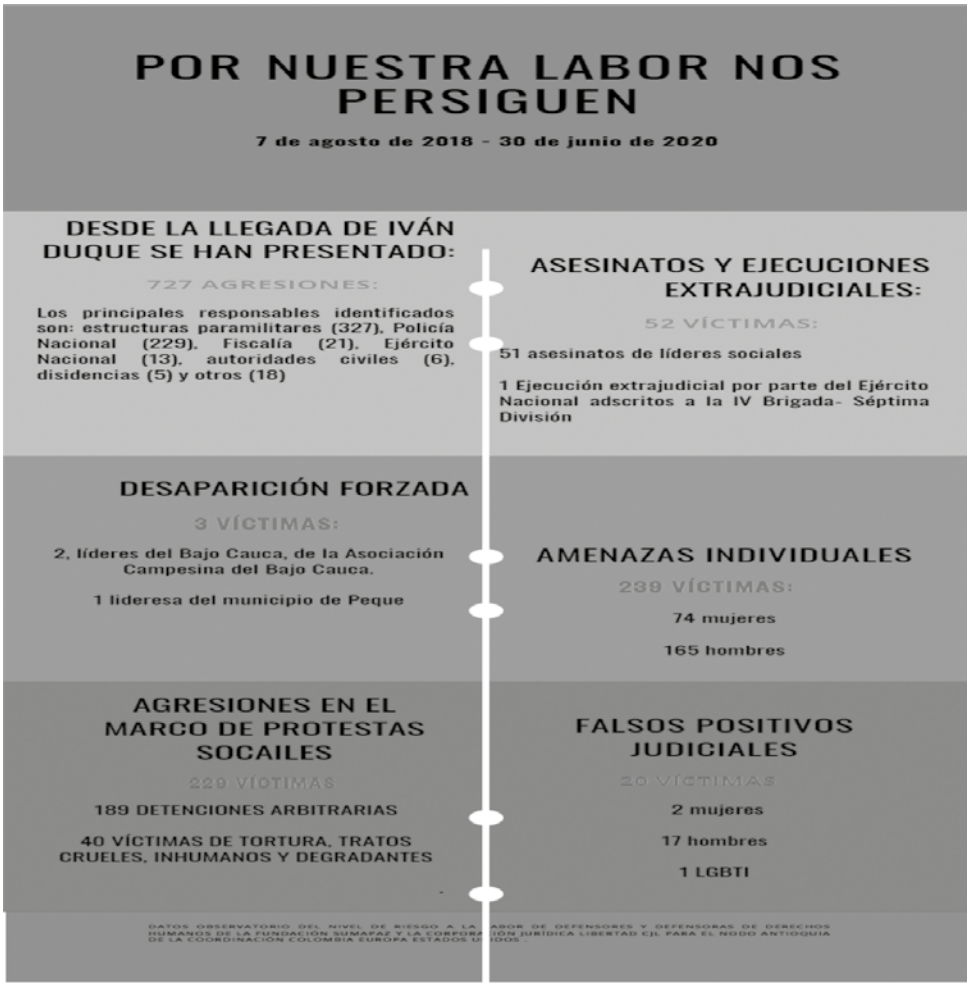
El aumento de la represión a la protesta social desde 2019 y en el actual contexto de covid-19 se refleja en el alto número de detenciones arbitrarias contra personas que se manifestaban en las calles (95 % de los casos). Eso advierte el uso indiscriminado del Código de Policía[3] y un uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional, en particular, del Escuadrón Móvil Antidistirbios (Esmad) contra quienes marchan en las calles y veredas. En este escenario de criminalización a la protesta social, la fuerza pública ha cometido casos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Evidencia de esto fueron los seis heridos de la movilización del 15 de junio de 2020 en la ciudad de Medellín, quienes sufrieron fracturas en el rostro y las manos. Tras ser agredidos y detenidos por la Policía, a las víctimas nunca se les trasladó al Centro de Protección, ni a la Fiscalía, sino que se les puso en libertad, como una estrategia para evitar la denuncia contra los agentes estatales por lesiones personales o torturas. Este patrón de agresión e impunidad viene presentándose desde 2019, sin que el Ministerio Público avance en acciones disciplinarias.

Con respecto al comportamiento del Ejército Nacional y de la Policía Antinarcóticos durante protestas sociales contra la erradicación forzosa, se han denunciado ametrallamientos, disparos y retenciones de pobladores y manifestantes en veredas del departamento. Tales son los casos de Anorí y del Bajo Cauca.

En cuanto al retorno de los falsos positivos judiciales, se destacan los casos de los nueve reclamantes de tierras de Urabá, los cinco líderes y lideresas del municipio de Anorí y los tres líderes sociales y dos habitantes del municipio de Remedios. En todos ellos, se ha empleado el sistema judicial para perseguir a quienes exigen y trabajan por los derechos humanos de las víctimas y de los defensores de la tierra.

[1] Datos del Observatorio del nivel de riesgo a la labor de defensores y defensoras de derechos humanos de la Corporación Jurídica Libertad (CJL) y la Fundación Sumapaz, para el Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos.
[2] La razón de que Medellín presente el mayor número de agresiones es que en esta ciudad es donde se llevan a cabo las principales movilizaciones sociales del departamento de Antioquia.
[3] Una estrategia para que la ciudadanía no haga uso de su derecho es la utilización arbitrara del Traslado por protección (artículo 155 del Código Nacional de Policía) y la imposición de comparendos a quienes se manifiestan o exigen respeto por sus derechos.

Infografía de Antioquia: 2018 (7 de agosto) - 2020 (30 de junio)



S. O. S Bajo Cauca

El Estado plantea que las disputas de carácter militar, político y económico en el Bajo Cauca se deben a la existencia de cultivos de uso ilícito y a la de rutas de narcotráfico. Pero, la explicación de todo ello va más allá. La problemática tiene que ver con la existencia de vastos bienes comunes que son de interés geoestratégico para empresas nacionales y extranjeras. Por algo es que en la planeación regional que hace la Gobernación de Antioquia y en otros ejercicios técnicos, se ha configurado una "Provincia Competitiva" que recoge los municipios del Norte y el Bajo Cauca. Ellos son San Andrés de Cuerquia, Toledo, Briceño, Ituango, San José de la Montaña, Campamento, Valdivia, Nechí, Tarazá y el Bagre. El objetivo de haber establecido esa provincia es construir el Centro de Desarrollo Industrial Regional y promover proyectos de infraestructura, economía y turismo.

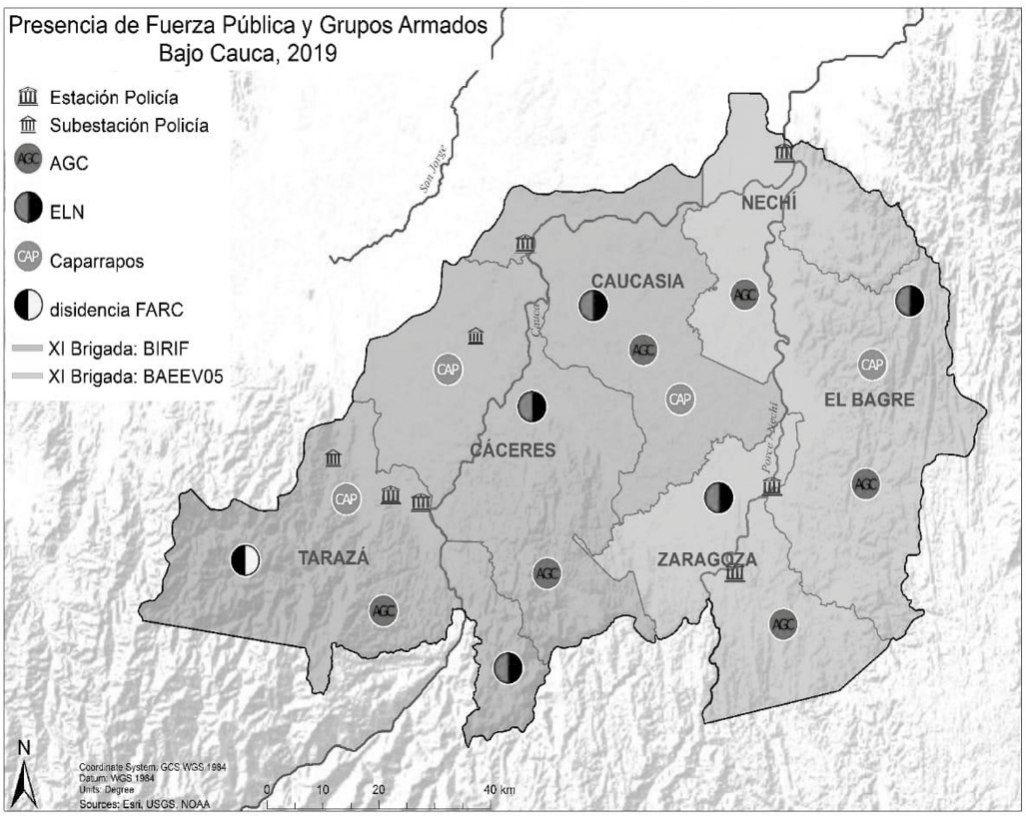
" Las disputas en el Bajo Cauca se deben a que hay bienes comunes de interés geoestratégico para empresas nacionales y extranjeras: oro, plata, níquel, carbón, agua y otros."

Según la Cámara de Comercio de Medellín (2019), de la región del Bajo Cauca se extrae el 60 % del oro de Antioquia y el 30 % de la plata. Igualmente, existen reservas y explotación de otros minerales como el níquel y el carbón (CJL, 2020). Se

destaca la imposición de los megaproyectos extractivistas como el de Hidroituango y otros que han llevado a la concentración de tierra para la explotación minera y la expansión inmobiliaria. Existen 47 grandes títulos mineros en los municipios de Tarazá y Cáceres, en el Bajo Cauca, y en Puerto Libertador y San José de Uré, en el departamento de Córdoba (Montoya, 2020). Además, se solicitaron 18.000 hectáreas adicionales en estos 4 municipios, que podrían favorecer a las empresas Juan Manuel Ruiseco V, CIA S.C.A, Cerro Matoso y Grupo Penca (Montoya, 2020).

En esta subregión de gran interés geopolítico, desde 2018 hasta junio de 2020, se experimentó una profundización de la crisis humanitaria. Eso se reflejó en las cifras de homicidios (630), desapariciones forzadas (56), desplazamiento forzado (más de 6.300) y agresiones contra la labor de líderes y lideresas sociales (145 víctimas). Como ya lo denunció el Nodo Antioquia de la Comisión Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU), desde 2017, el Estado ha venido aumentando su militarización en los seis municipios que componen esta subregión (Tarazá, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Nechí y Zaragoza), sin que con esa medida se haya detenido la crisis. En la actualidad, el Bajo Cauca cuenta con un pie de fuerza de más de 5.000 efectivos (véase mapa 1) y es el territorio de Antioquia con mayor número de asesinatos contra líderes y lideresas. La mayor parte de las personas asesinadas pertenecía a la Asociación Campesina del Bajo Cauca (Asobac).

Mapa 1. *Bajo Cauca. Presencia de la fuerza pública y de grupos armados ilegales. 2019.*



Fuente: *Observatorio del nivel de riesgo a la labor de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos en Antioquia - Fundación Sumapaz y Corporación Jurídica Libertad*

Varias razones explican este grave contexto:

1) El incumplimiento del Acuerdo final. Con ello, los grupos paramilitares AGC y Caparrapos se han podido establecer en los territorios.

2) La presencia de esos grupos paramilitares ha sido posible gracias a los nexos entre estas estructuras y agentes estatales. Hay evidencias de esto nexos: la noticia entregada por RCN acerca de la "captura del comandante de Policía de Caucasia Yermail Torres y del patrullero Carlos José Rúa, por vínculos con estructuras criminales y del relevo de todos los miembros de la fuerza pública en El Bagre (RCN, 2019) en el mes de junio, y la denuncia, conocida también en junio, que señala que el Ejército Nacional recibió, en el corregimiento del Guáimaro (Tarazá), información de la ubicación de "alias Caín" y "alias Flechas", comandantes paramilitares pertenecientes a los Caparrapos y no adelantaron acciones para su detención (Análisis Urbano, 2019).

3) La crisis institucional por las destituciones e investigaciones de autoridades civiles electas para el periodo 2016- 2019: las de Ángel Mesa Castro (en El Bagre) y Miguel Enrique Franco Menco (Nechí), en ambos casos, por corrupción, y la de José Mercedes Berrío (en Cáceres), por vínculos con el paramilitarismo (CJL, 2020).

4) La presencia de la insurgencia del ELN y de las disidencias de las FARC. Esto aumenta el riesgo de la población, pues, a veces, se libran combates en la zona entre disidencias y paramilitares, entre paramilitares y ELN y entre el ELN y el Ejército Nacional.

Es un contexto de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Se cuentan 145 agresiones contra quienes ejercen la labor de defensa de los derechos humanos, la tierra y el territorio y también exigen el cumplimiento del Acuerdo final. Los principales responsables son las dos estructuras paramilitares que dominan los territorios. Esas agresiones son muestra del alto riesgo en el que se encuentran los procesos organizativos, en especial Asocbac, ya que, del total de homicidios (25), 16 se perpetraron contra líderes de esta Asociación y todas las personas asesinadas trabajaban en la exigibilidad del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

Debido al incumplimiento del gobierno nacional, los líderes y lideresas del PNIS han tenido que salir a protestar para exigir el cumplimiento de lo pactado, pero, lo que han tenido a cambio, es represión por parte de la fuerza pública. Simultáneamente, los grupos paramilitares, que han establecido "que ni una mata de coca se arranca" en los territorios, los amenazan y asesinan. Esta encrucijada, los líderes y lideresas del PNIS han tenido que ver cómo las promesas del gobierno nacional[4] se evaporan y han quedado solos y teniendo que afrontar toda esta situación.

La respuesta del gobierno de Iván Duque a la situación que ha vivido el Bajo Cauca ha sido militarización y la erradicación forzada, junto con el Plan de Acción Oportuna (PAO). Este último es una política institucional que no dialoga con las necesidades de las comunidades y organizaciones. Por el contrario, desconoce las exigencias que las organizaciones campe-

[4] Véanse, por ejemplo, los anuncios de Iván Duque del 20 de enero de 2020 (Presidencia de la República, 2020).



La práctica del terror

El 15 de junio de 2020, paramilitares del grupo de los Caparrapos asesinaron a Édier Lopera, líder campesino de Asocbac y del programa del PNIS. Su asesinato ocurrió en la Vereda Caracolí, del municipio de Tarazá. El cuerpo de Edier quedó tendido más de 7 días en una de las vías de la vereda, sin que la comunidad pudiera sepultarlo, pues los victimarios impedían que lo recogiera. El día 23 de junio, autoridades civiles y militares llegaron hasta la vereda e hicieron el levantamiento del cuerpo.

sinas de la región y nacionaleshan reiterado en los últimos dos años: la necesidad del cumplimiento integral del Acuerdo final, el desmonte del paramilitarismo, la no militarización de los territorios y de la vida, la negociación con el ELN, inversión social en los municipios e investigación y sanción a los responsables de las agresiones contra los líderes y lideresas sociales.

En Antioquia, la grave situación de riesgo que presenta la labor de los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos es el resultado de años de implementación de la doctrina contrainsurgente. Esta doctrina considera enemigos del Estado a aquellas personas que exigen cambios profundos en el país; a esto se suman la continuidad del avance y fortalecimiento del paramilitarismo y sus nexos con agentes del Estado, la criminalización a la protesta social y la negación de la paz territorial.

> **"La respuesta del Duque a la situación del Bajo Cauca es militarización, erradicación forzada y el Plan de Acción Oportuna, política que no dialoga con las necesidades de la población."**

¡QUE LA PAZ NO NOS CUESTE LA VIDA!

Referencias bibliográficas

Análisis Urbano. (2019). *Séptima División del Ejército investiga responsabilidad en la fuga de alias Caín y Flechas en Tarazá.* Consultado en https://analisisurbano.org/una-fuente-indico-que-las-tropas-se-retiraron-con-toda-tranquilidad-a-las-4-de-la-tarde-el-resultado-fue-que-alias-cain-y-alias-flechas-lograron-huir-a-pesar-de-que-en-apariencia-todo-estaba-listo-p/42481/

Corporación Jurídica Libertad, CJL. (2019). *La Política de Defensa y Seguridad, una amenaza para los derechos humanos.* Consultado en https://cjlibertad.org/victimas/61-derechos-humanos/1326-la-politica-de-defensa-y-seguridad-una-amenaza-para-los-derechos-humanos.html

Corporación Jurídica Libertad, CJL. (2020). C*risis humanitaria y liderazgos en riesgo en el Bajo Cauca. Informe: ¡Paz, ni en el horizonte! Crisis humanitaria, Liderazgos en riesgo e incumplimiento del Acuerdo de Paz en Antioquia.* Medellín, Colombia. Disponible en: https://cjlibertad.org/publicaciones/105-informes/1436-informe-paz-ni-en-el-horizonte-crisis-humanitaria-liderazgos-en-riesgo-e-incumplimiento-del-acuerdo-de-paz-en-antioquia.html

Montoya, C. (2020). *La tierra es un factor en disputa en el Bajo Cauca.* Consultado en https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/7448-la-tierra-es-un-factor-en-disputa-en-el-bajo-cauca

Observatorio del Nivel de Riesgo a la Labor de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos-Corporación Jurídica Libertad (CJL) y Fundación Sumapaz. *Base de datos.* Nodo Antioquia de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos. Base de datos interna.

Presidencia de la República-Prensa. (2020, 20 de enero). *Presidente Duque reiteró el compromiso del Gobierno de trabajar con la Gobernación "para la pacificación del Bajo Cauca antioqueño".* Consultado el 24 de julio de 2020 en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-reitero-compromiso-Gobierno-trabajar-con-Gobernacion-para-pacificacion-del-Bajo-Cauca-antioqueno-200120.aspx

Radio Cadena Nacional, RCN. (2019, 11 de junio). *Por corrupción, renovaron la Policía en el Bajo Cauca antioqueño.* Consultado en https://www.rcnradio.com/colombia/antioquia/por-corrupcion-renovaron-la-policia-en-el-bajo-cauca-antioqueno

En el Cauca

PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA SOCIOPOLÍTICA

Cristian Raúl Delgado Bolaños / Abogado y vocero de organizaciones campesinas. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

La historia del departamento del Cauca, como la de todo el país, está marcada por la implementación de políticas, planes y proyectos económicos que han conllevado despojo, expropiación y violencia política. Además, existe una marcada ausencia institucional que ha dado lugar a situaciones de marginalidad, de concentración de la tierra y la riqueza, así como a un alto índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y al aislamiento del departamento frente al resto del país.

Si bien estos problemas afectan las condiciones de vida del departamento y configuran relaciones violentas, las características sociales de la conflictividad territorial hacen parte de los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de pensar en las medidas necesarias para mitigar y resolver estas condiciones; sin embargo, la respuesta institucional se caracteriza por concentrarse en establecer medidas y políticas de seguridad.

Desde las organizaciones que conformamos la Mesa Territorial de Garantías en el Departamento (MTGD) hemos hecho énfasis en señalar y reiterar nuestro razonamiento básico: para solucionar un efecto nocivo es necesario resolver las causas que lo originan. En este contexto, como MTGD elaboramos el informe especial: "Situación de emergencia por vulneraciones a los Derechos Humanos

Nuestra crisis humanitaria obedece a disputas de carácter político y económico y a intereses privados que perderían poder con la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto*.

[1] De acuerdo con información del último censo poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el NBI del departamento del Cauca en 2018 era del 18,27 %. Sin embargo, el contexto de crisis en el que nos encontramos actualmente va a generar una afectación severa sobre este índice (DANE, 2019).

en el Departamento del Cauca", en donde expusimos los factores de riesgo, la violencia sistemática en el departamento y realizamos varias solicitudes al Estado colombiano. Dichas solicitudes hacen énfasis en el hecho de que las causas directas de esta crisis humanitaria son estructurales, obedecen a disputas de carácter político y económico (legal e ilegal) y a intereses privados que perderían poder ante el avance de la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), pues eso implicaría abrir paso a nuevas formas de gobernanza y dinámica social enriquecidas.

La motivación económica sobre el departamento

Como se mencionó, las políticas y dinámicas económicas de los gobiernos de Colombia se han caracterizado por buscar la adaptación del país a las exigencias del mercado mundial mediante la imposición de megaproyectos económicos de carácter minero-extractivo, energético, agroindustrial y de infraestructura. En consecuencia, se ha mantenido también una situación constante de explotación indiscriminada de recursos naturales en beneficio de agentes ajenos a las comunidades que habitan en los territorios, como empresas transnacionales y algunos grupos empresariales del orden nacional. De esta manera, ha quedado de lado el desarrollo propio y los derechos de los sectores menos favorecidos de la nación, lo que ha beneficiado claramente los intereses particulares.

El departamento del Cauca, en particular, se caracteriza por su importancia geoestratégica, en tanto tiene una extensa red hídrica, cadenas montañosas y zonas costeras, reservas naturales de una alta riqueza en biodiversidad (especies endémicas de flora y fauna con potencial para la industria farmacéutica; sumado a su riqueza geológica con la presencia del litoral, sistemas montañosos, valles aluviales; y sus altos niveles de pluviosidad y de humedad). De esta manera en el departamento se ubican distritos minero-energéticos y hacen presencia importantes cordones industriales (maquilas de empresas transnacionales, cadenas agroindustriales, sector químico, minero-energético y manufacturero).

Esta región representa un importante potencial para la producción de materias primas fundamentales para la agroindustria como la caña y la palma de azúcar (considerada como óptima para la producción de biodiesel o combustible renovable y etanol). Además, debido a su ubicación frente al Océano Pacífico a través del litoral, ofrece una plataforma propicia para la entrada y salida de mercancías, lo cual explica que en este departamento se hayan trazado megaproyectos transnacionales como IIRSA[2], Arquímedes[3], el Plan Pue-

[2] La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) es un megaproyecto que supuestamente tiene por objeto la promoción del desarrollo infraestructural desde una perspectiva regional, con la intención de integrar físicamente a los países sudamericanos. Aunque esta iniciativa se presenta como una oportunidad para el desarrollo de las regiones, en la práctica se trata de construir infraestructura de gran envergadura con el propósito de reducir los costos asociados al traslado de mercancías y materias primas y, de esa manera, aumentar la producción y las ganancias de las grandes empresas beneficiarias de dicho proyecto. En la práctica, IIRSA facilitará la explotación de recursos sin una clara conexión con los proyectos propios de las comunidades que habitan los territorios y la protección de los ecosistemas.

[3] Este megaproyecto ha sido planeado desde hace por lo menos treinta años. Consiste en la construcción de un puerto en la ensenada de Tribugá en el departamento del Chocó, que tendría entre 15 y 20 metros de profundidad, lo cual permitiría la entrada de buques de gran calado por el Pacífico y se constituiría además en una conexión entre los océanos Pacífico y Atlántico, lo cual la constituye como una alternativa al Canal de Panamá. Uno de los mayores impulsos a este megaproyecto tuvo lugar durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, cuando se creó la sociedad Arquímedes S.A., que agrupa capital público y privado, y que es la responsable de ejecutar esta propuesta. Con el tiempo, las características de este megaproyecto han integrado capital e intereses de otros departamentos del país, pues podría ser una conexión directa del centro del país con el mar, y porque este puerto se convertiría también en una alternativa al de Buenaventura, que es actualmente el más grande del Pacífico colombiano. Sin embargo, no existen consideraciones serias respecto al terrible impacto ambiental que traería este megaproyecto, y mientras la propuesta avanza casi de espaldas al país, el proyecto Arquímedes fue incorporado en el Plan Nacional de Desarrollo de Iván Duque, en donde se posibilitan las concesiones privadas por un periodo de hasta 40 años renovables.

bla-Puerto Asís[4] y el Corredor de Conservación Chocó-Manabí[5], mediante los cuales el departamento y el país se insertan en la economía globalizada, mediante obras de infraestructura de transporte, proyectos minero-energéticos y agroindustriales.

Es destacable, también, el denominado Plan Pacífico, que agrupa a todos los departamentos que constituyen esta región (Chocó, Valle del Cauca, Antioquia, Nariño y Cauca). Mediante él, se busca "aprovechar" los recursos de esta zona del país de una manera sistemática y utilizarlos como mecanismo para incrementar el intercambio comercial con el resto del mundo. Por esta razón, se busca impulsar en la región corredores viales intermodales y otros proyectos minero-energéticos (PASC, 2000).

Además de los megaproyectos impulsados por el Gobierno central, existen intereses por parte de actores de distinta índole, en tanto la ubicación estratégica del departamento lo hace propicio dentro de la cadena productiva del narcotráfico que requiere de territorios para cultivos de uso ilícito, laboratorios para transformación de la hoja de coca, así como rutas para su comercialización. Todos estos intereses tienen en común grandes fuerzas económicas que chocan con las dinámicas de producción de pequeña y mediana escala características de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas del departamento, que buscan proteger la soberanía, seguridad y solidaridad alimentarias.

Movilización política, social y popular en resistencia

Mientras se imponen megaproyectos económicos que desconocen las prácticas propias y los proyectos de las comunidades y los pueblos que habitan la región, este departamento también se ha caracterizado por reunir importantes procesos de resistencia y movilización social como los paros agrarios y las mingas sociales e indígenas. Estas experiencias han posibilitado espacios de articulación y coordinación interétnica (indígenas y afrodescendientes) e intercultural (campesinos/as y sectores populares) que se nutren de importantes procesos organizativos de base.

Los procesos de exigencia de derechos han estado relacionados con la superación de la exclusión, la marginalidad, la mala distribución del ingreso, la contaminación de suelos y aguas, la necesidad de la producción artesanal y de pancoger, la lucha contra la dependencia y expansión de los cultivos de uso ilícito y la exigencia de una solución política al conflicto social y armado. Estos procesos también se han manifestado en importantes saltos cualitativos en la disputa del poder político en contiendas electorales, en las que ha sido posible la llegada de personas pertenecientes a procesos sociales de la región y que históricamente se han visto infrarrepresentadas en los cargos de elección popular, como las mujeres, afrodescendientes e indígenas.

Aunque la movilización ha llevado a establecer acuerdos en beneficio de las comunidades, el Estado colombiano los incumple en forma reiterada, en un contexto en el que crece paulatinamente la violencia contra activistas y organizaciones sociales

[4] Expresión local de la implementación del anteriormente denominado Plan Puebla-Panamá y hoy llamado Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (2020).
[5] Megaproyecto de conservación ambiental y monitoreo que pasa sobre la costa oeste de Colombia, desprendiéndose desde el suroeste de Panamá y terminando sobre el noroeste de Perú (Critical Ecosystem, 2007).

y defensoras de derechos humanos. Así, nos encontramos con que en lo corrido del año 2020 el departamento del Cauca concentró el 34,77 % de los homicidios contra líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Por su parte, del promedio de homicidios en contra de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos en Colombia[6], en el departamento del Cauca se cuentan 164 (28,37 %).

Durante el periodo de aislamiento asociado a la crisis de la covid-19 se han presentado 19 homicidios contra líderes y lideresas sociales. En este mismo contexto de aislamiento, cabe señalar la grave situación de violencia contra las mujeres. Entre enero y julio de 2020 el departamento del Cauca registró 40 homicidios de mujeres, en siete de los cuales, las víctimas fueron niñas (Noticias Caracol, 2020).

El énfasis institucional ha estado en políticas de seguridad, traducidas en una alta presencia militar y policial y un importante gasto en la fuerza pública en el territorio.

Como se mencionó, en este complejo contexto político y social, el énfasis de la respuesta institucional ha estado en la implementación de programas y políticas de seguridad, lo cual se traduce en que el Cauca tiene una alta presencia militar y policial. Por consiguiente, existe también un importante gasto de recursos públicos en el sostenimiento de la fuerza pública en el territorio. Asimismo, es innegable que después de la firma del Acuerdo final de 2016 y, en especial, desde la llegada de Iván Duque a la presidencia, los grupos armados ilegales presentes en la región se han expandido y fortalecido militar y económicamente.

En la actualidad, diariamente se escuchan versiones y análisis que indican una acción selectiva de las fuerzas militares y de policía, con presuntos casos de corrupción de agentes estatales, en donde a cambio de dinero o como parte de una estrategia ilegal permiten con sus acciones u omisiones el actuar de grupos armados irregulares.

Aunque el Estado se ha negado a la discusión de la doctrina militar del *enemigo interno*[7], tanto en los diálogos de paz con las Fuerza Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP), como en los procesos de garantías y, recientemente, en el acercamiento con el comité nacional de paro, hoy insistimos en que hay que abrir una gran discusión nacional tendiente a modificarla. Mientras tanto, existe un alto índice de agresiones en contra de excombatientes de las Farc-EP vinculados al proceso de reincorporación y sus familias; así como de pueblos y comunidades que se ven afectadas por la perspectiva institucional predominante según la cual las causas de la violencia están centradas en el narcotráfico, la minería ilegal y la corrupción.

Los ministerios del Interior y de Defensa se han caracterizado por proponer a diario un aumento de la fuerza pública y el incremento de recompensas como medidas para mitigar los conflictos que se viven en la región. Sin embargo, como organizaciones sociales y comunitarias defendemos

[6] El promedio de homicidios en Colombia es de 578 por departamento.

[7] La doctrina militar del enemigo interno es una construcción política que surge en la historia de las relaciones internacionales a partir de la identificación de un enemigo común para los Estados: el comunismo internacional. Bajo la influencia de Estados Unidos, esta doctrina es adoptada en diferentes países latinoamericanos, que han interpretado esta noción y la han incorporado en sus políticas internas de seguridad y defensa, a través de la definición del enemigo interno propio. En Colombia, la personificación de ese enemigo ha estado históricamente ligada a los grupos guerrilleros, pero también a las reivindicaciones propias de movimientos políticos y sociales que han luchado por la defensa de la tierra y de derechos sociales básicos.

la necesidad de una presencia institucional integral, con una perspectiva respetuosa y garante de los derechos de los pueblos y las comunidades, y el pleno reconocimiento de nuestros planes, proyectos y saberes para el territorio, por encima de los intereses económicos de grandes capitales privados. Asimismo, defendemos la implementación del Acuerdo final y que se proteja la vida de líderes, lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos. Solo a través de una respuesta social integral será posible transformar positivamente la realidad de nuestro territorio.

Referencias bibliográficas

Celedón, N., Ruiz, S. y Soto, L. (2019). El Tribugá de la discordia entre cafeteros, chocoanos y vallunos. *La Silla Vacía.* Consultado en https://lasillavacia.com/tribuga-discordia-entre-cafeteros-chocoanos-y-vallunos-71211

Critical Ecosystem. (2007). A*nálisis de cinco años de inversiones del CEPF en la ecorregión Tumbes-Chocó-Magdalena. Corredor de Conservación Chocó-Manabí, Colombia y Ecuador.* Consultado en https://www.cepf.net/sites/default/files/final_chocomanabi_assessment_march07_sp.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE. (2019). *Índice de necesidades básicas insatisfechas. Información Censo nacional de población y vivienda 2018.* Consultado en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Grupo de Trabajo de Integración- Vieira, E. (coord.) (2005). *La inserción de Colombia en el Sistema internacional cambiante. La agenda interna y el Plan Puebla Panamá.* Consultado en https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50473.pdf

Lara, M. (2019). No al puerto de Tribugá. *El País,* 14 de abril. Consultado en https://www.elpais.com.co/opinion/columnistas/mabel-lara/no-al-puerto-de-tribuga.html

Noticias Caracol. (2020, 13 de junio). Alarma por vertiginoso aumento de homicidio a mujeres en el Cauca. *Noticias Caracol*. Consultado en https://noticias.caracoltv.com/valle/alarma-por-el-vertiginoso-aumento-de-homicidio-a-mujeres-en-el-cauca

Otramérica. (2011). *El Plan para explotar Latinoamérica.* Consultado en http://otramerica.com/temas/el-plan-para-explotar-latinoamerica/307

Projet Accompagnement Solidarité Colombie, PASC. (2000, 1o de octubre). T*he Colombian Plan Pacifico: Sustaining the Unsustainable.* Consultado el 22 de agosto de 2020 en http://pasc.ca/es/node/3511

Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, (2020). *Proyecto Mesoamérica (PM)*. Consultado en http://proyectomesoamerica.org/index.php

Salva la Selva (s. f.). *El IIRSA o las "venas abiertas" de América Latina.* Consultado en https://www.salvalaselva.org/temas/infraestructuras#start

Semana (2006). El proyecto Arquímedes. En forma silenciosa avanza un millonario proyecto que permitirá la conexión del Atlántico con el Pacífico. *Semana*, 23 de septiembre. Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/el-proyecto-arquimedes/81125-3

Universidad Tecnológica de Pereira-Centro de Investigaciones y Estudios en Biodiversidad y Recursos Genéticos, Ciebreg. (2020). C*orredor de Conservación Chocó-Manabí.* Consultado en https://ciebreg.utp.edu.co/corredor-de-conservacion-choco-manabi.html

En la región más visitada por el presidente Duque

TEMOR POR EL REGRESO DE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES

Asociación Minga y
Comité de Integración Social del Catatumbo, Cisca

El Catatumbo es la región más visitada por el presidente Iván Duque y piloto de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Sin embargo, es, al mismo tiempo, un territorio militarizado en el que las comunidades han puesto en evidencia cuatro ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército Nacional en menos de dos años: los asesinatos de Dimar Torres, en abril de 2019, y de Salvador Jaime Durán, en junio de 2020, y los de Álvaro Carvajal y Emérito Buendía en medio de jornadas de erradicación forzada.

En el informe "Como el retumbar del trueno: justicia, el llamado de las víctimas del Catatumbo", presentado por la Asociación Minga ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), se identificaron 183 víctimas de ejecuciones extrajudiciales atribuidas a miembros del Ejército Nacional entre 2002 y 2009 (Asociación Minga, 2018), solo en esta región. Los recientes hechos denunciados ampliamente por las comunidades encienden las alarmas respecto al regreso de una estrategia que pone en riesgo principalmente a jóvenes campesinos que nada tienen que ver con el conflicto armado y a quienes protestan por la erradicación forzada de su único sustento económico. Además, el aumento de tropas militares solo profundiza las afectaciones en materia de derechos humanos y la crítica situación en la que se encuentran los líderes y lideresas sociales. Especialmente, quienes defienden el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final) y exigen el cumplimiento de la sustitución de cultivos de uso ilícito.

Este artículo presenta las principales afectaciones en materia de derechos humanos en el Catatumbo, en un periodo que comprende desde 2019 hasta junio de 2020. Así como el resultado de la erradicación forzada y el abandono de parte del Estado, que se hace evidente con la pandemia de la covid-19, un momento en que el Gobierno tendría que responder de manera integral, pero solo ofrece militarización y estigmatización mientras simula la implementación del Acuerdo de Paz.

Conflicto armado y derechos humanos

Los asesinatos siguen siendo la vulneración más significativa en la región de Catatumbo. Se mantienen cifras muy altas y patrones similares a periodos anteriores, especialmente, en cuanto al desconocimiento de los responsables y el *modus operandi.* En la mayoría de casos, las víctimas han sido asesinadas con impactos de bala por hombres que se movilizan en motocicleta, quienes los esperan cerca de sus lugares de trabajo o residencia. De acuerdo con la información de la Policía Nacional, en los municipios de la región del Catatumbo se presentaron 218 homicidios entre enero de 2019 y mayo de 2020, de los cuales Tibú registra 102 hechos, seguido por Convención con 26. En este periodo se registraron cuatro feminicidios, en Sardinata, Tibú y El Tarra. En todos los casos se trató del asesinato de mujeres a manos de sus exparejas, una de ellas menor de edad.

Los asesinatos son la vulneración más significativa en el Catatumbo, cometidos por hombres en motocicleta, que esperan a las víctimas cerca de sus lugares de trabajo o residencia.

De acuerdo con el Programa Somos Defensores, entre 2019 y marzo de 2020, se presentaron 44 agresiones a líderes sociales en el departamento de Norte de Santander y 11 asesinatos que incluyen un caso en la ciudad de Cúcuta y otro en el municipio de Ocaña. Todos ejercían un rol activo en la Junta de Acción Comunal de su vereda y, en la mayoría de casos, también lideraron procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. A estas cifras es importante añadir los más recientes casos de Emérito Buendía, en zona rural de la ciudad de Cúcuta, y de Carmen Ángel Angarita en el municipio de Convención. Para Somos Defensores, el asesinato de líderes sociales durante el primer trimestre de 2020 aumentó en un 88 % en relación con el mismo periodo de 2019, y debería generar una alerta a nivel nacional[1].

El Catatumbo también presenta una de las cifras más altas en relación con el asesinato de excombatientes de las FARC. Durante el año 2019 se presentaron cuatro hechos en Convención, Cúcuta y dos en Tibú. Se resalta el seguimiento sistemático confirmado hacia Dimar Torres, quien fue asesinado por el Ejército y pretendía ser presentado como insurgente muerto en combate, lo que lo convierte en un caso determinante frente a las ejecuciones extrajudiciales. Y se suma el más reciente caso de Mario Téllez Restrepo, quien fue asesinado en zona rural de Tibú.

Por otro lado, se registra un aumento significativo en el ataque a objetivos militares en los municipios de Tibú, El Tarra y Convención, con 28 casos, la mayoría en el segundo semestre de 2019. Asimismo, el uso de minas antipersonal (MAP) en San Calixto, Teorama, El Tarra y Tibú. Según el reporte de la Cruz Roja Internacional, en el departamento de Norte de Santander se presentaron 110 casos de víctimas por accidentes de minas antipersona en 2019. Mientras que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) registra en la región del Catatumbo 14 muertos y 70 personas heridas por MAP y munición sin explotar (MUSE) entre 2018 y los primeros meses de 2020.

[1] Para ampliar los detalles de cada caso es importante remitirse a los informes anual y trimestral del Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIADDHH) (Programa Somos Defensores, 2020, a y b).

Se mantienen los casos de desplazamiento forzado como consecuencia del enfrentamiento entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) y, de acuerdo con las cifras de la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en 2019, se registraron 2.874 personas en condición de desplazamiento forzado. Además, hasta abril de 2020, 946 personas más se han visto obligadas a desplazarse de manera forzada. De ellas, 176 lo han hecho durante la emergencia sanitaria.

Erradicación forzada y violenta en medio de la pandemia

En varias veredas de los municipios de Sardinata, Tibú y Hacarí, el Ejército Nacional viene desarrollando operativos de erradicación forzada de los cultivos de hoja de coca. Esta situación se ha agravado aún más porque los operativos se están realizando en medio del confinamiento por la pandemia covid-19, decretado por el presidente Iván Duque el 24 de marzo.

Dos días después de decretado el aislamiento obligatorio, en marzo de 2020, fue asesinado el campesino Alejandro Carvajal por miembros del Ejército en la vereda Santa Teresita, corregimiento La Victoria, municipio de Sardinata. Él, junto con un centenar de labriegos, protestaba por la erradicación forzada y violenta de los cultivos de coca, el incumplimiento del Gobierno a los acuerdos pactados previamente con las comunidades y los riesgos que esto implica en medio de la emergencia de la covid-19. Para el campesinado, es claro que los militares y civiles que están desarrollando la erradicación vienen de otras regiones y pueden traer el contagio a las comunidades de la región del Catatumbo y, además, en pleno aislamiento, se quedarían sin recursos económicos para sobrevivir.

Otro campesino asesinado en medio de una operación de erradicación forzada fue Emérito Digno Buendía Martínez. En esta ocasión, los campesinos se encontraban en un campamento humanitario para exigirle al Gobierno la implementación de programas de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, y soldados del Batallón Hermógenes Maza, de la Brigada 30, dispararon contra ellos el pasado 18 de mayo en el corregimiento Banco de Arena de la ciudad de Cúcuta.

El campesinado le exige al Gobierno nacional que cumpla con los acuerdos pactados con las comunidades y en las negociaciones de paz en lo relacionado con la sustitución de cultivos de usos ilícitos, así como un avance claro en su relación con los PDET. La única respuesta del Gobierno a las exigencias de las comunidades del Catatumbo ha sido la implementación de programas como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII: Zonas Futuro o Catatumbo Sostenible), que, más que ofrecer salidas económicas y alternativas productivas a la hoja de coca, fortalecen la presencia militar en la región que, a la fecha, supera 17 mil efectivos y con la cual ataca al eslabón más débil, mientras deja intactas las estructuras ligadas al tráfico, la distribución y el consumo de drogas.

La respuesta del Gobierno a las comunidades del Catatumbo es con programas que, más que ofrecer alternativas productivas a la hoja de coca, fortalecen la presencia militar en la región.

La situación se complica aún más en la región con la llegada de comandos especiales del ejército estadounidense para apoyar la supuesta lucha contra las drogas en Colombia. Este hecho traerá un aumento significativo de los enfrentamientos entre la fuerza pública y un campesinado que,

a pesar de estar dispuesto a sustituir los cultivos de hoja de coca, no lo hará a través de un tratamiento violento cuando puede ser resuelto con el cumplimiento de los acuerdos de paz y una inversión significativa que respalde la economía campesina.

Salud y educación en medio de la pandemia y la guerra

Se ha dicho hasta la saciedad que el Estado colombiano tiene una deuda que no ha querido saldar con la sociedad del Catatumbo. Se trata de un reclamo histórico que, de cumplirse, permitiría satisfacer sus necesidades básicas, pero hasta el momento les ha costado muertes y una constante estigmatización. Dentro de esas múltiples exigencias se encuentra la necesidad de fortalecer la producción agrícola de la mano de una red de comercio justo, un plan nacional de salud rural y de educación con enfoque territorial, que les garantice acceso y calidad.

El reclamo de la comunidad del Catatumbo por el derecho a la educación y la salud es estructural y hoy se hace evidente con la covid-19. En materia de salud, la pandemia confirma que en zonas rurales como esta no es rentable el negocio que establece la Ley 100 de 1993 mediante las entidades promotoras de salud (EPS). Como en estas zonas hay poca concentración del mercado (industrias y comercio) y una menor densidad poblacional, el servicio se realiza bajo la modalidad de régimen subsidiado, lo que no les garantiza a las EPS el pago del servicio de la salud mediante *régimen contributivo*, tipo afiliación.

En esta región, el 85 % de la población pertenece al régimen subsidiado y, si bien los recursos girados por el Estado ascienden a los 165 mil millones de pesos anuales, según la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres), la insatisfacción de la gente del Catatumbo es constante por diversas razones: 1) esta cuota está destinada exclusivamente para la población de "escasos recursos", lo que fortalece la idea de un servicio y no de un derecho; 2) en la región, existen, solamente, dos hospitales de segundo nivel, destinados a la asignación de citas con especialistas, cirugías e internación simple; se encuentran en los municipios de Ocaña y Tibú; y nueve de primer nivel, en el resto de los municipios de la región, con todas las precariedades imaginables; 3) la escasez de centros hospitalarios implica largos trayectos que pueden variar entre 3 y 9 horas; cuando se trata de urgencias, no se recorren en ambulancias, sino en carros y motos; incluso, en camiones, cuyo costo debe asumirlo la familia de quien requiere atención o el mismo paciente. "El correo de la muerte", lo denominan allí.

Otra dificultad frecuente es la solicitud de una cita médica general o con especialista. El personal médico resulta insuficiente para atender a toda la población; en promedio, un médico general debe atender entre 25 y 30 citas asignadas por día. A algunos de los centros de salud, no llegan a tiempo los insumos; o llegan incompletos, o se agotan; al ocurrir esto, son los pacientes quienes en ocasiones deben comprarlos para el procedimiento que requieren. Incluso, la gasa para una curación o el hilo para una sutura, situación que resulta más que injusta. El Estado hace, mensualmente, los giros a las EPS según el número de afiliados, mientras las deudas crecen en los centros de atención, porque estas entidades tardan entre 60 y 120 días, incluso años, en pagar por las consultas o los tratamientos ya realizados. De esta manera, en la región la deuda asciende a los 1.100 millones de pesos, se-

gún las respuestas dadas a algunos derechos de petición en el transcurso de 2019.

Según datos obtenidos en medio de la pandemia por medio de personal de la salud, concejales, líderes sociales y comunales de los municipios del Catatumbo, se puede establecer que esta región tiene 304.082 habitantes aproximadamente y un total de 125 médicas y médicos en toda su red hospitalaria. Es decir, por cada 2.432 habitantes, hay 1 médico. Hay 389 enfermeras y enfermeros, lo que significa que por cada 781,7 habitantes hay un enfermero, aproximadamente. Cifras que contrastan con la presencia militar que asciende a más de 17 mil efectivos, según cifras de la revista Semana (2018), lo que representa que por cada 17,88 habitantes hay un militar en la región. Esta misma relación se refleja en la existencia de cinco batallones y una fuerza de despliegue rápido, en contraste con dos hospitales de segundo nivel, ubicados en las salidas o entradas de la región.

Figura 1. *Relación de inversión en salud y militarización*



Fuente: *elaboración propia.*

Con respecto a la educación, el año escolar en la región del Catatumbo se limita muchas veces a cuatro meses en zonas afectadas por razones de conflicto armado, distancias geográficas y problemas de contratación de los docentes. A esto se suma el hecho de que la educación que se ofrece en la región ignora el carácter rural de sus estudiantes y las limitaciones estructurales que tienen para conexión a internet. Además, muchos padres y madres de familia no cuentan con la posibilidad de guiar a sus hijos, pues el nivel de analfabetismo es muy alto.

Presidentes de juntas de acción comunal (JAC) denuncian que el Programa de Alimentación Escolar (PAE) no ofrece alimentos de calidad, ni fomenta la economía campesina en la región. Además, que algunos docentes exigen a los padres y madres de familia comprar equipos celulares o computadores cuyo valor equivale a una tercera parte o más de los ingresos mensuales de una familia en el Catatumbo. En otros casos, se denuncia que docentes estén solicitando sacar varios paquetes de fotocopias para desarrollar las tareas y talleres que les dejan a sus estudiantes. Un promedio de 50 fotocopias por materia, multiplicado por 8, equivale a 400 fotocopias por estudiante. En algunas partes de la región, cada fotocopia tiene un valor de $ 300, lo que genera un costo de $ 120.000 por familia, si esta tiene solo un niño o niña estudiando.

Sin embargo, estas denuncias reflejan un problema mayor. En el Catatumbo, hay inscritos oficialmente 52.866 estudiantes (sin incluir el municipio de Ocaña) y de acuerdo con esta matrícula, el Ministerio de Educación Nacional hizo un giro por $ 1.953.930.409 pesos por concepto de "recursos para compra de material pedagógico" a los establecimientos educativos de la región en el marco de la covid-19, ¿dónde están esos recursos? ¿En qué se invirtieron, si los docentes continúan exigiendo gastos adicionales a los padres y madres de familia? ¿Sí llegan estos recursos a todas las sedes rurales? La inversión de recursos en materia educativa nunca ha sido clara. Las escuelas siguen en malas condiciones y los estudiantes no tienen acceso a los materiales, ni a las tabletas que, supuestamente, se han comprado.

La reflexión está en el tipo de educación que se está ofreciendo en una región del país que requiere herramientas que se ajusten a las condiciones rurales y a un nivel de inversión significativa de recursos para que la formación de los niños, niñas y jóvenes no se limite a guías fotocopiadas. El contexto que impone la pandemia tendría que provocar una reflexión mucho más profunda sobre el tipo de educación que se está brindando en la ruralidad y sobre los mecanismos alternativos en términos de pedagogía y garantías para que niños, niñas y jóvenes logren continuar con sus estudios. Insistir en terminar el año escolar bajo las actuales condiciones vulnera, a todas luces, el derecho a la educación.

La respuesta de las comunidades y organizaciones sociales

Las asociaciones y juntas de acción comunal de la región han tomado el control de la crisis generada por la pandemia. Crearon, para ello, la figura de "puestos de control sanitarios estratégicos". Estos puestos se instalaron desde el 22 de marzo de 2020 en cada municipio, corregimiento y vereda con dos fines: para regular la entra-

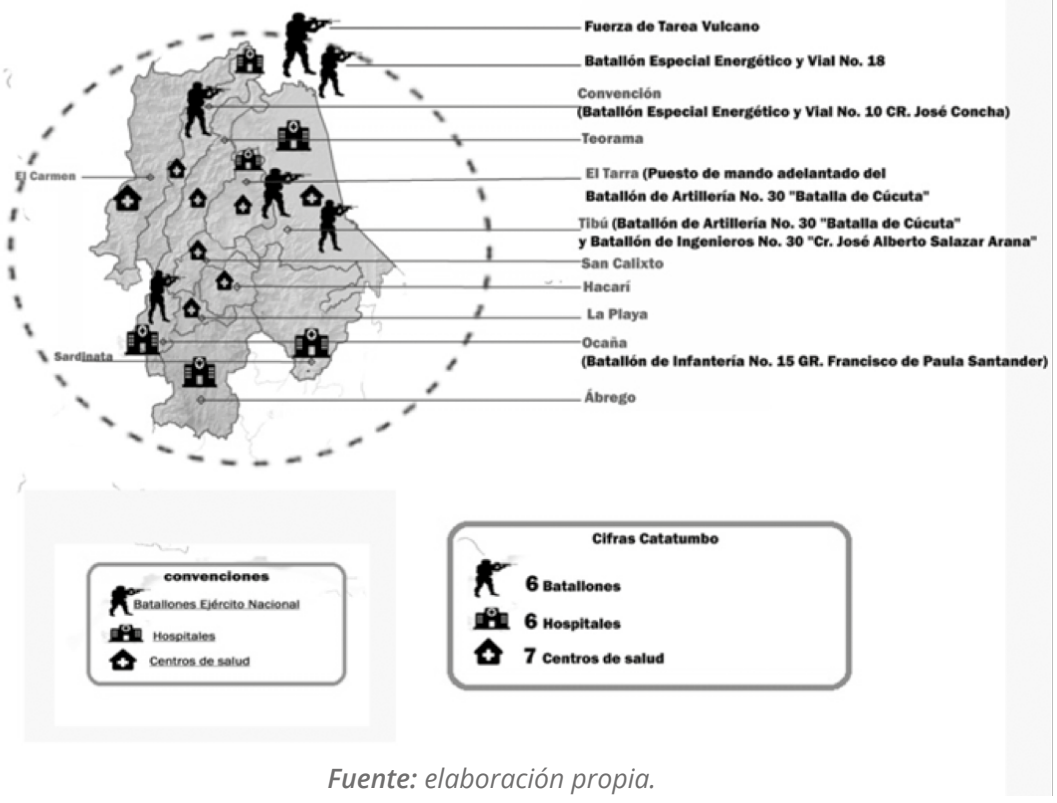
Las asociaciones y juntas de acción comunal han tomado el control de la crisis de la pandemia. Crearon "puestos de control sanitarios estratégicos" en cada municipio, corregimiento y vereda.

da y salida de personas y vehículos en las vías de los municipios de la región y para coordinar y regular todas las actividades comerciales y laborales. La organización comunal ha garantizado la dotación de algunos equipos de seguridad, gel antibacterial al personal de salud y a las personas que están en cada uno de los puestos de control. Además, de manera coordinada con las administraciones municipales y la Gobernación de Norte de Santander se han entregado mercados a la población más necesitada.

Sin embargo, la crisis alimentaria generada por la pandemia permite, también, insistir en la necesidad de sembrar para garantizar la soberanía alimentaria. Las organizaciones sociales y comunales están promoviendo intercambios de semillas y la creación de huertas caseras. Se trata de un momento en el que se pueden impulsar la agroecología y los sistemas de intercambio, comercialización y abastecimiento local, con precios justos. Además, se pueden retomar principios de la economía campesina y adelantar procesos de reforestación y cuidado de microcuencas.

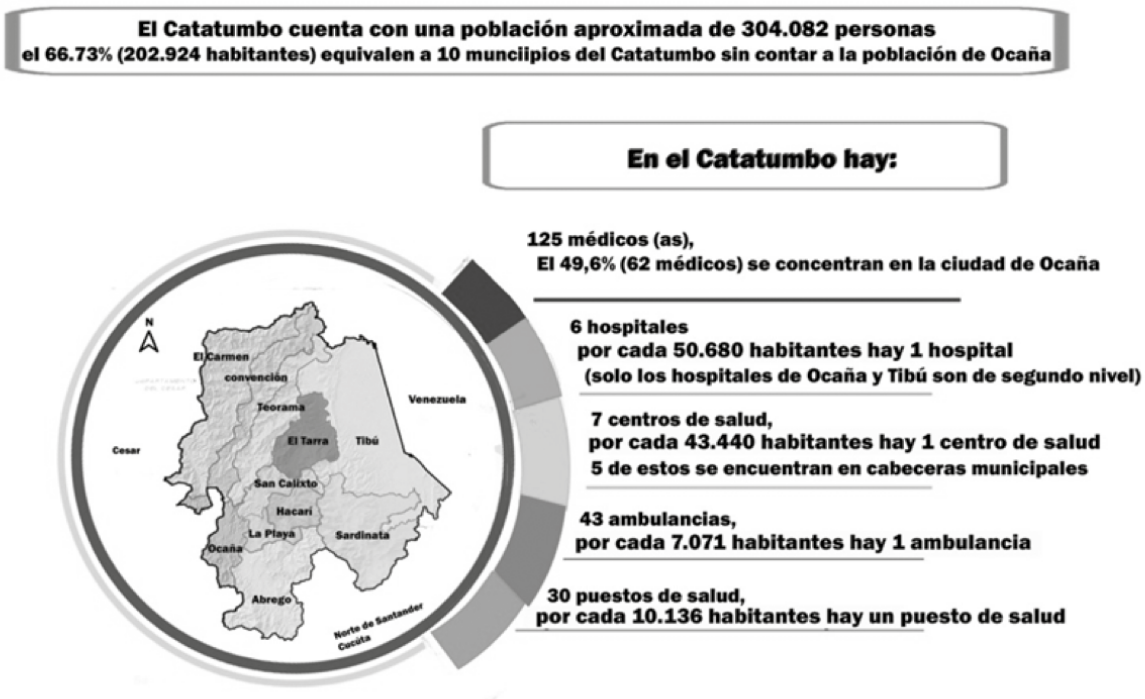
Este es un momento en el que las medidas de aislamiento deben asumirse colectivamente y bajo el principio de solidaridad. Sin embargo, no se puede dejar de insistir en la exigencia histórica de un modelo público de salud, en forma que se responda con efectividad ante la pandemia; de garantías de inversión para el fortalecimiento de la economía campesina y de una educación rural de calidad. Se espera que el presidente, cuando vuelva a esta región, reconozca que en estas comunidades y en sus propuestas están planteadas realmente las posibilidades para la transformación territorial.

Figura 2.



Fuente: *elaboración propia.*

Figura 3.



Fuente: *elaboración propia.*

Referencias bibliográficas

Asociación Minga. (2018). *Como el retumbar del trueno. Justicia: el llamado de las víctimas del Catatumbo.* Consultado en http://asociacionminga.co/index.php/2018/12/19/como-el-retumbar-del-trueno-justicia-el-llamado-de-las-victimas-del-catatumbo/

Programa Somos Defensores. (2020a). *La Ceguera. Informe anual 2019.* Bogotá: Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH).

Programa Somos Defensores. (2020b). *Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia. Enero-marzo de 2020.* Bogotá: Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIADDHH).

Semana. (2018). Con 5000 militares más, Duque responde a la guerra que ahoga el Catatumbo. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/con-5000- militares-duque-responde-a-la-guerra-que-ahoga-el-catatumbo/588790

En el Catatumbo

HABER SOBREVIVIDO ES CASI UN MILAGRO

Jesús Alberto Castilla / Senador de la República

¿Cómo hablar del Catatumbo, mi región, de sus condiciones, de la esperanza que quizá tuvimos los catatumberos cuando se empezó a hablar de paz? ¿Cómo hacerlo sin comenzar por lo que sucedió hace pocos días en este territorio?

Hablar del Catatumbo es hablar de la ausencia del Estado, de un territorio construido con nuestras manos, donde la comunidad puso cada ladrillo de la escuela. Es hablar de los jóvenes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), como Salvador Jaime Durán, y de los viejos que le siguen apostando a encontrar allí una manera de aportar a su gente, como Carmen Ángel Angarita.

Menciono sus nombres entre muchos otros, porque sus cuerpos aún tibios enlutan al Catatumbo, sus vidas apenas se están yendo. Son los últimos, pero no los primeros. Son los asesinados en las últimas semanas, pero hacen parte de cifras alarmantes de asesinatos.

Salvador era un joven campesino al que, en hechos confusos (como los varios casos registrados por las organizaciones sociales y la defensoría del pueblo), soldados del ejército nacional asesinaron. Casos así, de ejecuciones extrajudiciales, pueden rastrearse desde 2016, con el incremento del pie de fuerza y la estrategia fallida de sustitución de cultivos producto de una negociación entre las FARC-EP y el gobierno nacional.

Carmen Ángel era un líder social comunitario, miembro de la JAC donde inicié mi trabajo colectivo, en Convención. Un rostro visible entre los muchos que han hecho de este territorio lo que es: porque crecimos en un lugar donde el estado no garantizaba los mínimos y en el que todo lo que tuvimos se construyó debido a la organización social. Así se hicieron calles, escuelas, salones comunales y parques, con el trabajo que se dinamizaba desde las JAC.

Asesinar a un líder o a un miembro de una Junta es un mensaje claro para quienes crecimos

aquí. Esos espacios colectivos, que construyeron lo que somos, deben desaparecer. El control del territorio, su apropiación y las decisiones que se tomen sobre él van a dejar de ser nuestras, nos guste o no. Y lo que resultó esperanzador en los meses siguientes a la firma del *Acuerdo final para terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y durade*ra (en adelante, Acuerdo final)[1], cambió: hoy, la presencia del Estado es, más bien, garante de que la conflictividad vaya en aumento y de que los problemas sociales sigan sin resolverse. Es lo que pasa cuando el diseño de las políticas está enfocado en el conflicto armado, sin reconocer que sus causas estructurales son de carácter social y político.

Esta ha sido una región olvidada por el Estado desde siempre. Haber sobrevivido ante tanta desidia es casi un milagro, si hoy día tenemos en cuenta que hay veredas como Orú (El Tarra), donde la escuela alberga a 700 estudiantes, pero hay solo 15 docentes. Y centros de salud en los que se atiende con equipamiento insuficiente, precaria infraestructura, En el Catatumbo, tenemos un médico por cada 5.000 habitantes.

Por cada 100 niños que ingresan a la primaria, solamente 6 terminan el bachillerato; llegar a la escuela con hambre, pues hay hambre en casa, y luego de atravesar caminos muy precarios resulta ser tan heroico como sacar los camiones por las vías maltrechas para comerciar; como llegar a un hospital cercano y que tenga condiciones para atender enfermedades graves, o acceder a agua descontaminada. Acá, las actividades que se han hecho a la fuerza prácticas cotidianas y a las que se les invierte, son los cultivos de palma aceitera y la extracción del petróleo o el carbón.

Nuestra región ha estado signada por el conflicto desde hace décadas. Por el conflicto armado, producto de la presencia histórica de insurgencias como el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Farc-EP; aunado al interés del paramilitarismo en nuestras tierras, lo que se materializó en una ola de desplazamientos y amenazas cuyo punto más álgido se presentó a finales de los años 90. Con un Ejército que no protege a las comunidades sino que, en connivencia con narcotraficantes, ha asegurado, durante años, rutas de acceso para la coca; ese ejército, persigue hoy a los cultivadores de esa planta, desconociendo las garantías que, en el marco del Acuerdo final, fueron un compromiso con miles de familias que sobreviven solamente gracias a la economía cocalera.

Pero, también, el Catatumbo es una tierra donde el conflicto social es de una enorme envergadura. La precariedad de nuestras condiciones de vida podría retratarse con ejemplos, como los que he mencionado con anterioridad, o por medio de la desoladora crudeza de las cifras.

Ante este panorama, el Acuerdo final, como se mencionó, era esperanzador. Materializaba la disminución de enfrentamientos entre distintos grupos armados, de las víctimas de fuegos cruzados o producto de la estigmatización y la eliminación de prácticas como los paros armados, cuyo propósito autoritario tiene consecuencias directas sobre la economía, los cultivos y la cotidianidad de las comunidades, altamente militarizada.

[1] El Acuerdo final se firmó en noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Además, el Estado llegaría con la inversión y tendríamos cobertura educativa, transporte escolar, docentes capacitados al frente de las escuelas; centros de salud con personal idóneo, infraestructura básica y acceso a medicamentos, exámenes o especialistas. Rutas de comercio donde las vías no fuesen uno de los obstáculos permanentes, menos intermediarios y, por ende, precios más justos para los cultivadores; menor conflictividad, representada en cosechas que sí podían venderse sin el temor de que se perdieran mientras estábamos encerrados, cercados por los enfrentamientos entre grupos armados.

Frente al Acuerdo final, no solamente los excombatientes (15 de ellos, asesinados en Norte de Santander, uno comprobadamente a manos del Ejército) han sufrido las consecuencias del incumplimiento por parte del Gobierno nacional. Para las comunidades de la región hay, también, consecuencias, ya que las zonas que estaban priorizadas para inversión por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), derivados del Acuerdo final, resultan hoy priorizadas pero como focos de militarización. Las promesas de inversión social resultan, nuevamente, diluidas en el aumento del pie de fuerza y en la estrategia de seguridad militar, que no resuelven el tema de seguridad alimentaria y de derechos básicos insatisfechos; que no le apuntan a dignificar, como si lo harían transformaciones estructurales, la vida de los catatumberos.

Son varios los escenarios en los que se ha buscado dar solución a las demandas y necesidades de las comunidades. Muchos de esos escenarios se instalaron como espacios de interlocución después de las movilizaciones comunitarias. En esos momentos, el Estado, por medio de sus instituciones, se comprometió a mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, los pactos rotos con las comunidades, el incumplimiento al Acuerdo final y una mesa de diálogos con el ELN que ni siquiera se instaló con el actual gobierno demuestran la nula voluntad de construcción de paz del presidente Duque. A esto se suma, la crítica situación humanitaria, producto de varios elementos: una guerra instalada desde 2018 entre el ELN y el EPL, los paros armados declarados por ambas organizaciones en febrero de 2020 y la militarización del territorio por parte de la fuerza pública. Todo ello genera un clima de tensiones y agresiones permanentes contra la población civil, con graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.

Nos vemos avocadas, las personas de este territorio, nuevamente al desplazamiento forzado y al confinamiento, a ser amenazadas, secuestradas o asesinadas (sobre todo, quienes ejercen un rol de liderazgo). El temor se apodera de la población con las amenazas a organizaciones campesinas o a Juntas de Acción Comunal y se intensifica ante situaciones que denotan un total descuido e irrespeto por el Acuerdo final, como el asesinato de Dimar Torres, excombatiente de las Farc-EP, ejecutado por el Ejército en abril de 2019. Todas estas situaciones son la constante de los últimos dos años, junto al empobrecimiento progresivo de las comunidades por restricciones en la movilidad. El campesinado está endeudado, victimizado y atemorizado.

Los datos de los últimos dos años muestran que la agudización del conflicto tiene repercusiones alarmantes sobre la vida de toda la población catatumbera: en 2018, los combates registrados provoca-

ron el desplazamiento masivo de 14.902 personas, según datos de la Defensoría del Pueblo. La región se situó en el primer lugar del país en desplazamientos. Además, se registraron 33 comunidades en situación de confinamiento.

En 2019, estas tensiones se materializaron en el desplazamiento masivo de 2.874 personas. Al menos 14 muertos y 69 heridos han resultado por incidentes con minas antipersonal y municiones sin explotar desde 2018, según la oficina de Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En febrero de 2020, más de 20.000 personas tenían restricciones de movilidad y de acceso a la salud en la región y al menos 11.700 niños, niñas y adolescentes estaban sin acceso a educación. Además, 489 personas se reportaron como desplazadas en las alcaldías, producto de tres oleadas de desplazamiento masivo. La sede del Catatumbo de la Asociación Nacional de Empleados de las Personerías de Colombia reportó que 675 toneladas de productos agrícolas se perdieron.

Entre 2015 y 2019, se registró un incremento del 77 % de la tasa de homicidios en la región. Tibú presentó una tasa de homicidios de 244 por 100.000 habitantes en el último año de ese periodo. En este municipio, El 18 de julio de 2020, hubo una masacre que dejó seis personas asesinadas. Esto, a pesar del incremento progresivo del pie de fuerza en la región. La gravedad de esta situación está recogida en los 7 informes de riesgo del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo vigentes en la región.

En la Comisión por la Vida, la Reconciliación y la Paz del Catatumbo confluyen varias dinámicas y organizaciones sociales y de acción comunal: el Pueblo Barí, el Movimiento por la Constituyente Popular, el Comité de Integración Social del Catatumbo (Cisca), la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat) y representantes de Asociaciones de Juntas de Acción Comunal. Actualmente, ellas enfrentan amenazas directas de los actores armados, lo que impide el normal avance de su trabajo en el territorio. La respuesta estatal a esta realidad se ha limitado al aumento de la fuerza pública y, en la práctica, esa medida solo ha significado que exista mayor riesgo para las comunidades campesinas y para quienes ejercen liderazgo. En lo corrido de 2020, más de 7 líderes sociales han muerto por asesinato. Desde 2018, la Oficina de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha documentado el homicidio de 14 defensores y defensoras de derechos humanos del Catatumbo, la mayoría, comunales y miembros de asociaciones campesinas. Muchas personas que cumplen esta labor han tenido que salir del territorio para preservar sus vidas y las que permanecen han disminuido su dedicación, de modo que las comunidades quedan más vulnerables.

En febrero de 2020, la Comisión de Paz del Senado de la República sesionó en la región del Catatumbo. Las comunidades que asistieron a esa reunión plantearon preocupaciones claves para entender hasta qué punto el incumplimiento a los Acuerdos firmados con las comunidades agrava la situación de derechos humanos. Aquellas que adquirieron compromisos derivados del Acuerdo final, por considerarle una oportunidad para mejorar sus condiciones de vida mediante inversión social que sería destinada al territorio, expresaron que hoy sienten las falencias de un proceso, traducidas en incumpli-

mientos reiterados que vienen desde las movilizaciones agrarias de 2013.

Por un lado, la realidad de los catatumberos está atravesada por los incumplimientos ante lo pactado con movimientos sociales o comunidades: "¿qué paso con los acuerdos sociales de la Mesa de Interlocución y Acuerdo (MIA)-Catatumbo? ¿Qué pasó con los acuerdos de la Mesa Social y Comunitaria? ¿Por qué no se ha cumplido la sentencia T – 052 de 2017 ?"[2].

De otra parte, el Acuerdo final debía traer transformaciones a la vida del campesinado, pero, hoy, ese campesinado se pregunta:

> ¿por qué el señor José Emilio Archila [consejero presidencial para la Estabilización y la Consolidación] no permite la participación de las organizaciones sociales en la construcción de la hoja de ruta del PDET? ¿Cuáles son las intenciones de incumplirles a las 3.000 familias que firmaron el acuerdo de sustitución de cultivos de coca en los municipios de Tibú y Sardinata? ¿Dónde está la Reforma Rural Integral? ¿Dónde está la expansión de la democracia? ¿Dónde quedaron los derechos de las víctimas del conflicto? ¿Dónde está el Programa de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito? ¿Acaso, no hay planes para volver a la erradicación forzada y el uso del glifosato siendo este cancerígeno, según concepto de Naciones Unidas? ¿Dónde está el fin del conflicto armado? ¿Dónde están las garantías de seguridad para los excombatientes y los líderes y lideresas sociales? ¿Dónde está la participación política de las víctimas? (Comisión por la vida, la reconciliación y la paz, 2020).

Estas dudas no se han resuelto. Agregamos las que surgen con el nuevo contexto: ¿cómo se explica que, ante una situación de crisis de salud pública como la de la covid-19, las medidas tomadas en la región no apunten a la sostenibilidad del campesinado, al fortalecimiento de iniciativas productivas comunitarias o a una renta básica que permita afrontar con tranquilidad la cuarentena, sino que se concentren en medidas represivas? ¿Por qué, justo cuando nos encontramos ante una crisis de gran envergadura, llegarán a nuestro territorio militares extranjeros que aumentarán el nivel de tensión existente en la región? ¿Cómo garantizar que este tipo de intervenciones extranjeras no terminen en enfrentamientos o tensiones en la frontera, que históricamente ha sido uno de los puntos álgidos de conflictividad en nuestra región? ¿Qué es lo que convierte a las zonas priorizadas en Zonas futuro: es el cambio de enfoque, que ya no será consolidar los derechos sociales?[3]

La región del Catatumbo y las consecuencias nefastas del incumplimiento de acuerdos, tanto con la antigua insurgencia, como con las organizaciones comunitarias, muestran la importancia de comprender el conflicto social y armado en su dimensión integral. No podemos apostarle a planes de erradicación de cultivos, que además no llegan, si no hemos establecido previamente condiciones que garanticen economías legales con ingresos dignos; no podemos exigir que se acabe un conflicto bélico

[2] Esta sentencia ordena a la entidades estatales a las que les compete emprender en forma inmediata la totalidad de las acciones necesarias para la pronta resolución de las solicitudes de ampliación, saneamiento y delimitación de los resguardos indígenas Motilón Barí y Catalaura La Gabarra que a la fecha se encuentran pendientes de decisión, actuación que deberá culminar con una decisión de fondo con respecto de tales solicitudes, en el término máximo de un (1) año, contado a partir de la notificación de esta sentencia (véase Comisión por la vida, la reconciliación y la paz, 2020).

[3] En su análisis al respecto de las Zonas Futuro, el Portal Verdad Abierta (s. f.) destaca que "organizaciones campesinas, sociales, comunitarias y defensoras de derechos humanos que desarrollan sus labores en los municipios que conforman las Zonas Futuro advierten que esta es una estrategia netamente militar, que privilegia la asesoría militar extranjera en detrimento del diálogo con las comunidades, lo que podría incrementar las violaciones a los derechos humanos" (2020).

poniendo a la fuerza pública en medio de un territorio donde no existe acceso a agua potable, servicios de salud, vivienda o educación; no podemos seguir considerando que el tema de derechos humanos se reduce a la disminución de los asesinatos, que, en nuestro caso, aumentan día tras día; los derechos humanos básicos para vivir con dignidad se encuentran cada vez más lejos de nuestras comunidades. Y no podemos, finalmente, hablar de gobernabilidad o de paz cuando el Estado, que debería llegar con su inversión y con mejorías para la vida cotidiana de la gente, irrumpe en las dinámicas organizativas desconociéndolas y estigmatizándolas, lo que pone en peligro la intención comunal que ha hecho a esta región lo que es: ejemplo de coraje y decisión, de autonomía y poder popular.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto 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. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Acnudh. (2020, 26 de febrero). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia.* Consultado en https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf

Carranza, D. (2019, 30 de mayo). El Catatumbo, 500 años de violencia y olvido. *El Espectador*. Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-catatumbo-500-anos-de-violencia-y-olvido/

Comisión por la vida, la reconciliación y la paz. (2020, 28 de febrero). *Llamamiento a la Comisión de paz del Congreso.* Hecho desde La Playa de Belén, región del Catatumbo. Consultado en http://albertocastilla.org/19-propuestas-de-la-sociedad-civil-del-catatumbo-para-avanzar-en-la-solucion-de-la-crisis-de-la-region/

Cruz, R. (2020, 8 de junio). Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos? *Verdad Abierta.* Consultado en https://verdadabierta.com/zonas-futuro-territorios-donde-podrian-incrementarse-las-violaciones-de-derechos-humanos/

Editora Antioquia-Colombia Informa. (2018, 30 de mayo). El Catatumbo: Una mirada más allá de la coyuntura. Parte 1. [Especial]. *Colombia Informa.* Consultado en https://www.colombiainforma.info/el-catatumbo-una-mirada-mas-alla-de-la-coyuntura-parte-1/

Editora Norte de Santander- Colombia Informa. (2019, 1º de agosto). En el Catatumbo realizarán foro sobre la implementación de los acuerdos de paz. *Colombia Informa.* Consultado en https://www.colombiainforma.info/en-el-catatumbo-realizaran-foro-sobre-la-implementacion-de-los-acuerdos-de-paz/

La Opinión. (29 de febrero del 2020). Urge avanzar en un acuerdo humanitario en el Catatumbo. *La Opinión.* Consultado en https://www.laopinion.com.co/politica/urgen-avanzar-en-un-acuerdo-humanitario-en-el-catatumbo-192725#OP

León, E. (2020, 16 de junio). Excombatiente de Farc fue asesinado en el Catatumbo. LaFM. Consultado en https://www.lafm.com.co/colombia/excombatiente-de-farc-fue-asesinado-en-el-catatumbo

Ortega, H. (2019, 19 de agosto). En Caño Indio hacen un llamado al cumplimiento del Acuerdo de Paz en el Catatumbo. *El Espectador*. Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/en-cano-indio-hacen-un-llamado-al-cumplimiento-del-acuerdo-de-paz-en-el-catatumbo-articulo-876537/

Saavedra, S. (2020, 18 de mayo). L*a guerra contra las comunidades del Catatumbo.* Fundación Paz y Reconciliación, Pares. Consultado en https://pares.com.co/2020/05/18/plan-de-guerra-contra-las-comunidades-del-catatumbo/

Saavedra, S. (2020, 24 de junio). O*tro líder asesinado en el Catatumbo. ¿Hasta cuándo?* Fundación Paz y Reconciliación, Pares. Consultado en https://pares.com.co/2020/06/24/otro-lider-asesinado-en-el-catatumbo-hasta-cuando/

Valoyes, K. y Biescas, A. (2020. 27 de mayo). El Catatumbo: una región colombiana atrapada en un conflicto sin fin. *Agencia EFE.* Consultado en https://www.efe.com/efe/america/sociedad/el-catatumbo-una-region-colombiana-atrapada-en-un-conflicto-sin-fin/20000013-4256763

¿RELACIONES INTERNACIONALES?





GOBIERNO DUQUE

IDEOLOGIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON AMÉRICA LATINA

Clara López Obregón / Economista y abogada con trayectoria política y pública y académica.

Introducción

La política exterior colombiana siempre ha estado engranada con los Estados Unidos mediante la doctrina de *respice polum*, mirar hacia el norte, acuñada por Marco Fidel Suárez en 1918. Un contrapeso, dentro de esa misma doctrina, lo introdujo Alfonso López Michelsen cuando invitó a aplicar *réspice similia*, mirar a los semejantes. Esas fueron las dos versiones herederas de cómo asumir la soberanía después de la Independencia, a partir de la frustrada polémica entre el bolivarismo, que abogaba por la autonomía latinoamericana, y el monroísmo, que finalmente salió triunfante, en favor de una asociación cercana con los Estados Unidos (Liévano, 1969).

" Con Duque, las relaciones de Colombia con Latinoamétrica volvieron al prisma de la guerra fría, entre el "mundo libre" liderado por EU y los reductos del comunismo: Venezuela, Cuba y Nicaragua "

A la anterior dicotomía, se ha sumado la ideologización de la política exterior por la administración Duque, dentro de la polarización entre derechas e izquierdas. Con eso, se ha sobrepuesto una politización de parcialidad política que dificulta la resolución de las diferencias con países de signo ideológico distinto o contrapuesto al del gobierno colombiano. El prisma que caracteriza las relaciones de Colombia con América Latina volvió a ser el de la guerra fría, librada, en la actualidad, por el "mundo libre" liderado por los Estados Unidos contra los reductos del comunismo, encarnados en lo que ha denominado el exasesor de Seguridad Nacional del presidente Trump (Bolton, 2020) como "troika de la tiranía" del hemisferio occidental: Venezuela, Cuba y Nicaragua.

La política exterior de Colombia

Después de la intervención estadounidense que produjo la separación de Panamá (1903), la política exterior de los gobiernos de Colombia ha girado alrededor de la "Estrella del Norte". Paradójicamente, y a diferencia de México, el cercenamiento territorial generó en Colombia una política de apaciguamiento y asociación con los Estados Unidos, bajo la bien asentada doctrina de *respice polum*.

El expresidente López Michelsen, siendo canciller de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), invitó a mirar hacia los países vecinos, geográficos y de situación, en lo que denominó *respice similia*. Fue la época de la integración regional del Pacto Andino y de la desobediencia de Lleras al Fondo Monetario Internacional; del reconocimiento de Cuba y de la invitación a la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos a salir de Colombia, en el gobierno de López Michelsen (1970-1974); de la búsqueda de la solución política negociada en Centroamérica y, también, en Colombia, en el de Belisario Betancur (1982-1986), y de la presidencia del Grupo de los No Alineados, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998).

Los gobiernos de Pastrana (1998-2002), Uribe (2002-2006 y 2006-2010) y Duque (2018-...) se retractaron de las "réspices" al optar por invitar a Estados Unidos a participar, directamente, en el conflicto interno: primero, en apoyo de la paz, bajo el manto de la guerra contra el narcotráfico, con el Plan Colombia en el gobierno de Pastrana, y, después del 9/11, ya en el gobierno Uribe, en el marco de la guerra contra el terrorismo declarada por el presidente George W. Bush. La profesora Arlene Tickner ha denominado esta nueva etapa como la "intervención por invitación". Mediante esa intervención,

> los gobiernos de Pastrana y Uribe, en los que la crisis de inseguridad por el conflicto armado y el crimen organizado llegó a su máxima expresión, buscaron por voluntad propia y en forma sistemática que Estados Unidos tuviera una mayor injerencia en los asuntos internos del país (Tickner, 2007).

Durante los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010- 2014 y 2014-2018), la política exterior se subordinó a las conversaciones de paz. En busca del apoyo internacional más amplio a la solución política negociada y sin descuidar la relación especial con Estados Unidos, la Cancillería adelantó una política envolvente de acercamientos y apoyos con la Unión Europea, los países latinoamericanos y el resto del mundo. Con todo, en materia de la política antidrogas, avanzó una posición más autónoma; incluso, planteando públicamente que el mundo requiere diseñar un nuevo enfoque ante el fracaso de la guerra contra las drogas (Fundación Beckeley, 2011 y Revista Semana, 2012). Con la exitosa política de paz, Colombia salió de su condición de país problema, a convertirse en ejemplo para los demás países con conflictos armados por resolver. Esa nueva condición, le granjeó gran prestigio internacional, apoyo económico, el levantamiento del requisito de visa en la Unión Europea y otros países e, incluso, el premio Nobel de Paz, a su presidente.

Ideologización de las relaciones exteriores en el gobierno Duque

En la lógica del gobierno Duque, el interés nacional se subordina a los objetivos ideológicos que motivan al partido de gobierno. En este contexto, no solo retoma la doctrina de la "intervención por invitación" que el gobierno Santos había abandonado, sino que la lleva a un nuevo estadio, en lo que se puede denominar una perversión de la doctrina de réspice similia: la promoción de la "intervención por invitación" al nivel subregional. Se trata de un esfuerzo multilateral por obtener el cambio de régimen en Venezuela, cuyo gobierno persevera en un modelo socialista en medio del fracaso de su política económica, una enconada resistencia por parte de la oposición interna y un sustancial desprestigio entre la comunidad internacional de la esfera de influencia de los Estados Unidos.

El canciller Carlos Holmes Trujillo explicó la nueva orientación de la política exterior al cuerpo diplomático el 14 de agosto con las siguientes palabras: "Los grandes temas internacionales son nacionales y los grandes temas nacionales son internacionales" (Cancillería de Colombia, 2018). Sus principales estrategias explícitas a nivel regional serán: i) liderar la defensa y fortalecimiento del Sistema Interamericano y el relanzamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ii) avanzar en la Alianza del Pacífico y demás mecanismos regionales que integra y iii) la salida de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

El presidente Iván Duque describió los grandes temas el 26 de septiembre de 2018 en su primer discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En primer lugar, el narcotráfico, "una amenaza global", contra la cual, "130 naciones, con el liderazgo de Estados Unidos, nos comprometimos a seguir esta lucha"; y, en segundo lugar, "el fin de la dictadura, el retorno a la democracia y la plena libertad (como) único camino posible" para Venezuela. Este segundo tema lo describe también como "un reto global" (Presidencia de la República, 2018). De esa manera, las preferencias políticas del partido de gobierno se asimilaron a intereses globales a los que debe quedar sometido el interés nacional de Colombia.

En el mismo discurso, el presidente Duque reinterpretó los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, que son mandato constitucional para la política exterior del país. Entre ellos, el de la no intervención. Lo hace de manera reminiscente de las argumentaciones de Estados Unidos en sus intervenciones militares en el mundo y que, a los ojos del gobierno, justificaría todas las intervenciones: "Hoy quiero dejar claro que la libre determinación de los pueblos no puede ser manipulada para convertirse en la libre determinación de los opresores" (Presidencia de la República, 2018). Así, abre el camino para promover entre los gobiernos latinoamericanos y el canadiense la política de "intervención por invitación", en su versión multilateral, en el caso de Venezuela.

Retiro de Unasur

La primera actuación en desarrollo de la nueva política se produjo a las tres semanas de iniciada la administración. El gobierno Duque se retiró de Unasur mediante la denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito diez años antes, el 23 de mayo de 2008, en la ciudad de Brasilia, por los doce países de América del Sur, con un criterio autonómico frente a los Estados Unidos. El argumento fue, según explicó el presidente Duque, que "no podemos seguir siendo parte de una institución que ha sido el más grande cómplice de la dictadura de Venezuela". "Unasur –explicó– (...) fue creada para fracturar el sistema interamericano" (Cancillería, 2018). Eso dio paso a su reemplazo, con el relanzamiento de la OEA, que John Bolton había calificado de "moribunda" (Bolton, 2020), como principal herramienta multilateral para instrumentar el cambio de régimen en Venezuela.

Cambio de régimen en Venezuela

El cambio de régimen en Venezuela se ha convertido en obsesión del gobierno Duque. La resistencia inesperada del gobierno Maduro y las Fuerzas Armadas Bolivarianas que lo respaldan ha ido radicalizando las posiciones. Desde un comienzo, el gobierno Duque ha sido ambiguo frente a una posible intervención militar para

lograrlo. Eso se deduce de la actitud contemporizadora frente a las declaraciones hechas en la ciudad fronteriza de Cúcuta con motivo de una visita de Luis Almagro, secretario general de la OEA, y de Miguel Vivanco, director de Human Rights Watch, acompañados del canciller y del embajador de Colombia en Washington, Francisco Santos. "Todas las opciones están sobre la mesa", fue la respuesta de Trump cuando se le preguntó si consideraba una intervención militar en Venezuela. Con esas mismas palabras, respondió el señor Almagro a similares interrogantes de la prensa colombiana (En Perspectiva, 2018), sin que sus acompañantes, los más altos representantes de la diplomacia colombiana, pestañearan, pero sí el Grupo de Lima, que rechazó una intervención militar.

"El cambio de régimen en Venezuela se ha convertido en obsesión del gobierno Duque, quien ha sido ambiguo frente a una posible intervención militar para lograrlo"

Tal es la insistencia en la opción militar, que varios países han tenido que aclarar públicamente que sus gestiones son exclusivamente diplomáticas y que no suscribirán intervenciones militares. En consecuencia, mediante el Grupo de Lima, con el liderazgo del gobierno colombiano, se han coordinado fuertes acciones diplomáticas de los gobiernos con el propósito de aislar e ilegitimar al gobierno Maduro: llamado a Nicolás Maduro a no posesionarse para un nuevo periodo el 10 de enero de 2019, al haber tachado las elecciones de ilegítimas; reconocimiento de Juan Guaidó como presidente (interino, autoproclamado o encargado) de Venezuela, rompimiento de relaciones diplomáticas, imposición de sanciones económicas y denuncia de Maduro ante la Corte Penal Internacional (CPI), primero con un grupo de países y después, desde la OEA.

Con todo, el propio secretario de Estado de Estados Unidos se vio precisado a decir que una intervención militar en Venezuela "tendría riesgos significativos" (Infobae, 2019). Este pronunciamiento marginó a Estados Unidos de tal opción y se hizo en vísperas de la trigésima reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores, para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en Bogotá, el 3 de diciembre de 2019. Dicho tratado se celebró en 1947 con el fin explícito de "asegurar la paz por todos los medios posibles, proveer ayuda recíproca efectiva para hacer frente a los ataques armados contra cualquier Estado americano y conjurar las amenazas de agresión contra cualquiera de ellos". Además, dispone lo siguiente:

> Artículo 8º. Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada (OEA, 1947).

Sin duda, las declaraciones del secretario de Estado estadounidense, pronunciadas cuando los cancilleres delegados como Consejo de Consulta del TIAR se congregaban en Bogotá con capacidad de activar sus cláusulas, constituyeron una admonición, pero, también, una indicación de que existían presiones para acudir al "empleo de la fuerza armada" en el caso de Venezuela. Estas intenciones, lamentablemente, se han manifestado de boca del exembajador Francisco Santos, quien menciona la posibilidad de acciones encubiertas contra Maduro. Lo hizo en conversación privada, hecha

pública, con la canciller, en Washington (Publimetro, 2019); también se expresaron con el apresamiento de un grupo de mercenarios que intentó un desembarco armado desde Colombia el 3 de mayo de 2020, bajo el nombre de "Operación Gedeón".

Dicha acción armada pareció ser un acto desesperado ante el fracaso de las políticas de aislamiento diplomático y cerco económico que no lograron tumbar al gobierno de Maduro. De lo que pudiera llamarse aventurerismo infantil si no revistiera tanta gravedad, se han desligado todos sus protagonistas. Da la impresión de que, por lo menos, fue de conocimiento de las autoridades colombianas y estadounidenses, estas últimas, amparadas por la autorización de acciones encubiertas de 1991 (Congreso de Estados Unidos, 1991). Y que fue organizada por todo el entorno de Juan Guaidó, como se desprende de la renuncia de su asesor J. J. Rendón (Agencia EFE, 2020) por esos hechos y de la reciente publicación del Wall Street Journal (Vyas y Forero, 2020) que detalla la participación de Leopoldo López, el jefe político de Juan Guaidó, en los esfuerzos por contratar a los mercenarios.

Cuba y el desconocimiento de protocolos internacionales

En agosto de 2018, cambió el gobierno en Colombia. Para ese momento, las conversaciones de paz con la organización insurgente Ejército de Liberación Nacional (ELN) se adelantaban en Cuba, después de que el presidente ecuatoriano Lenin Moreno solicitara sacarlas de su país. Como es usual, para dar garantías a todos los involucrados, el gobierno anterior de Colombia había suscrito con el ELN y con los países garantes, Cuba, Chile y Noruega, un protocolo que establece los procedimientos para el retorno de la delegación negociadora del ELN a Colombia, en forma segura y en compañía de garantes, en caso de romperse los diálogos (Gobierno de Colombia – ELN, 2016).

En enero de 2019, se rompieron las conversaciones y el gobierno Duque se negó a concertar la reinserción de la delegación del ELN en el territorio colombiano. Solicitó, en cambio, su extradición, para judicializar a sus integrantes, entre otras razones, por el atentado contra la Escuela de Cadetes General Santander. Cuba, a su vez, con la solidaridad de Noruega y del delegado que firmó el protocolo en representación de Chile, ha explicado que incumplir los protocolos y poner a disposición de la justicia a una de las delegaciones negociadoras es contradictorio con las normas del derecho internacional y con los principios aceptados en la solución de controversias.

En decisión reciente, el gobierno Trump, que ha revertido la política de distensión de la administración Obama con Cuba, ha reincorporado a este país a la lista de países que colaboran con el terrorismo. Dicha acción recibió el respaldo del gobierno Duque mediante Miguel Ceballos, alto comisionado para la paz. Este funcionario la interpretó como un espaldarazo a las solicitudes del presidente Iván Duque de pedir la entrega a la justicia colombiana de los delegados del ELN que no han podido salir de Cuba.

Se rompe tradición en candidaturas a la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo

En medio del viraje del gobierno de Duque en la política exterior frente América Latina, el presidente de Estados Unidos decidió presentar un candidato propio a

la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) al vencimiento de actual periodo de Luis Alberto Moreno, de nacionalidad colombiana. Se trata de un cubano-americano, Mauricio Claver Carone, conocido como lobista pro-cambio de régimen político en Cuba y actual asesor de seguridad del presidente Trump.

La subordinación a Estados Unidos de la política internacional del gobierno colombiano ha llevado al presidente Duque a respaldar al candidato estadounidense. Pero, esa candidatura rompe un pacto no escrito desde la fundación del Banco en 1959: siempre sería presidido por una persona proveniente de Latinoamérica y la dirección ejecutiva, el segundo cargo en jerarquía, sería ocupada por una persona estadounidense. También, desequilibra las cargas. Estados Unidos, que ya tiene el 30 % de los votos y poder de veto en la Asamblea, carecerá de contrapeso en la asignación de los préstamos del Banco.

Además, votar en la Asamblea del BID por una candidatura de los Estados Unidos divide a América Latina en la coyuntura inédita de la pandemia del covid-19, cuando se requiere unidad latinoamericana para solventar los desafíos económicos y sociales que se vislumbran. Y coloca a Colombia en favor de un extremo de la polarización interna en los Estados Unidos, como se desprende de la fuerte crítica del senador demócrata Patrick Leahy, vicepresidente de la Comisión de Apropiaciones del Senado, a la nominación de un candidato estadounidense por parte del presidente Trump (Leahy 2020). Con la herramienta del financiamiento del desarrollo regional en manos de Estados Unidos, se dificultarán aún más los mandatos de integración soberana en beneficio de los pueblos de nuestra América.

Conclusiones

Con la llegada de Duque a la presidencia, la política exterior de Colombia frente a América Latina ha dado un viraje hacia el pasado, se ha ideologizado y ha pretendido promover como doctrina la intervención por invitación desarrollada durante los gobiernos de Pastrana y Uribe a nivel regional, con el propósito de provocar un cambio de régimen en Venezuela. Esa subordinación de la política exterior a los dictados del programa del partido de gobierno ha impedido que Colombia avance hacia una política exterior de Estado, es decir, que comprometa tanto al gobierno como a la oposición. El Estatuto de la Oposición, aprobado en el marco de los acuerdos de paz, le dio asiento a un delegado suyo en la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, lo que abre a futuro la puerta a esa posibilidad.

El gobierno Duque ha optado por retrotraer la política a los criterios de los albores de la guerra fría, con la confrontación este–oeste, superada por los hechos, que coloca a Cuba, Venezuela y Nicaragua en la condición en que los ubicó el ala radical del partido republicano con la denominación de la "troika de la tiranía".

Con sus actuaciones, contribuyó a desarticular el Tratado de integración más completo que se haya desarrollado en Suramérica, al retirarse por razones ideológicas de Unasur para regresar a la OEA, donde pisa fuerte Estados Unidos.

"Con sus actuaciones, Duque contribuyó a desarticular el tratado de integración más completo que se haya desarrollado en Suramérica: Unasur."

Ese viraje en la política exterior del país no se ha mostrado exitoso. Todo lo contrario. Al no lograr sus objetivos de cambio

de régimen en Venezuela, la intervención por invitación a la que incitó a los países vecinos del continente ha mostrado sus debilidades y su alianza ha comenzado a resquebrajarse. Actividades inaceptables como la fallida incursión armada en Macuto por parte del equipo de Guaidó han colocado esa política en cuarentena.

La rápida aprobación del candidato estadounidense a la presidencia del BID, que rompió sesenta años de tradición, ya provocó el rechazo de algunos socios del continente. Sería recomendable que la política exterior, en la etapa de la post pandemia, recuperara la ruta del entendimiento, tanto en el país, como hacia el exterior, para que, finalmente, responda al interés nacional de Colombia y no solo a la parcialidad política de los afectos del presidente de la República.

Referencias bibliográficas

Agencia EFE. (2020, 11 de mayo, 1:44 p.m.). J.J. Rendón renuncia al equipo de Juan Guaidó por su participación en la "Operación Gedeón". *El Espectador*. Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/jj-rendon-renuncia-al-equipo-de-juan-guaido-por-su-participacion-en-la-operacion-gedeon-articulo-918940/

Bolton, John. (2020). L*a habitación donde sucedió.* Capítulo sobre Venezuela. Traducción de Dick Emanuelsson. En prensa

Cancillería de Colombia. (2018, 14 de agosto). C*anciller Carlos Holmes Trujillo presentó al cuerpo diplomático acreditado en Colombia los lineamientos de la política exterior del Gobierno del Presidente Iván Duque.* Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/canciller-carlos-holmes-trujillo-presento-cuerpo-diplomatico-acreditado-colombia

Cancillería de Colombia. (2018, 27 de agosto). *Colombia oficializó su retiro de Unasur.* Consultado en https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-oficializo-su-retiro-unasur

Congreso de los Estados Unidos. (1991). Ley de apropiaciones para inteligencia de 1991.Consultado en https://www.congress.ov/bill/102nd-congress/house-bill/1455

En Perspectiva. (2018, 17 de septiembre). Venezuela: Almagro no descartó intervención militar para derrocar a Maduro. *En Perspectiva.* Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=ItHFFsktvQ8

Fundación Beckeley. (2011). *La guerra global contra las drogas ha fracasado: llegó la hora de un nuevo enfoque. Carta pública de la Fundación Beckley.* Consultado el 7 de julio de 2020 en https://beckleyfoundation.org/wp-content/uploads/2016/04/Public-letter-2011_Spanish.pdf

Gobierno de Colombia – ELN. (2016, 5 de abril). *Protocolo establecido en caso de ruptura de la negociación de diálogos de paz Gobierno colombiano-ELN.* Consultado en https://www.eltiempo.com/uploads/files/2019/01/21/Salida%20ELN-converted.pdf

Infobae. (2019, 2 de diciembre). Mike Pompeo aseguró que una intervención militar en Venezuela tendría "riesgos significativos". *Infobae.* Consultado en https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/02/mike-pompeo-aseguro-que-una-intervencion-militar-en-venezuela-tendria-riesgos-significativos/

Liévano Aguirre, Indalecio. (1969). *Bolivarismo y monroísmo.* Populibro. Bogotá: Editorial Revista Colombiana.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Colombia. Notas de prensa años 2018, 2019 y 2020. https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/

Organización de Estados Americanos, OEA. (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.* Consultado en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html

Presidencia de la Republica. (2018, 26 de septiembre). *El pacto por la equidad está en marcha / Palabras del Presidente de la República, Iván Duque Márquez, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 73° periodo de sesiones ordinarias*. Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180926-EL-PACTO-POR-LA-EQUIDAD-ESTA-MARCHA-Palabras-Presidente-Duque-Asamblea-General-Naciones-Unidas.aspx

Publimetro. (2019, 20 de noviembre). "Carlos Holmes Trujillo no hizo nada. No tenía una estrategia": Francisco Santos. Consultado en https://www.publimetro.co/co/noticias/2019/11/20/audio-francisco-santos-claudia-blum-2.html

Revista Semana. (2012, 12 de junio). Santos: "La guerra global contra las drogas ha fracasado". *Revista Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-la-guerra-global-contra-drogas-ha-fracasado/268962-3

Tickner, Arlene. (2007). "Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales." colomb.int. [online]. 2007, n.65, pp.90-111. ISSN 0121-5612.

Vyas, Kejal y Forero, Juan. (2020, 26 de junio). Venezuelan Opposition Guru Led Planning to Topple Maduro. *Wall Street Journal.* Consultado en https://www.wsj.com/articles/venezuelan-opposition-guru-led-planning-to-topple-maduro-11593163801#:~:text=Juan%20Forero,-Biography&text=-BOGOT%C3%81%2C%20Colombia%E2%80%94The%20politically%20influential,Leopoldo%20L%C3%B3pez%2C%20founder%20of%20Mr.

Las fronteras de Colombia

AL SERVICIO DEL GRAN CAPITAL, EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA GUERRILLA

Wilfredo Cañizares
Fundación Progresar Norte de Santander

En Colombia, hay 13 departamentos y 77 municipios fronterizos. Cada uno vive dinámicas diferenciadas y una larga historia de intenso intercambio social, económico, político y cultural que ha generado arraigo y fortalecido el mestizaje de sus luchas, costumbres y saberes comunitarios.

Los territorios de frontera y sus habitantes han sufrido siempre la desatención de un país centralista y de un Estado débil, dirigido por líderes lejanos encumbrados en los Andes. Gracias al abandono, las fronteras de Colombia viven la paradoja de sus grandes potencialidades socioeconómicas y culturales con una tasa de desempleo cinco veces mayor que la media nacional y una informalidad laboral superior al 80 %, 20% más que el promedio nacional. Los municipios de frontera padecen un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del 52,81 %, cuando el promedio nacional es del 27,76 % (DNP-Conpes, 2014).

Las comunidades de frontera han sido actoras de la integración con los países vecinos, aun con el impacto de la presencia de organizaciones armadas ilegales, del crimen organizado, de las crisis migratorias y de las grandes operaciones militares desarrolladas por la fuerza pública colombiana en las últimas décadas.

Los territorios de frontera sufren el modelo económico extractivista, globalizador del capital y del libre mercado, abierto a los grandes proyectos minero-energéticos, agroindustriales, biotecnológicos y turísticos, que necesitan para su desarrollo garantías de seguridad y control territorial, por lo que la militarización del territorio a través de la fuerza pública, el uso de grupos paramilitares o el apoyo de fuerzas extranjeras, son la herramienta frecuentemente más utilizada.

A pesar de distancias, culturas plurales y geografías megadiversas, en general, hay unas problemáticas comunes para los habitantes de las fronteras con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá: crisis humanitaria sistémica por la confrontación armada entre guerrillas y fuerza pública, presencia cada vez más amplia de grupos paramilitares, carteles transnacio-



nales del narcotráfico, redes internacionales de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, la existencia de cultivos de uso ilícito, de economías asociadas al tráfico de estupefacientes y de otras de carácter ilegal como minería, contrabando y extracción ilegal de los combustibles transportados por los oleoductos. Esta mezcla de situaciones contribuye al aumento en los grados de vulnerabilidad y exposición a la violencia derivada del conflicto armado y daños colaterales por parte de la población civil (Defensoría del Pueblo, 2017).

Estos fenómenos tienen un agravante: ocurren en regiones eminentemente rurales y mal comunicadas, con territorios colectivos de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas afectadas por una eterna crisis migratoria. Quienes migran son personas colombianas y venezolanas que deciden cruzar las fronteras para asentarse principalmente en los municipios fronterizos, en busca de protección y un nuevo proyecto de vida.

En este contexto, se desarrollan las relaciones de Colombia con sus vecinos. A ellas las cruzan los efectos de las políticas internacionales para enfrentar problemas como el narcotráfico y el conflicto armado, con una fuerte influencia del gobierno de los Estados Unidos. Así lo demuestran los 12 acuerdos internacionales firmados en 2017 y 2018. De ellos, cinco se hicieron con ese país y se dirigieron, principalmente, al fortalecimiento de la fuerza pública en su lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada transnacional (Ministerio de la Defensa, s. f.).

> **"Los gobiernos han entendido, de manera equivocada, que la problemática de la frontera es un asunto de orden público y han aplicado en el ámbito interno planes de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico."**

No existe una política pública de fronteras que consulte las realidades de los territo-

rios e incluya la efectiva participación de sus habitantes. Esa carencia, además de agravar los problemas de abandono gubernamental acumulados por décadas, hace que se fortalezcan las actividades criminales, la pervivencia de grupos armados ilegales y las afectaciones humanitarias a la población civil.

Los gobiernos nacionales han entendido, de manera equivocada, que la problemática de la frontera es un asunto de orden público. Esa manera de verla, ha llevado a aplicar en el ámbito interno, de manera permanente, planes de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y a diseñar planes de cooperación con los países vecinos basados en la seguridad y defensa de las fronteras. Así lo demuestra el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, que considera como eje de su política la seguridad de las comunidades de frontera.

Tal visión ha perdurado por décadas en Colombia y ha llevado a la *narcotización* y, últimamente, a la *venezolanización* de las relaciones con sus vecinos y, también, de la política internacional de Colombia. Ese manejo ha traído gravísimas consecuencias adentro y afuera del país, pues se regresa a la aplicación de estrategias fracasadas como la fumigación de cultivos de hoja de coca en territorios fronterizos y se asume como política de gobierno el derrocamiento del presidente de Venezuela, un país con el que Colombia tiene estrechos lazos históricos y está posicionado en la geopolítica internacional. Además de un verdadero desatino, todo ello es un error que se ha visto reflejado en el aislamiento internacional del actual gobierno.

La prioridad en la relación con los países vecinos no puede ser la construcción de acuerdos para enfrentar los supuestos enemigos comunes y la seguridad fronteriza. Además, urge un tratamiento diferencial a las fronteras, pues, aunque entre ellas hay problemáticas comunes, cada territorio tiene particularidades geográficas, ambientales, culturales, económicas y sociales que obligan a la construcción de una política pública abierta a la participación de quienes habitamos las fronteras, promoviendo el desarrollo sostenible, la paz y la convivencia.

Referencias bibliográficas

Defensoría del Pueblo-Colombia. (2017, 25 de enero). *Informe defensorial sobre zonas de frontera, una hoja de ruta para la construcción de políticas públicas en estos territorios.* Consultado el 3 de agosto de 2020 en https://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5963/Informe-defensorial-sobre-zonas-de-frontera-una

Departamento Nacional de Planeación, DNP-Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. (2014, 10 de mayo). *Documento Conpes 3805. Prosperidad para las fronteras de Colombia*. Consultado el 3 de agosto de 2020 en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf

Ministerio de la Defensa. (s. f.). *Memorias al Congreso 2017-2018.* Consultado el 3 de agosto de 2020 en https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/memorias2017-2018.pdf


Bogotá
Nobsa

EL CERCO DIPLOMÁTICO CONTRA LAS COMUNIDADES

Impactos de la Política Diplomática y de Derechos Humanos de Duque en la frontera Nortesantandereana con Venezuela

Rafael Jaimes
Fundación Agenda Social para el Cambio.

Duque ha adelantado una política diplomática frente al gobierno de Nicolás Maduro consistente en la ruptura de relaciones diplomáticas con Caracas, la implementación de un cerco diplomático para forzar el derrocamiento del gobierno constitucional de Venezuela y el cierre de la frontera. Esa política trajo serias consecuencias que impactaron la dinámica sociopolítica, el conflicto armado y la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), en particular, en la frontera nortesantandereana. Estos impactos se han agudizado con las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente a la pandemia de la covid-19.

La disputa por las trochas y la crisis económica

El cierre de los pasos fronterizos oficiales en 2019 y el anuncio del Gobierno colombiano de no penalizar el tránsito por los pasos informales (La Opinión-Frontera, 2019), reconfiguró las dinámicas de flujos migratorios en la frontera, incentivando el tránsito a través las denominadas trochas y generando con ello una nueva renta ilegal, la cual ha sido objeto de disputa por parte de grupos armados ilegales como el Tren de Aragua, La Línea y la Frontera, y de grupos sucesores del paramilitarismo como Los Rastrojos y los Urabeños. Esta disputa ha conllevado al incremento de hechos violentos tales como: homicidios, decapitaciones, torturas y enfrentamientos, ocurridos en su mayoría en la frontera de Cúcuta con Ureña y Villa del Rosario, sin que ante ello exista una respuesta contundente del gobierno colombiano que garantice la seguridad de los habitantes de los puntos fronterizos. Así mismo, la ausencia de alternativas para reactivar la economía y superar los impactos del cierre de los pasos fronterizos, ha dejado a la población colombiana y venezolana que depende de la economía informal y del día a día, a merced de los actores armados, facilitando procesos de vinculación a estructuras armadas, redes de microtráfico y de trata de personas en la frontera.

El fenómeno migratorio y el conflicto armado

El posicionamiento en la agenda pública del fenómeno migratorio venezolano desplazó la atención sobre la crisis humanitaria y social derivada del conflicto armado en la frontera. Uno de los ejes de este conflicto es la disputa entre el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) por el control territorial y la hegemonía en la región del Catatumbo, así como por los corredores fronterizos de esta región con Venezuela.

El escalamiento de la confrontación armada en 2020 se dio en el marco de los paros armados adelantados por estas guerrillas en la región del Catatumbo (Revista Semana, 2020). El Gobierno departamental y las fuerzas militares desestimaron e invisibilizaron el impacto y las consecuencias que tuvieron estas acciones en términos sociales y humanitarios: las calificaron como incidentes y altercados (La Opinión-Región, 2020). Eso implicó una respuesta institucional tardía e ineficiente a esta crisis, en la que se presentó el desplazamiento forzado de 10.000 personas, así como confinamientos en varios municipios de la región. A pesar del incremento del pie de fuerza en la región con la creación de la Fuerza de Despliegue Rápido Fudra 2, las fuerzas militares no han dado respuesta eficiente para reducir el impacto del accionar de estos grupos armados. Contrario a ello, se han incrementado las acciones bélicas, los hechos violentos, confinamientos y desplazamientos forzados, así como el número de minas antipersona sembradas en el último año.

Migración y derechos de las víctimas retornadas a territorio colombiano

Además de incentivar la migración de venezolanos hacia Colombia, la política de asistencia y atención del gobierno de Duque ante el fenómeno migratorio venezolano en la frontera ha hecho invisibles los procesos de retorno de colombianos víctimas de conflicto armado. Estos se encuentran en asentamientos humanos en los municipios de frontera en Tibú y Cúcuta y prefieren registrarse como venezolanos migrantes: su razón es que hay ausencia de una política de atención a víctimas retornadas y no se reconoce como un hecho victimizante su desplazamiento hacia Venezuela por causa del conflicto, según la Ley 1448 de 2011[1].

Implementación del Acuerdo final en la frontera

La simulación de la implementación del Acuerdo final en la frontera, con el nombre de la estrategia *Catatumbo sostenible,* reduce la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Catatumbo a los componentes de infraestructura vial. Eso se hace para facilitar la extracción y transporte de recursos naturales del territorio hacia los puertos marítimos en

"La implementación del Acuerdo final en la frontera se simula con la estrategia *Catatumbo sostenible* esta reduce el PDET Catatumbo a infraestructura vial, para facilitar la extracción y transporte de recursos naturales."

[3] 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".



Colombia, como alternativa al cierre de la frontera, que ha afectado el transporte y la distribución de estos recursos.

Además de esto, las acciones de erradicación forzada, la presencia de militares estadounidenses y la militarización de los territorios en el marco de los Planes de Acción Oportuna (PAO) incrementan la tensión social de las comunidades en los territorios, que no reconocen en estas acciones una respuesta a la crisis humanitaria y de acceso a derechos que vive la región.

Referencias bibliográficas

La Opinión-Frontera. (2019, 16 de marzo). Pasar trocha es permitido, pero irregular. *La Opinión.* Consultado el 30 de julio de 2020 en https://www.laopinion.com.co/frontera/pasar-trocha-es-permitido-pero-irregular-173314#OP

La Opinión-Región. (2020, 13 de febrero). Autoridades piden 'no acatar el paro' en el Catatumbo. *La Opinión.* Consultado el 30 de julio de 2020 en https://www.laopinion.com.co/region/autoridades-piden-no-acatar-el-paro-en-el-catatumbo-191851#OP

Revista Semana. (2020, 11 de febrero). Catatumbo, entre el paro armado del EPL y el del ELN. *Semana.* Consultado el 30 de julio de 2020 en https://www.semana.com/nacion/articulo/catatumbo-entre-el-paro-armado-del-epl-y-el-del-eln/651611

ESTADOS UNIDOS REQUIERE QUE SE CONSOLIDE LA PAZ PARA LOGRAR SUS METAS EN COLOMBIA

Gimena Sánchez-Garzoli / Washington Office on Latin America
Lisa Haugaard / Latin America Working Group

En el segundo año de la administración de Iván Duque, Colombia sigue siendo para los Estados Unidos un aliado preferencial en América Latina que ayuda a la administración de Trump a implementar su agenda en materia de antinarcóticos y de seguridad en la región. Esto incluye la meta geopolítica de Trump de aislar a los gobiernos de Cuba y Venezuela. Para Trump, Colombia y Brasil son socios comerciales que también apoyan sus posturas frente a Israel y a Venezuela en las Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en foros regionales como el Grupo de Lima y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Adicionalmente, Colombia es el país que ha sido más generoso en la región en la respuesta al masivo desplazamiento de personas venezolanas.

Bajo Trump, el Secretario de Estado y la Casa Blanca cambiaron el enfoque que la administración Obama había mantenido en la negociación y la implementación del que se convirtió en 2016 en el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Revolucionarias Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP). El enfoque volvió a ser la lucha antinarcóticos, con un nuevo énfasis: usar a Colombia para presionar un cambio de régimen en Venezuela, pues, argumenta Trump, Venezuela es un narco-Estado. Las pocas veces que el presidente de Estados Unidos se ha referido a Colombia, sus temas han sido la producción de coca y la necesidad de volver a las fumigaciones. Por su parte, en sus visitas a este país, el Secretario de Estado y otros oficiales de alto rango se concentran casi exclusivamente en lo concerniente a Venezuela. La Embajada de los Estados Unidos en Venezuela se trasladó a Bogotá y múltiples delegaciones de congresistas han llegado a Colombia para visitar

> **"Bajo Trump, se cambió el enfoque de Obama en favor del Acuerdo final y volvió a ser la lucha antinarcóticos, usando a Colombia para presionar un cambio en Venezuela"**

zonas donde se concentran migrantes y refugiados venezolanos, especialmente, la ciudad de Cúcuta.

A pesar de eso, un grupo importante de congresistas estadounidenses está comprometido con la implementación del Acuerdo final y con la situación de defensores de derechos humanos y de comunidades étnicas; igual, varios funcionarios del Departamento del Estado y de la Embajada comprenden la importancia de estos temas. La actitud de ambos grupos se ha ganado, en parte, gracias a los esfuerzos de dos décadas de organizaciones de la sociedad civil colombiana y de la estadounidense. Estas lograron que la política hacia Colombia y la cooperación no se deterioraran tan drásticamente como, por ejemplo, la política exterior de los Estados Unidos hacia México y Centroamérica, Europa u otras partes del mundo.

La batalla por la implementación del Acuerdo final en Colombia, en los pasillos de Washington

Desde que asumió la presidencia en Colombia, Duque ha intentado cumplir la promesa que hizo su partido, el Centro Democrático, durante su campaña presidencial: "hacer trizas al acuerdo de paz". A partir de entonces, su gobierno ha restado importancia al Acuerdo final, a los derechos humanos, étnicos y laborales. Además, se ha enfocado en que retrocedan los cambios positivos de la política estadunidense hacia Colombia conseguidos durante la presidencia de Barack Obama. Estos pasos positivos incluyeron la designación de un enviado especial de los Estados Unidos a la negociación entre el Estado colombiano y las Farc-EP, Bernie Aronson, que contribuyó a la firma del Acuerdo final. Bajo Obama, cambió el nombre del paquete de cooperación internacional de los Estados Unidos para Colombia por el de "Paz Colombia", se anunció un Plan de Acción Laboral entre los dos países y hubo otras medidas del mismo signo.

Los demócratas y los republicanos de la Cámara de Representantes apoyaron conjuntamente el histórico Acuerdo final. Tristemente, desde que Duque asumió el poder, ha buscado que Trump y el Congreso de los Estados Unidos dirijan sus prioridades a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y al cambio de gobierno en Venezuela. El embajador Francisco Santos presenta a Venezuela y al grupo guerrillero Ejército de liberación Nacional (ELN) como las amenazas más grandes en materia de seguridad, terrorismo y narcotráfico en la región. A Cuba, como país aliado de Venezuela y enemigo de Trump y lo demoniza por ser el sitio donde reside la delegación del ELN que venía negociando en la perspectiva de la paz con el Estado colombiano. El gobierno de Colombia ha encontrado oídos receptivos en el presidente Trump y en algunos representantes republicanos, pero no ha logrado su meta de convencer al gobierno de los Estados Unidos en su totalidad de que vuelva del todo a políticas del pasado en materia de seguridad y de lucha contra el narcotráfico, que son opuestas al avance del Acuerdo final y que generan abusos en materia de los derechos humanos.

La administración Duque busca regresar a programas fallidos y dañinos similares a los que, en su presidencia, Álvaro Uribe Vélez llamó *de la Seguridad Democrática:* la militarización de zonas rurales para atacar el problema de inseguridad y las aspersiones aéreas para reducir el número de hectáreas de coca. Culpa al anterior presidente, Juan Manuel Santos, y al Acuerdo final que este promovió, por el crecimiento de esas hectáreas. Tiene

"Duque no ha logrado convencer a todo el gobierno estadounidense de volver a políticas del pasado opuestas al Acuerdo final y que generan abusos en derechos humanos"

una actitud de mano dura con el ELN, con el que no dialoga para resolver ese conflicto específico. Está, también, a la defensiva y su comportamiento es poco constructivo ante críticas que recibe por problemas graves de derechos humanos como abusos cometidos por miembros de las fuerzas armadas colombianas, o la no implementación de los compromisos del Estado en relación con el Acuerdo final y el asesinato de líderes sociales en el país. En la presidencia de Santos, creció la voluntad política para avanzar en temas de interés para congresistas de Estados Unidos, como los derechos de los afrocolombianos e indígenas, de mujeres, población LGBTQ y de víctimas del conflicto. En especial, para el Caucus Negro (coalición de representantes africano-americanos) y la Comisión de Derechos Humanos de Tom Lantos, de la Cámara Baja, que apoyaron el desarrollo del Capítulo Étnico y de derechos de las víctimas en el Acuerdo final. Con Duque, se ha vuelto a la actitud de no dar prioridad a grupos étnicos y vulnerables.

Desgraciadamente, en la administración Trump, ha desaparecido de la política estadounidense el apoyo, aun, la tolerancia para alcanzar una salida negociada con el ELN. El 13 de mayo de 2020, el Departamento de Estado de los Estados Unidos anunció que agregó a Cuba a la lista de cinco países, entre ellos, Venezuela, que, considera, no cooperaron en 2019 para contrarrestar el terrorismo. Esto revierte la decisión de 2015 de sacar a Cuba de esta lista y alimenta los esfuerzos de Trump de echar para atrás esfuerzos del presidente Obama de mejorar las relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba. La respuesta del Alto Comisionado para la Paz de Colombia, Miguel Ceballos, ante esta decisión fue eufórica: con ella sintió apoyo en su inclinación por la mano dura con el ELN, que ha llevado a una ruptura en los diálogos, avanzados durante la presidencia de Juan Manuel Santos, y a aislar al que ellos denominan un grupo terrorista binacional. Además de castigar a Cuba por apoyar los diálogos de paz, esta postura acerca al gobierno Duque a Trump. Antagonizar a Cuba y a cualquier otro país por facilitar diálogos de paz es un mal precedente para todos los futuros procesos que se puedan desarrollar en el mundo en ese sentido.

Dada la trayectoria histórica del ELN, la única solución sería construir un dialogo con este grupo, que impulsaría su desmovilización. Esto es aún más necesario, dado que el ELN opera en ambos lados de la frontera colombo-venezolana y pudiese contribuir con soluciones políticas para la crisis política de Venezuela. Mientras que esto se construye, los Estados Unidos y Colombia deberían enfocarse en apoyar mínimos humanitarios entre las partes, que ayudarían a salvar las vidas de civiles y a protegerlos de violaciones a sus derechos y de desplazamiento forzado. En el Chocó, la sociedad civil y la iglesia católica están pidiendo la implementación del *Acuerdo Humanitario Ya Chocó*, para disminuir los impactos de la guerra contra civiles afrocolombianos e indígenas, que ya han sufrido por décadas en forma desproporcionada la violencia y el conflicto.

Al viejo estilo dañino e ineficaz de la lucha antinarcóticos

Desde el 7 de agosto de 2018, hasta el 2 de marzo de 2020, antes del cierre de fronteras al que obligó la pandemia de la covid-19, el presidente Duque se reunió cuatro veces con su contraparte Do-

nald Trump. La última visita la hizo a la Casa Blanca para asistir al evento anual del American-Israel Public Affairs Committee (Aipac), a reuniones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con sectores empresariales en las que promovió su economía naranja. El reportaje de la visita se tituló con el comentario de Trump en la rueda de prensa acerca de la erradicación de coca: Colombia tendrá que fumigar. Duque declaró su apoyo a esta idea e insistió en poner en marcha una estrategia que combina varios métodos para erradicar la coca y atacar el problema del narcotráfico. Días después, la oficina nacional de política de drogas de la Casa Blanca reveló, meses antes de lo usual (por lo general, lo hace en junio), su estimado del número de hectáreas de coca en Colombia, presuntamente para mostrar que estaba dando resultados la reactivación de una política más militarista contra las drogas en ambos países.

Atacar de fondo las inequidades estructurales que vuelven inevitable para el campesinado colombiano cultivar coca no es políticamente "atractivo". Hacerlo exige inversión a largo plazo y los resultados no son instantáneos, lo que sí pareciera ocurrir con la aspersión aérea. En realidad, solo "parece", pues, lo generado con la aspersión es temporal: el 50 % de la coca fumigada vuelve a sembrase. La única manera de disminuir la coca y el narcotráfico es aumentando la presencia estatal en zonas apartadas de Colombia y construyendo una economía participativa en las 170 municipalidades más golpeadas por el conflicto. El Acuerdo final incluye las herramientas para hacerlo: se requieren una reforma rural, distribución y titulación de tierras y la implementación efectiva de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Mientras se hace esto, el gobierno de Colombia debe cumplir con su parte en el contrato hecho con familias rurales en el programa de sustitución de coca.

Para detener el narcotráfico en Colombia, se requiere aumentar y mejorar los esfuerzos de interdicción, en especial, contra los insumos necesarios para producir la cocaína, y desmantelar la corrupción, que facilita las actividades de los narcotraficantes. Ambos países, Estados Unidos y Colombia, deberían fortalecer esfuerzos que prevengan el lavado de dinero. También, impulsar debates más genuinos en relación con la corresponsabilidad de los países en materia de las causas y demandas del narcotráfico y estrategias en salud pública para detener la adición a las drogas y disminuir los incentivos del mercado de cocaína. Anunciar la entrada a Colombia de entre 45 a 50 miembros de fuerzas especiales estadunidenses (SFAB) para apoyar la lucha contra el narcotráfico solo aumenta las tensiones con Venezuela y por la soberanía en Colombia. Además, conduce a aumentar erradicaciones manuales que tienen dos consecuencias: por una parte, crecen los conflictos con comunidades rurales, las protestas y los asesinatos de campesinos; por otra, son mayores las posibilidades de contagio de covid-19.

La negociación del Estado colombiano con las Farc-EP demostró que con el diálogo y de manera pacífica se puede lograr la desmovilización de miembros de un grupo designado terrorista y que esto tiene resultados más sostenibles. En esa perspectiva, la decisión de la administración Trump de no sacar a las Farc de la lista de organizaciones terroristas ha sido contraproducente, pues, debilita las posibilidades de que un sector que requiere asistencia para reintegrarse a la legalidad la obtenga. Los excombatientes son proclives a retroceder a actividades ilegales si no reciben el apoyo para construir sus vidas en las economías legales. Estando

las Farc en la lista de organizaciones terroristas, Estados Unidos no puede financiar esfuerzos de reintegración, facilitar los mecanismos de justicia transicional, ni apoyar programas de sustitución de coca que involucren a esa organización. Dado que la desmovilización más efectiva y exitosa en la historia de Colombia ha sido la de las Farc-EP, no apoyar la consolidación de dichos esfuerzos, ni diálogos con otros grupos como el ELN por el tema de la lista de organizaciones terroristas impide la construcción de paz y de justicia para las víctimas de estos grupos.

El papel de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos y de la Embajada en Colombia

La administración de Trump ha intentado disminuir drásticamente el paquete de cooperación internacional de los Estados Unidos designado para apoyar la construcción de la paz en Colombia. Sin embargo, no lo ha conseguido porque el Congreso estadounidense lo ha incluido nuevamente cada año. En el Congreso, hay un grupo de congresistas que defienden la paz, los derechos humanos y laborales y a las víctimas en Colombia. En julio de 2020, 94 de sus miembros enviaron una carta al secretario Mike Pompeo en la que insisten en trazar acciones para detener el creciente y alarmante número de asesinatos de líderes sociales en Colombia. Importantes integrantes de los comités de apropiaciones del Congreso siguen apoyando con fuerza la implementación del Acuerdo final y la cooperación para los derechos humanos y las comunidades afrocolombianas e indígenas.

"Trump intenta disminuir la cooperación de EU en favor de la paz de Colombia, pero, hay congresistas que defienden esa paz, los derechos humanos y laborales y a las víctimas."

La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, sigla derivada de su nombre en inglés) está desempeñando un papel constructivo en Colombia al apoyar la implementación del Acuerdo final y a organizaciones de víctimas, afrocolombianas e indígenas. El enfoque de esta asistencia y el mejoramiento de la programación para grupos étnicos es el resultado del cabildeo de estos grupos y sus aliados estadounidenses, en particular, con el Congreso Negro y el Grupo de Trabajo del Congreso de Estados Unidos para los derechos laborales en Colombia. El Capítulo Étnico del Acuerdo final fue resultado de un esfuerzo de cabildeo internacional con la administración de Obama, con congresistas y con la sociedad civil de Estados Unidos impulsado por grupos y autoridades afrocolombianas e indígenas que forman parte de la Comisión Étnica para la paz y en defensa de los derechos territoriales. El embajador en Colombia de entonces, Kevin Whitaker, desempeñó un papel importante al elevar la necesidad de las comunidades afrocolombianas e indígenas y Usaid nombró a Carlos Vives, el compositor y cantante colombiano, como uno de sus embajadores para la inclusión social. Sobre la base del Plan de Acción Colombia-Estados Unidos para la Igualdad Étnica y Racial (en inglés, US-Colombia Action Plan on Racial and Ethnic Equality, Capree), el Departamento de Estado también adelantó iniciativas y programas, en especial, en el sector de educación, favorables a las comunidades afrodescendientes e indígenas.

El actual embajador de Estados Unidos, Philip Goldberg, y funcionarios de la Embajada que asumieron sus cargos en los gobiernos de Trump y Duque han seguido activamente la implementación del Acuer-

do final y actuado frente a los asesinatos de líderes sociales, a las violaciones de derechos humanos contra los grupos étnicos y a otras también de derechos humanos en general, incluido el espionaje ilegal, cometidas en 2020 por parte de las fuerzas armadas. El plan estratégico de Usaid consiste, explícitamente, en seguir en la línea de consolidar la paz y de apoyar víctimas y grupos étnicos. Pero, su trabajo se ha dificultado con las posturas de los presidentes de Estados Unidos y de Colombia. Por esta razón, se requiere que la sociedad civil de ambos países duplique los esfuerzos, igual, que la comunidad internacional, para avanzar en esas labores pese a la pandemia y a dificultades políticas.

Por cuatro décadas, los Estados Unidos han invertido enormes recursos de financiamiento, programas y esfuerzos en mejorar la situación de seguridad en Colombia y en combatir el narcotráfico en la región. Con el Acuerdo final, se trazó un cambio histórico y la oportunidad política de fortalecer el Estado y crear una Colombia más equitativa, pluriétnica y socialmente inclusiva. Sería una grave equivocación volver atrás en razón a que un sector de la élite política y económica de Colombia le teme a la verdad y a aceptar su responsabilidad en las agresiones contra la vida y las violaciones a los derechos ocurridas por décadas; y a que esa élite prefiere la opción de seguir fomentando odios, división y acumulación de riquezas para sus fines personales.

Si los Estados Unidos quieren mejorar la seguridad ciudadana en América del Sur, reducir el cultivo de coca, desmantelar el narcotráfico y las redes de crimen organizado; si es su voluntad, realmente, ayudar a la ciudadanía venezolana que huye de la crisis política e humanitaria de su país y que afecta a toda la región; si en esta crisis se reconoce que Colombia es el país en el que se queda la mayoría de las personas desplazadas de Venezuela, se requiere construir la paz estable y duradera que se firmó en el Acuerdo final, afirmar esfuerzos que conducen a desmantelar otros grupos ilegales y apoyar un dialogo con el ELN. El Acuerdo final no es perfecto, pero sí es una solución negociada que, si se aplica de manera integral en las zonas apartadas del país, donde la institucionalidad es débil, puede sembrar raíces de justicia y reconciliación y crear una democracia en la que los conflictos y diferencias se manejen pacíficamente.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL Y EL APOYO AL ACUERDO FINAL PARA CONSTRUIR LA PAZ

Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, OIDHACO

En principio la cooperación entre la Unión Europea (UE) y Colombia se basa en el diálogo político, el apoyo financiero para la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, las relaciones comerciales y, en los últimos años, el apoyo político y financiero al proceso de paz. Sin embargo, la UE ha apoyado también el ingreso al mercado colombiano y latinoamericano de las empresas europeas transnacionales e inversionistas mediante acuerdos comerciales los cuales favorecen a las empresas europeas, pero ha guardado el silencio en demasiadas ocasiones hoy y en el pasado frente la grave situación de los derechos humanos y el conflicto armado en Colombia.

La UE y Colombia también firmaron un Acuerdo Marco para la participación de Colombia en operaciones militares de gestión de crisis militares y civiles (Delegación de la Comisión Europea para Colombia, 2014), a pesar de involucramiento de las Fuerzas Armadas colombianas en numerosos casos de graves violaciones de derechos humanos.

La alianza con Colombia y en general, con América Latina, es estratégica para la UE. Por un lado, la UE ocupa el cuarto puesto en las importaciones colombianas y el tercer puesto entre los países receptores de exportaciones de Colombia (DANE, 2020a y b). Por otro lado, las relaciones difíciles actuales con Estados Unidos, el avance de China en los mercados internacionales y el debilitamiento de los consensos en los órganos multilaterales han llevado a la UE a fortalecer sus lazos políticos y, sobre todo, económicos con Latinoamérica (European Commission, 2020)

El apoyo de la UE a la paz: ¿se mantiene el compromiso?

El Fondo Europeo para la paz en Colombia

Este fondo, también llamado Fondo Fiduciario (FF) para la paz en Colombia, establecido oficialmente en diciembre de 2012, cuenta con aportes de

20 Estados miembros de la UE, DE Reino Unido y Chile (Fondo Europeo para la Paz, s. f.). Austria y Finlandia son nuevos aportantes desde 2019. El Fondo cuenta con 121.6 millones de euros para apoyar la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final). El apoyo está enfocado en la Reforma Rural Integral - Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en la reincorporación de los y las excombatientes de las Farc-EP, promoviendo proyectos productivos. En este momento se están implementando 26 proyectos. El Fondo finalizó su primer periodo en diciembre de 2019 y extendió su existencia hasta 2024: un gesto político importante de apoyo sostenido a la implementación del Acuerdo final. Sin embargo, la decisión no se acompañó de una evaluación rigurosa y transparente y de un proceso de consulta formal con la sociedad civil, mientras los PDET y los proyectos de reincorporación están enfrentando obstáculos y retrasos graves: la implementación de los PDET se ha estancado, no tienen financiación prevista en el Plan Nacional de Desarrollo y el enfoque de género no se aplicó en su construcción.

También, la reincorporación de los excombatientes de las Farc-EP enfrenta graves retrasos y retos. El mayor problema es la falta de garantías de seguridad para los excombatientes: desde la firma del Acuerdo final en 2016, hasta el 19 de julio 2020, habían muerto asesinados 220 de ellos. Por otra parte, Nuevas Áreas de Reincorporación (como La Uribe, en el departamento de Meta, e Ituango, en el departamento de Antioquia) han tenido que dejarse y las personas desplazarse a otras zonas por la situación de seguridad. En total, según el gobierno, once de los 23 Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) tendrán que ser trasladados por seguridad. Según el partido Farc, en 95 Nuevas Áreas de Reincorporación, donde viven 9.100 excombatientes, no han llegado los proyectos (El Tiempo. 2020a). En el Consejo Nacional de Reincorporación, se han aprobado 57 proyectos colectivos y, aproximadamente, 1.300 individuales, que benefician al 30 % de los y las ex combatientes. No se han adjudicado predios a los excombatientes y esto implica incertidumbre para los proyectos que están en curso.

El Enviado Especial para la Paz en Colombia

Tras la constitución de la nueva Comisión Europea en 2019, se mantuvo el Enviado Especial de la UE para la paz en Colombia, Éamon Gilmore. En marzo de ese año, a su mandato inicial, se sumó uno nuevo: ser Representante Especial de la UE para los Derechos Humanos. En su condición exclusiva de Enviado Especial, Éamon Gilmore viajaba cada 6 u 8 semanas a Colombia, donde estaba en contacto con organizaciones de la sociedad civil y con comunidades así como con altos funcionarios del gobierno (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2019). Es improbable que con la nueva responsabilidad pueda sostener el nivel de compromiso con el proceso colombiano.

Apoyo al Sistema integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

En el segundo semestre de 2019, la UE anunció nuevas contribuciones a los tres mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición (SIVJRNR). Con ello, dio un importante respaldo político y financiero a la justicia transicional, fundamental para su implementación y para adelantar sus manda-

tos: una señal de que la UE no estaba de acuerdo con los ataques del gobierno Duque al SIVJRNR. La comunidad internacional había dado tiempo al nuevo gobierno para demostrar su compromiso con la paz, pero la situación con el SIVJRNR significó la ruptura de este silencio diplomático. Hubo apoyo público de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), de embajadas europeas y de la delegación de la UE a la presidenta de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y críticas en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en marzo 2019[1].

"En 2019, la UE dio respaldo político y financiero a la justicia transicional, señal de su desacuerdo con los ataques de Duque al Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición."

En julio de 2019, se anunció también un apoyo financiero para la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, tercer punto de acompañamiento a la implementación del Acuerdo final de la UE. El apoyo es un reconocimiento de que el desmantelamiento de las estructuras paramilitares sigue siendo una prioridad para la UE (Delegation of the European Union, 2019).

Parlamento Europeo

Durante las pasadas elecciones presidenciales en Colombia, en 2018, a pesar de las alertas sobre riesgos electorales relacionados con el fraude electoral y la violencia política, la UE no instaló una misión de observación formal sobre las elecciones. Colombia se encontraba en un contexto polarizado alrededor de los asuntos de la construcción de la paz y se había pedido, y hasta agendado, una misión de observación. Además, el Parlamento se abstuvo de expresar su apoyo a la construcción del Acuerdo final y guardó medio año de silencio absoluto sobre la paz y los derechos humanos en Colombia. Hubo una misión política del Parlamento que no pudo hacer una observación oficial, pues, no era una misión técnica. Desde entonces y a pesar de los numerosos mensajes desde la sociedad civil sobre la parálisis en la que se encuentra el proceso de construcción de la paz, se han mantenido mensajes de apoyo de reconocimiento de la voluntad del gobierno colombiano de implementar el Acuerdo final.

Las elecciones del Parlamento Europeo en mayo de 2019 y el inicio de la nueva legislatura significaron una nueva oportunidad para el compromiso de Europa con la paz y los derechos humanos en Colombia. Los debates sobre Latinoamérica en la legislatura anterior estuvieron centrados en Venezuela y Nicaragua, un reflejo de las tendencias políticas en el parlamento. El gobierno de Iván Duque se ha posicionado frente a la UE y a la comunidad internacional como el aliado más importante en la región para atender la crisis venezolana. Al tiempo, ha desviado hacia este tema toda la atención y opacado la situación del conflicto y de los derechos humanos en Colombia. Según un estudio del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Colombia se enfrenta a mayores amenazas para la paz y la seguridad que el resto de la región suramericana (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2019), pero, pese a esa advertencia, tanto en la plenaria como en las comisiones del Parlamento Europeo

[1] 40° periodo de sesiones del Consejo de Derecho Humanos de las Naciones Unidas, Marzo de 2019.

se ha agendado menos la situación de paz, conflicto y derechos humanos en Colombia.

> **"En 2020, 101 miembros del Parlamento Europeo pidieron la urgente implementación del enfoque de género en el Acuerdo final y la prevención de ataques a mujeres defensoras de los derechos humanos"**

En septiembre de 2019, cuando corrían las primeras semanas de funcionamiento del nuevo Parlamento Europeo se hizo una plenaria sobre Colombia, que coincidió con la visita de la Alta Representante Mogherini al país y con la presencia de Emilio Archila en Bruselas (DW, 2019). La visita de la Alta Representante se dio en un momento de crisis del proceso de paz, poco después del anuncio de la retoma de armas por parte de un grupo de disidentes de las Farc-EP liderado por Iván Márquez. La presidenta en ejercicio del Consejo de la UE, Tytti Tuppurainen, en representación de la Alta Representante, reconfirmó el apoyo de la UE al proceso de paz, expresó gran preocupación sobre la situación para las personas defensoras de derechos humanos y excombatientes y anunció más ayuda europea para la crisis venezolana (Parlamento Europeo. (2019). En el debate, se confirmó el apoyo de todos los grupos políticos del Parlamento Europeo al proceso de paz, aunque concluyó sin una nueva resolución al respecto. La resolución del Parlamento Europeo de 2016 sigue siendo la referencia en este aspecto.

En 2020, se destacan hasta ahora dos acciones importantes de respaldo al proceso de paz y a las personas defensoras de derechos humanos: en febrero, 101 miembros del Parlamento Europeo firmaron una carta pidiendo la urgente implementación del enfoque de género en el Acuerdo final y la prevención de ataques a mujeres defensoras de los derechos humanos (Oidhaco. (2020). Cabe resaltar que en noviembre de 2019 se llevó a cabo una audiencia en la subcomisión de derechos humanos (DROI) dedicada a la situación de mujeres defensoras del medio ambiente en Latinoamérica (DROI Committee meeting, 2019). En mayo, 28 diputados y diputadas enviaron una carta con preocupaciones sobre las actividades de inteligencia militar contra defensores de derechos humanos y el deterioro de la situación de derechos humanos en el marco de la crisis de la covid-19 (El Espectador, 2020).

El Pacto Verde y la Ley de Debida Diligencia

Las elecciones de 2019 y la conformación de la nueva Comisión Europea se desarrollaron con los clamores de las huelgas y marchas contra el cambio climático en el trasfondo. El Pacto Verde Europeo, política de la Comisión Europea, compromete a la UE a ser carbono-neutra en 2050 y a ser un líder a nivel mundial en la lucha contra el cambio climático. En consecuencia, el Pacto Verde influye, también, en las políticas exteriores de la UE. En abril de 2020, el comisario para la Justicia, Didier Reynders, se comprometió ante el Parlamento Europeo a presentar una normatividad vinculante europea de debida diligencia que hará varias exigencias a las empresas europeas: controlar la cadena de producción, señalar y mitigar los riesgos a violaciones a los derechos humanos y el medio ambiente e incluir mecanismos de rendición de cuentas y de cumplimiento y reparación a las víctimas de abusos cometidos por las empresas (FIDH, 2020). El Pacto Verde y la normatividad de debida diligencia son muy relevantes para Colombia, si se toman en cuenta las relaciones económicas y políticas existentes entre la UE y Colombia.

El diálogo de derechos humanos

Desde hace más que dos décadas existe el diálogo político entre la UE y Colombia, que se complementa con el diálogo sobre derechos humanos. Este último se hace anualmente y la última sesión, la decimoprimera, tuvo lugar en Bogotá el 8 de abril de 2019. La sesión de 2020 se hará a finales de julio y de manera virtual. Será una importante oportunidad para insistir en varios aspectos: la necesidad de interpelar al Estado colombiano sobre su responsabilidad en los asesinatos y agresiones a defensores y defensoras de derechos humanos, de transmitir mensajes claros de preocupación sobre la falta de implementación del Acuerdo final en forma integral como garantía de seguridad para defensores y excombatientes, y como herramienta para el goce pleno de los derechos humanos de la población colombiana.

El Acuerdo Comercial UE – Colombia/ Perú/Ecuador

En 2019, la Comisión Europea inició una evaluación del Acuerdo Comercial (AC) entre la Unión Europea, de un lado, y Colombia, Perú y Ecuador, del otro. Las actividades de investigación y construcción del informe de evaluación están actualmente en curso y se enfocarán tanto en los impactos económicos del AC, como en los impactos sociales, en derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente y desarrollo sostenible (BKP Economic Advisor, s. f.). En 2018, tras 5 años de aplicación preliminar del AC en Colombia y Perú y un año con Ecuador, se hicieron evaluaciones por parte de ONG y del Parlamento Europeo. Las ONG destacaron la falta de impactos positivos económicos: no se diversificaron las exportaciones, no se crearon nuevos empleos ni se avanzó en la formalización de los empleos existentes, no se redujo la pobreza y la balanza comercial de Colombia pasó a ser negativa (FDCL, 2018). Por otro lado, se ha denunciado la falta de efectividad en el AC de los mecanismos de monitoreo y remedición de derechos humanos, laborales y medio ambiente. La cláusula de derechos humanos es inoperante y el capítulo sobre desarrollo sostenible no prevé sanciones para quienes infrinjan normas en sus provisiones[2]. Incluso, este último aspecto se reconoció en el informe de la comisión de comercio exterior (INTA) del Parlamento Europeo aprobado en febrero de 2019. En él, el Parlamento solicitó sanciones, también, para infracciones al Título IX del AC, sobre comercio y desarrollo sostenible[3], pero, en general, ofreció un panorama demasiado positivo, a pesar de los resultados muy mediocres en impacto social y económico del Acuerdo.

Dado que ha desempeñado un importante papel en la aprobación del AC, el Parlamento Europeo debería asumir también un rol activo en la evaluación en curso. Igualmente, hacer seguimiento a los avances que solicitó en derechos humanos en la resolución 2026 del 13 de junio de 2012. En esta resolución, el Parlamento pidió una hoja de ruta a los gobiernos de Colombia y Perú para avanzar en algunos temas de derechos humanos y derechos laborales.

El AC sigue en aplicación provisional, ya que falta completar su proceso de ratificación por parte de todos los Estados miembros de la UE. Bélgica es el último

[2] Oidhaco. Sobre la Cláusula de Derechos humanos. 2015.
[3] Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de enero de 2019, sobre la aplicación del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú (2018/2010(INI))

país sin ratificarlo y decidirá al respecto en los siguientes meses. Dos de sus parlamentos regionales se han rehusado a ratificar el Acuerdo hasta ahora, esencialmente, por la grave situación de los derechos humanos en Colombia. Bélgica no tiene la oportunidad de cambiar el contenido del AC, pero podría condicionar su ratificación a efectivas y concretas mejoras en los 3 países andinos en materia de derechos humanos, derechos laborales y medio ambiente.

25 años de trabajo coordinado entre sociedad civil colombiana y europea en Europa

En 2020, se celebran 25 años de la creación simultánea de la Oficina para los Derechos Humanos–Acción Colombia y de la Coordinación Colombia-Europa- Estados Unidos. Se celebra que ambas redes siguen siendo referentes para la paz y los derechos humanos en Colombia frente a las instituciones de la UE, los Estados europeos, la ONU y Colombia y que, en todo este tiempo, han mantenido el esfuerzo coordinado. Entre otros factores, gracias al trabajo de las plataformas, la UE escogió hace 25 años un camino hacia la paz que se alejaba de la política de confrontación armada y guerra frontal promovida, entonces, por el gobierno colombiano y con el apoyo de Estados Unidos. Es, sin embargo, preocupante ver que siguen existiendo en Colombia los mismos patrones de violencia que había entonces. Es importante que la UE siga apoyando la construcción de paz en Colombia en los próximos años, ya que se contempla el regreso a estas políticas militares por parte del gobierno actual y de nuevo, igualmente, con el apoyo de Estados Unidos

Colombia en el Consejo de Derechos Humanos

Los asesinatos de personas defensoras de derechos humanos y de excombatientes de las Farc-EP son muy preocupantes para la comunidad internacional. En el Consejo de Derechos Humanos de marzo de 2020, en las sesiones sobre la presentación del informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y en la sesión de presentación del Informe del Relator para las personas que defienden los derechos humanos, Michel Forst, hubo intervenciones de la UE, España, Suiza, Alemania (dos intervenciones), Noruega y Bélgica expresando gran preocupación por los asesinatos de personas que defienden los derechos humanos; Suiza y la UE manifestaron su particular alerta sobre mujeres defensoras de derechos humanos. En este sentido, se destacó negativamente la respuesta del gobierno colombiano al informe del Relator. El rechazo a sus hallazgos, la deslegitimación del Relator y su trabajo, las acusaciones de falta de seriedad y el tono poco digno del espacio diplomático hicieron sentir que el Estado colombiano estaba más preocupado por haber sido objeto de tanta crítica, que por la situación misma de asesinatos de las personas que defienden los derechos humanos. En el diálogo con el Relator que seguía a la presentación de sus informes –no solo el de Colombia – un sinnúmero de países, en contraste con la

intervención del Estado colombiano, reiteraron su apoyo al trabajo y la figura del Relator Especial para las personas que defienden los derechos humanos. Sobre Colombia, el Relator insistió en la necesidad de poder hace una visita oficial de seguimiento al informe.

"La comunidad internacional está comprometida con la situación de defensores de derechos humanos, pero es casi total el silencio en el Consejo de Derechos Humanos sobre la implementación del Acuerdo final."

Sin embargo, aunque es positivo el compromiso de la comunidad internacional con la situación de las personas que defienden los derechos humanos, preocupa el casi total silencio en el Consejo de Derechos Humanos sobre la implementación del Acuerdo final. Si en 2018, muchas recomendaciones del Examen Periódico Universal de Colombia se enfocaban en los diferentes aspectos del Acuerdo final, parecería que en 2020 ya no son la prioridad, a pesar del involucramiento de la comunidad internacional en el proceso de paz, de la situación precaria de la implementación en este momento y, por lo tanto, de la necesidad de reafirmar el apoyo y el compromiso sostenido de la comunidad internacional.

La crisis covid-19

La crisis de la covid-19 tuvo consecuencias a corto plazo para Colombia en Europa y tendrá efectos a largo plazo.

En lo inmediato, por un lado, se cancelaron actividades importantes programadas en el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE sobre Colombia. El llamado del Secretario General de la ONU, António Guterres, en marzo de 2020 al cese al fuego mundial para evitar la propagación del coronavirus, reiterado por Carlos Massieu, jefe de la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y atendido por el Ejército de Liberación Nacional. Eso significó, además de un alivio temporal y relativo en zonas afectadas por el conflicto en Colombia, una pequeña apertura hacia el diálogo con este grupo. Es importante que la comunidad internacional utilice esta apertura para buscar avances en este diálogo y también lo es el llamado reiterado, recientemente, al cese bilateral (El Tiempo, 2020b).

A largo plazo, la crisis económica en Europa generada por la pandemia ha causado un repliegue de los países europeos y de la UE sobre los temas internos. En consecuencia, pierden atención los asuntos exteriores no relacionados con la crisis económica y de salud.

Conclusión

Existen señales de apoyo sostenido de la UE al proceso de paz en Colombia, como la continuidad del Enviado Especial y el Fondo Fiduciario para la Paz, el apoyo al SIVJRNR y a la UEI. No obstante, es preocupante que, a pesar de la urgencia y gravedad de la situación del país, el apoyo ya no es prioritario, como en años anteriores, en todas las instituciones europeas, ni en la comunidad internacional.

Han faltado mensajes contundentes al gobierno colombiano para que continúe con la implementación del Acuerdo final. A pesar de las preocupaciones por la falta de voluntad del gobierno colombiano al respecto, la UE ha hecho lo contrario: sigue felicitando a Duque por su compromiso con la implementación. Lo cierto es que el proceso está estancado, el gobierno lo obstaculiza o ignora la existencia del Acuerdo final. Esto último se observa cuando crea políticas públicas paralelas sin tomarlo en cuenta. La cooperación europea se canaliza por gran parte a través del Gobierno colombiano.

La pregunta es si en este momento es la estrategia adecuada para avanzar en la implementación del acuerdo o si sería más eficiente asegurarse que los fondos de cooperación lleguen directamente a quienes están totalmente comprometidos con el proceso de paz.

Es importante que la comunidad internacional apoye la integralidad del proceso, pues, justamente, en el Acuerdo final, están las respuestas y medidas frente a la situación de asesinatos de líderes y lideresas sociales y de personas que defienden los derechos humanos, que se producen como consecuencia de una situación estructural de violaciones de derechos humanos y falta de garantías para quienes los defienden: la impunidad del pasado y actual de las violaciones de los derechos humanos, la persistencia de estructuras nuevas y antiguas del paramilitarismo, la falta de implementación integral de la política de sustitución de drogas, la corrupción en las fuerzas armadas y la connivencia con grupos armados dedicados al narcotráfico, las doctrinas militares del enemigo interno y la falta de garantías para la participación política, la pobreza y la desigualdad social, el racismo estructural y la violencia y la discriminación de género. Todos estos factores deben abordarse para lograr avances y es importante que la comunidad internacional apoye a quienes de forma comprometida trabajan cada día para lograrlo. En síntesis, la implementación del Acuerdo final es un paso crucial para una salida de la situación estructural de violaciones de derechos humanos y los asesinatos de líderes sociales.

Por último, es importante que desde las instituciones europeas se utilice la oportunidad de la evaluación del AC con Colombia para plantearse si los acuerdos comerciales son coherentes con las políticas de derechos humanos, de paz y de cooperación al desarrollo de la UE. Estos acuerdos promueven un modelo económico que es contrario a los proyectos productivos y de desarrollo rural local financiados por el Fondo Fiduciario y que, además, no permiten realmente influir de forma efectiva sobre los derechos humanos, derechos laborales y medio ambiente, ya que no existen consecuencias en caso de incumplimientos al no contar con mecanismos vinculantes al respecto.

Referencias bibliográficas

BKP Economic Advisor. (s. f.). *Ex-post evaluation of the Trade Agreement between the EU, Colombia, Ecuador and Peru.* Consultado el 27 de julio de 2020 en http://www.fta-evaluation.eu/en/

Delegation of the European Union. (2019, 7 de julio). *Fiscalía General de la Nación y Unión Europea lanzan proyecto para apoyar investigaciones de asesinatos de líderes sociales.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/65108/fiscal%C3%ADa-general-de-la-naci%C3%B3n-y-uni%C3%B3n-europea-lanzan-proyecto-para-apoyar-investigaciones-de_zh-tw

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE. (2020, mayo). *Exportaciones.* Consultado 7 de julio 2020 en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, DANE. (2020, mayo). *Importaciones.* Consultado 7 de julio 2020 en https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones

DROI Committee meeting. (2019, 11 noviembre). *Subcommittee on Human Rights Ordinary meeting* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://multimedia.europarl.europa.eu/en/subcommittee-on-human-rights-ordinary-meeting_20191111-1500-COMMITTEE-DROI_vd

DW. (2019, 10 de septiembre). Colombia y la paz: "Vamos por el camino correcto". Entrevista a Emilio Archila. *DW.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.dw.com/es/colombia-y-la-paz-vamos-por-el-camino-correcto/a-50373493

El Espectador. (2020, 8 de junio). "La inteligencia es para proteger a los derechos humanos, no para violarlos": eurodiputados a Duque. *El Espectador.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-inteligencia-es-para-proteger-los-derechos-humanos-no-para-violarlos-eurodiputados-a-duque/

El Tiempo. (2020a, 19 de julio). ¿Qué está haciendo el gobierno ante hostigamiento a excombatientes? *El Tiempo.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/que-esta-haciendo-el-gobierno-ante-ataques-contra-excombatientes-519694

El Tiempo. (2020b, 3 de julio). ONU insta a cese inmediato de las hostilidades para atender pandemia. *El Tiempo.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/piden-cese-al-fuego-inmediato-por-la-pandemia-513982

European Commission. (2020, 16 de abril). *Joint communication to the European Parliament and the Council – European Union, Latin America and the Caribbean – Jointing forces for a common future..* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_to_the_european_parliament_and_the_council_-_european_union_latin_america_and_the_caribbean_-_joining_forces_for_a_common_future.pdf

FDCL. (2018, octubre). *Cinco años del Tratado de Libre Comercio de la Unión Europea con Colombia y Perú: valores europeos puestos a prueba.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.fdcl.org/publication/2018-10-01-cinco-anos-del-tratado-de-libre-comercio-de-la-union-europea-con-colombia-y-peru/

Federación Internacional por los Derechos Humanos, FIDH. (2020, 4 de mayo). E*l Comisario de la UE anuncia el proyecto de ley europea sobre debida diligencia para empresas.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.fidh.org/es/impactos-1543/el-comisario-de-la-ue-anuncia-el-proyecto-de-ley-europea-sobre-debida

Fondo Europeo para la Paz. (s. f.). S*obre el Fondo Europeo para la Paz en Colombia.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/

Oficina Internacional de los Derechos Humanos Acción Colombia, Oidhaco. (2020, 13 de febrero). *101 Members of the EU Parliament send out letter to the Colombian President on women´s rights.* Consultado el 27 de julio de 2020 en http://www.oidhaco.org/?art=2322&title=101++Members+of+the+EU+Parliament+send+out+letter+to+-Colombian+President+on+Women%92s+rights&lang=es

Parlamento Europeo. (2019, 17 de septiembre). D*ebate plenario: evoluciones recientes de la situación política y la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2019-09-17-ITM-016_FR.html

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. (2019, mayo). *Evaluación de los esfuerzos de la Unión para apoyar a la paz en Colombia.* Consultado el 27 de julio de 2020 en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631746/EPRS_STU(2019)631746_ES.pdf

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El segundo año del gobierno de Iván Duque se caracterizó por la agudización de la violencia en el país. Tanto, que la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia registró, en el primer semestre de 2020, 33 masacres y al menos 97 homicidios contra personas defensoras de derechos humanos. A la vez, la Misión de Verificación en Colombia, también de la ONU, señaló el homicidio de 41 personas en proceso de reincorporación en ese mismo periodo.

Además, por el manejo dado por el Gobierno nacional a la pandemia causada por el brote mundial de la covid-19, se han puesto aún más en evidencia las profundas desigualdades sociales y el talante autoritario del presidente y su partido. Duque, con sus medidas, se ha orientado a fortalecer al sector financiero, en vez de garantizar el derecho a la salud y una renta básica para la subsistencia de los sectores sociales vulnerables.

El incumplimiento gubernamental con el compromiso de la implementación del *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), firmado en 2016, puede explicar muchos de los graves problemas que se han recrudecido y profundizado en el país: la violencia, con una expresión acentuada en masacres; la inequidad, la pobreza, el riesgo serio del equilibrio de poderes, el manejo fiscal, la deforestación o los retrocesos en derechos como a la paz, la vida, la libertad, a la no discriminación, a la salud, la educación, la alimentación, al acceso al agua, y más. A lo largo de este informe, se mostró que salir de las distintas crisis requiere de esfuerzos urgentes en los que deben comprometerse las fuerzas políticas, sociales y económicas del país. Desde las plataformas nacionales de derechos humanos, hacemos algunas recomendaciones al respecto.

Para superar la pandemia del autoritarismo

Las medidas de excepción adoptadas por el gobierno de Iván Duque para hacer frente a la covid-19, permitieron que el presidente y su partido utilizaran los poderes extraordinarios conferidos al poder ejecutivo para gobernar y legislar por decreto, sin controles políticos o judiciales opor-

tunos y fuertes. Esto le permitió aplicar medidas que afectaron derechos y que no había conseguido que se aprobaran antes de esta coyuntura por no contar con las mayorías parlamentarias necesarias y ante una importante movilización social que las rechazaba. Pudo, también, favorecer al sector financiero en detrimento del sistema de salud y de la mayoría de las y los colombianos, a quienes no cubre ningún programa de alivio social.

Es urgente que el Congreso de la República ejerza el control político y utilice sus competencias para revisar, modificar y derogar una parte importante de la normatividad expedida por el poder ejecutivo. Así mismo, se requiere con urgencia el control que debe hacer la Corte Constitucional y un examen más rápido de toda la normatividad, con pronunciamientos de fondo que permitan los necesarios contrapesos que la grave situación de emergencia sanitaria requiere.

Las disposiciones adoptadas por parte del Gobierno nacional para hacer frente al brote mundial de la covid-19 han sido deficientes y equivocadas. No se contuvo su llegada al país cuando había podido hacerse; no se adelantaron las adecuaciones necesarias para la atención de las necesidades en términos de pruebas, capacitación del personal de salud, ampliación de cobertura hospitalaria; no se destinaron recursos para investigaciones sobre posibles tratamientos, en los que el conocimiento ancestral hubiera podido contribuir. Mientras los actores centrales en la salud sigan siendo las Entidades Promotoras Salud (EPS), el sistema continuará debilitado. Se requiere un amplio debate, con participación de la sociedad colombiana, para reformar el sistema de salud en la perspectiva de la salud pública, superar sus bases actuales que son el mercado y la intermediación financiera.
Las dificultades de conectividad, la ausencia de apoyo pedagógico a las y los docentes, la poca diferenciación en relación con las medidas de distanciamiento y cuarentena han afectado el *derecho a la educación* de un porcentaje muy importante de niños, niñas y jóvenes en el país. No es claro todavía en cuánto puede estimarse la pérdida de desarrollo humano por este hecho. Sin embargo, el gobierno ha desoído propuestas provenientes del ámbito educativo, incluida la matrícula cero para el estudiantado de las universidades públicas; la revisión de esos costos para los centros privados, el apoyo y adaptación pedagógica y didáctica de currículos, programas y evaluaciones y otras.

Entre las serias *afectaciones económicas* que ha dejado la pandemia, comenzamos por destacar un decrecimiento de más del 10 % en el Producto Interno Bruto (PIB) del país. Y si al número de personas desempleadas reportadas por la institución responsable de las estadísticas (DANE) sumamos los nuevos inactivos (datos de mayo de 2020), más de 8 millones de personas salieron del mercado laboral: una explosiva tasa de desempleo del 32 %. Sin embargo, las medidas que ha adoptado el gobierno al respecto, hasta ahora, se dirigen a brindar garantías, en primer lugar, a las entidades financieras, y en segundo, a las grandes empresas y los *holdings.* (Al cierre de esta publicación se conoció que el Gobierno aprobó un préstamo a la empresa de aviación Avianca por US $ 370 millones. Monto más alto que el de los ministerios de Ciencia y Tecnología, de Cultura, del Deporte, entre otros.) Las micro, pequeñas y medianas empresas (que generan el 90 % del empleo en el país) quedan después. Y en ningún lugar, los trabajadores y el sistema de salud.

Tal situación requiere, además de un examen minucioso de las consecuencias de estas medidas, de una reforma tribu-

taria estructural que se ciña a los principios constitucionales de progresividad vertical, equidad horizontal y eficiencia administrativa. Lo primero que se necesita contemplar es el desmonte inmediato de los beneficios tributarios otorgados en la mal llamada Ley de crecimiento.

Otro de los retos del Gobierno nacional es garantizar ingresos económicos a los millones de personas pobres que están en aislamiento social desde el 20 de marzo de 2020, que no pueden trabajar desde sus casas y han perdido sus empleos. Desde diversos sectores políticos, académicos y sociales se ha propuesto una alternativa viable: adoptar una *Renta Básica Universal.* Además de ser un potente instrumento de justicia social, tiene unas posibilidades incalculables para mantener estándares mínimos de dignidad y derechos en la sociedad colombiana. Contribuiría, sin dudarlo, a que poblaciones marginadas, con hambre y desnutrición, sin acceso a agua potable y saneamiento básico puedan, en alguna medida, garantizar la satisfacción de los derechos fundamentales al alimento, a un agua de calidad y a condiciones de vida digna.

Debe mirarse con mayor atención el uso de las tecnologías de información para la *recopilación de datos personales* por parte de los gobiernos, tanto el nacional, como los locales. En primer lugar, para el diseño, despliegue e implementación de soluciones tecnológicas, se debe garantizar *transparencia*; indicar los fines de su despliegue, cómo funcionan y cómo encajan, en la situación de la pandemia, en las estrategias epidemiológicas nacionales o locales. La transparencia debe ser tal, que permita a las personas, tanto el seguimiento y control de ese despliegue, como de su eventual éxito o fracaso, mejoramiento o retiro. Los gobiernos deben basarse en un *análisis de impacto en derechos,* lo que va más allá del cumplimiento de las normas de protección de datos; exige mitigar la posible tensión entre el derecho a la salud pública y otros derechos. Las soluciones tecnológicas deben poderse tomar en forma voluntaria y complementaria y tener período de prueba y evaluación. Además, se requieren, de parte de quienes las definen y las administran, *compromisos excepcionales sobre no compartir ni usar estos datos en ámbitos distintos a las de la emergencia sanitaria.*

La crisis generada por la covid-19 ha mostrado también la fragilidad en la que zonas de frontera o en las que hay muy escasa presencia del Estado. Los casos de los departamentos de Amazonas, Chocó y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son paradigmáticos. Allí, además de no contar con equipamientos básicos de salud, la mayor parte de su población hace parte de pueblos étnicos y raizales. El Estado debe concertar con estos pueblos las medidas necesarias para fortalecer el sistema de salud, garantizar de manera plena sus derechos y, en medio de la pandemia, robustecer el mecanismo de consulta previa, indispensable en la adopción de medidas adecuadas a las características específicas de estos territorios.

Lograr garantías efectivas para las personas defensoras

Se busca, en distintos ámbitos, imponer un estado de miedo para impedir que la población actúe colectivamente por mejorar sus condiciones de vida. Es lo que se observa con el aumento de la violencia represiva, el asesinato de las lideresas y líderes sociales, las facultades cre-

cientes a las fuerzas militares y de policía para contener, mediante sus agresiones, la inconformidad y la protesta social y con la apelación a métodos ilegales y extrainstitucionales (espionaje ilegal, ejecuciones extrajudiciales, favorecimiento del paramilitarismo). Además, con el argumento de garantizar el aislamiento social y el confinamiento obligatorio, se han otorgado nuevas facultades a las fuerzas militares y se ha incrementado la militarización en el país. Siguen en aumento los abusos de la fuerza pública y el terror paramilitar.

Todo esto ha redundado en el deterioro sensible de los derechos humanos y de la situación de las personas que los defienden. Se requiere una política pública de garantías para las personas defensoras en todas las regiones del país, que sea el resultado de su más amplia participación e incorpore los enfoques diferenciales y territoriales. Hacer un *diagnóstico mediante un análisis multicausal* de la problemática, que oriente una política asertiva para hacerle frente. El enfoque de esta política debe partir de la *seguridad humana*, por encima de la seguridad basada en la militarización de los territorios. Resulta fundamental para crear *entornos seguros* a las personas defensoras la *implementación integral de los mecanismos de garantías* establecidos en el Acuerdo final, entre estos, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, la política pública contra la estigmatización y las garantías para la protesta social. Las campañas de sensibilización en torno al valor, el reconocimiento y la legitimidad de los liderazgos sociales son claves para la prevención de riesgos las personas defensoras su protección y para darles garantías.

Es necesario hacer una *evaluación de la oferta institucional* existente en materia de garantías y de los resultados de la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO), de manera que se pueda contar con una sólida base para la deliberación y la recolección de insumos en todos los territorios del país. Las investigaciones judiciales y de control por los ataques contra personas defensoras de derechos humanos deben analizarse en contexto y no como casos aislados; identificar los patrones de acción, el *modus operandi,* la recurrencia y persistencia y, en consecuencia, la sistematicidad; identificar las estructuras responsables e intereses detrás de los crímenes y sancionar a los autores materiales e intelectuales, para evitar la repetición de los crímenes.

Las defensoras de derechos humanos en Colombia continúan enfrentando riesgos desproporcionados y extraordinarios de género que las afectan de manera diferencial. El Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD) se aprobó como instrumento de política pública y el marco del proceso de construcción participativa la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos hizo entrega del Plan de Acción 2019–2022 del PIGMLD. Para avanzar en su implementación y las acciones que debe adelantar, se debe *garantizar la autonomía técnica y presupuestal,* involucrar a gobernaciones como primeros respondientes ante situaciones de riesgo, *establecer el mecanismo de selección de las defensoras* que se beneficiarán de manera oportuna de las medidas establecidas en el Plan, *garantizar oferta institucional específica para las defensoras* por parte de las entidades responsables en el plan de acción y *establecer el mecanismo formal de seguimiento participativo* del PIGMLD, que integre a las organizaciones del movimiento social de mujeres.

En la sesión de 2019, el Comité Cedaw expresó su preocupación por *las vulneraciones de los derechos de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans* en Colombia: "discriminación, amenazas y agresiones generalizadas". Para combatir estas prácticas, formuló siete recomendaciones que debe cumplir el Estado colombiano, entre ellas, capacitar a los funcionarios encargados de tramitar solicitudes de matrimonio para que garanticen los derechos de las parejas del mismo sexo, adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de la Sentencia T-478 de 2015 de la Corte Constitucional y la inclusión de programas para la enseñanza de los derechos de las mujeres LBT en el sistema nacional de convivencia escolar; *implementar la política pública nacional* para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas LGBT (Decreto 762 de 2018). Para este efecto, el Ministerio del Interior deberá elaborar, con la participación activa de las organizaciones de derechos humanos y en especial las que trabajan los derechos de mujeres lesbianas, bisexuales y trans, un programa y un cronograma para avanzar en la formulación del plan de acción que articulará a todas las instituciones responsables de su materialización. Los organismos de investigación y control deben *incluir lineamientos específicos para investigar los ataques contra personas LGBT, defensoras de derechos humanos.* Las medidas de protección de la Unidad Nacional de Protección (UNP) deberán tener en cuenta los riesgos y necesidades diferenciales de las defensoras y defensores LGBT.

Durante el segundo año de gobierno de Iván Duque, persistieron las *operaciones ilegales de la inteligencia militar* y de organismos de seguridad del Estado, lo que demuestra la sistematicidad de la práctica en estos organismos. Se requiere una *reforma estructural de la fuerza pública*, de su doctrina de seguridad, así como de los procedimientos de ascenso. A la no repetición de estas prácticas contribuyen *la desclasificación, corrección y entrega de los archivos de personas y organizaciones de derechos humanos* recolectados por organismos estatales de seguridad; también, medidas legislativas para el acceso de información a la ciudadanía sobre estas actividades. Se debe fortalecer un sistema institucional de controles civiles y rendición de cuentas que impida el uso de la inteligencia y contrainteligencia del Estado, así como de las nuevas tecnologías digitales en función de la persecución política y la ejecución de violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad. Se deben impulsar medidas que contribuyan a *la desmilitarización de la vida social,* el desmantelamiento de las redes corruptas al interior de las fuerzas militares, lo que incluye la protección y plenas garantías para personas que dentro de esas fuerzas y las de policía reclaman transparencia y rectitud en las instituciones castrenses, y la investigación, esclarecimiento de responsabilidades y su sanción.

Una de las evidencias es que se ha aumentado el riesgo de homicidio y amenaza contra las autoridades tradicionales de los pueblos étnicos, en razón a la defensa de sus territorios y los ejercicios de control que intentan realizar sobre los mismos. La *consulta previa libre e informada* es un derecho fundamental ligado a la pervivencia física y cultural de los pueblos y naciones indígenas y guarda conexión con la territorialidad ancestral y la naturaleza. Por ello, restringir el alcance de la participación de los pueblos indígenas afecta las decisiones sobre sus posibilidades materiales

y simbólicas de vida e incrementa el riesgo de su exterminio físico y cultural. En el gobierno de Duque, es sistemática la vulneración de los derechos humanos y colectivos. Eso se evidencia en, por lo menos, 84 homicidios a comuneros, guardias y autoridades indígenas. Ante esa situación, urge desmilitarizar los territorios colectivos, cumplir con el Acuerdo final y adoptar políticas públicas para la garantía y protección de estos pueblos. El Gobierno nacional debe actuar conforme a los pactos internacionales y a la Constitución política y garantizar el derecho a la participación, el respeto y garantía del derecho a la consulta previa y a la ley de gobierno propio llamada *Pacto para volver al origen* aprobada por la Autoridad de gobierno.

La d*eforestación* afecta todas las regiones del país, sus ecosistemas y poblaciones. Urge que la Presidencia de la República cumpla con las órdenes emitidas por la Corte Constitucional con respecto a la deforestación de la Amazonia, donde concentra esta práctica. Entre ellas, formular un plan de acción y un Plan Intergeneracional por la vida. Esos compromisos se delegaron al Ministerio de Ambiente, sin que haya habido avances. Así mismo, se debe acoger la propuesta de la Procuraduría General de la Nación para que se declare la emergencia ecológica y climática, lo que implicaría, entre otras medidas, prohibir actividades empresariales en zonas deforestadas. Es fundamental, adelantar un catastro sobre la propiedad rural en el país y la vocación de estas áreas. Eso permitiría gravar el uso inadecuado e improductivo que se haga de ellas y fortalecer las estrategias de manejo comunitario de selvas, en vez de atacar y revictimizar a las poblaciones que viven de estos lugares o cerca de ellos. Además del catastro, formular y aplicar políticas agrarias en clave de justicia social y ecológica, como lo establece el Acuerdo final.

Necesarias garantías democráticas

En el segundo año del gobierno de Iván Duque, quedaron al descubierto los *nexos entre elites políticas, narcotráfico y paramilitares.* Así lo mostraron varios casos: el de José Guillermo Hernández Aponte, alias "Ñeñe", y la posible compra de votos para la campaña de Duque, durante la segunda vuelta presidencial en 2018; el de los vínculos entre Guillermo León Acevedo, alias "Memo Fantasma", reconocido narcotraficante paramilitar, y la empresa de la vicepresidenta de la República y de su esposo. En julio de 2020, se descubrió que al hermano de la vicepresidenta lo condenaron en 1997 en Estados Unidos por tráfico de heroína y que esa información nunca la dio a conocer la funcionaria. Desde los años 80, el régimen político colombiano se ha erigido a partir de esos nexos. Ponerles fin es el único camino para terminar la guerra. Para lograrlo, debe continuar y profundizarse la movilización social y ampliarse el rechazo de la sociedad al poder construido mediante esas alianzas; a la vez, fortalecer la justicia, al punto que logre su desmantelamiento.

La proximidad entre el alto gobierno y los grandes empresarios privados ha desnaturalizado lo público-estatal y se han acentuado la pérdida de bienes públicos y la sumisión del interés general, al beneficio de las grandes empresas privadas. Se requiere poner fin a estas prácticas mediante la mayor participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas, el diálogo abierto con todos los sectores de la sociedad y la adopción de mecanismos de transparencia para los funcionarios públicos, como la declaración del conflicto de intereses, o hacer públicas las fuentes de financiamiento de sus campañas políticas, entre otras medidas.

El 25 de octubre de 2019, se adelantó la elección popular de autoridades locales, en la que, con respecto a las elecciones de carácter nacional, hay mayor participación de la ciudadanía. Esta situación se destaca en un país con alto grado de abstención. Eso se explica, en parte, por los altos recursos que se invierten en estas campañas, lo que exige fortalecer los mecanismos de monitoreo, control e investigación sobre las fuentes lícitas e ilícitas de esta financiación. En zonas de conflicto donde la presencia estatal es mínima, la abstención es muy alta, incluso en elecciones locales; allí, es necesario redistribuir y aumentar los puestos de votación para cubrir centros poblados alejados de las cabeceras municipales. De otra parte, los llamados Grupos Significativos de Ciudadanos (GSC), que surgieron en estas elecciones, tuvieron más tiempo que los partidos y movimientos políticos para hacer campaña. Por ello, se deben equiparar las reglas de juego y reglamentar a estos GSC. Finalmente, la brecha de participación de las mujeres sigue siendo muy alta; por lo tanto, se debe vigilar y sancionar el incumplimiento de la normatividad que establece la obligación de que en la composición de las listas haya un 30% de mujeres.

En relación con la *protesta social*, urge la implementación integral del punto 2 del Acuerdo final, sobre la participación política y la apertura democrática. Allí se definen ajustes normativos para garantizar la movilización y la protesta pacífica. También es central que se establezca *la mesa de diálogo para la discusión del pliego* presentado en el paro nacional de noviembre de 2019 por el Comité Nacional de Paro y se resuelvan las demandas allí consignadas. Es indispensable, de igual manera, impulsar el debate sobre el *desmonte del* Escuadrón Móvil Antidisturbios, Esmad.

El Estado de cosas inconstitucional de las cárceles, determinado por la Corte Constitucional desde hace años y no superado, no se resuelve con una política criminal "reactiva, incoherente, ineficiente y populista" que privilegia el aumento excesivo e indiscriminado de penas, la creación de nuevos delitos y la restricción de las medidas alternativas al encarcelamiento. La racionalidad punitiva no es inacción frente al delito, sino el fortalecimiento de la capacidad de investigación y acusación de la Fiscalía, de manera que se puedan desmontar las estructuras y redes responsables de los crímenes de mayor impacto, garantizar los derechos de las víctimas y luchar contra la impunidad. En una democracia, las penas deben ser proporcionales al daño causado. *La política criminal debe partir, entonces, de entender el sistema penal y penitenciario como un proceso resocializador y no como un ejercicio de aniquilamiento de quienes infringen la ley.* Urge una discusión pública, con participación de la sociedad civil y en condiciones de deliberación racional y argumentada, donde se incorporen elementos como la racionalización del uso de la detención preventiva mientras se procesa a las personas investigadas; el derecho internacional obliga a los Estados a respetar, proteger y realizar los derechos humanos, siendo la vida y la salud derechos fundamentales, con mayor razón, para las personas privadas de la libertad, pues están en condición especial de sujeción por parte del Estado y, en consecuencia, el Estado tiene la doble obligación de garantizarles sus derechos.

La urgencia de la paz

En materia de implementación del Acuerdo final, se hace cada vez más evidente el sistemático incumplimiento por parte del Gobierno nacional. En ocasiones, ese

incumplimiento se expresa en parálisis; en otras, en reformas de metodologías y en unas más, en la combinación de políticas de seguridad nombradas de maneras engañosas para hacerlas parecer parte de la implementación del Acuerdo. En este informe, se evidencian, además de los pobres avances, políticas que implican contrarreformas en temas estructurales como el agrario. El presidente Duque pasará a la historia nacional como el que propició de nuevo un escenario generalizado de violencia y que incumplió uno de los acuerdos más importantes que ha alcanzado el Estado colombiano con el respaldo de la comunidad internacional. *Es urgente un plan detallado que permita avances visibles en la implementación del Acuerdo final y conduzca al país hacia la transición*. Debe el Gobierno nacional asumir el compromiso de apoyar y dotar con recursos a la institucionalidad creada en el marco del Acuerdo, emprender la reforma rural integral que allí se definió y adoptar una política de desmantelamiento de las estructuras paramilitares, además de impulsar las reformas normativas pendientes.

El gobierno de Duque ha asumido la implementación del Acuerdo final a través de una política que bien puede caracterizarse como de *simulación de la implementación*, que desconoce la naturaleza integral de este proceso y que busca desconocer o reducir los propósitos reformistas, democratizadores y de transformación social del Acuerdo. Además, ha impuesto una política de *desfinanciación,* comprobable mediante el contraste entre los recursos inicialmente ordenados por el Plan Marco de Implementación y el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y los dispuestos por en este gobierno; a eso se agrega la inoperancia del trazador presupuestal para paz, para hacer seguimiento efectivo a los recursos para la implementación.

Los PDET gubernamentales se encuentran alineados con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o "Zonas Futuro", que responden a una visión del territorio inscrita en la doctrina de la seguridad nacional y del enemigo interno y en la que sus problemáticas se conciben como de orden público y se resuelven mediante la conjunción de procesos de militarización con acciones cívico-militares. Es urgente retornar a la senda de la participación de las comunidades en el desarrollo de estas zonas y comprender que sus demandas están orientadas a la garantía de derechos, bienes y servicios y no a la militarización de sus territorios.

En los escenarios de la pospandemia, la sociedad colombiana tiene en el Acuerdo final y en *su implementación integral* acumulados importantes para enfrentar los problemas sociales agudizados por la covid-19. Tales acumulados se ligan íntimamente con el propósito de *la paz completa. U*n imperativo para construir la paz en Colombia es concretar la perspectiva de la "solución política" con las organizaciones rebeldes que aún se encuentran en alzamiento armado y habilitar caminos de sometimiento de estructuras de criminales vinculadas a las llamadas economías ilícitas.

Aunque desde muchos sectores de la sociedad se sigue insistiendo en la necesidad de la negociación entre el gobierno y Ejército de Liberación Nacional (ELN), esta posibilidad pareciera cada día más lejana. Entre tanto, las poblaciones de zonas como el Chocó, el Catatumbo, el norte del Cauca, el Pacífico nariñense siguen sufriendo las consecuencias de la confrontación armada entre esa guerrilla y las fuerzas militares. Dos caminos

se proponen para aliviar, al menos temporalmente, la grave situación de estas comunidades: el de los Acuerdos Humanitarios Territoriales y el cumplimiento de la Resolución 2532 del 1º de julio de 2020 aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que exige a los Estados miembros de la ONU propiciar un cese del fuego inmediato y global de los conflictos bélicos, cualquiera sea su circunstancia, y se concibió como pausa humanitaria en favor de la población ante la pandemia de la covid-19.

Si bien el Acuerdo final no incluye medidas específicas para los entes territoriales y la legislación expedida para su implementación, ni otorga un papel protagónico a alcaldes y gobernadores, un número importante de ellos ha dejado plasmado su *compromiso con la construcción de la paz territorial.* Esto es, también, un logro de las organizaciones sociales en los territorios, que han desarrollado estrategias de incidencia y movilización social para comprometer a los gobernantes locales con la construcción de la paz. Parece que el signo de los próximos dos años será el contraste entre un gobierno central que evade la responsabilidad con la implementación del Acuerdo final y mandatarios locales y organizaciones sociales que apelan a las herramientas que tienen para hacerlos cumplir.

Superar la brecha de las regiones

Uno de los principales y más graves problemas en el *departamento de Chocó* sigue siendo la actuación de grupos armados y fuerzas militares en contra de la población. Por ello, las organizaciones han venido exigiendo a los grupos insurgentes, demás actores armados ilegales y a la fuerza pública, "como gesto humanitario" en su apuesta por construir paz, retirar a los niños, niñas y adolescentes de sus filas y parar las acciones que impliquen las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al DIH, como el confinamiento y desplazamiento forzado y la violencia sexual. En el mismo sentido, demandan al presidente de la República que designe un equipo de expertos para retomar los diálogos con el ELN y con otras estructuras armadas ilegales para que pueda dar respuesta tanto a la implementación del Acuerdo final, como al punto 5 del *Acuerdo Humanitario Ya* en el Chocó: "Desmonte de las estructuras ilegales presentes en los territorios".

En el *departamento de Putumayo*, desde 2018, ha crecido la presencia y actuación de grupos paramilitares, disidencias de las FARC y grupos narcotraficantes venidos de Nariño. Como en otras regiones del país, la actuación de estos grupos armados ha encontrado en la medida de confinamiento decretada por el Gobierno nacional desde marzo de 2020 a su mejor aliada; las agresiones a la población han aumentado y su control armado del territorio sigue en expansión. En este complejo contexto, las agresiones a la población, son cotidianas, no solo a manos de los grupos paramilitares, disidencias y narcotraficantes, sino a manos de la fuerza pública, que concentra su actuar en contra de las comunidades, especialmente de las y los cultivadores de coca. Este complejo contexto se ha agravado por los incumplimientos de los diferentes acuerdos con los campesinos cultivadores de coca y el regreso de la erradicación forzada.

Desde finales de 2017, volvieron los desplazamientos masivos al *sur de Córdoba*, algo que no ocurría en esta mag-

nitud desde 2011. Además, masacres, homicidios, desapariciones forzadas y amenazas de reclutamiento forzado. Igualmente, hechos de violencia contra la población civil. Todo esto, pese a que más de 4.000 miembros de la fuerza pública patrullan la zona. Por ello, las organizaciones sociales han rechazado que esta sea una "Zona Futuro" y, más bien, demandan del Gobierno nacional la implementación de las todas las iniciativas que se consignaron en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Las iniciativas de las comunidades reflejan una propuesta de desarrollo territorial basado en la realización de derechos sociales como el derecho a la tierra, al territorio, a salud, educación, agua y alimentación, atendiendo las diferencias étnicas, de género y generación; expresan una apuesta por la economía campesina, familiar y comunitaria, por transformar los factores generadores de violencia y trabajar en escenarios de reconciliación que garanticen la reparación integral. Sin embargo, existen varias interpretaciones sobre cómo alcanzar esto y el debate para la zona en este momento se sitúa entre una implementación del PDET que apunta a ordenar el territorio para el capital o una que lo hace para proteger la vida de las comunidades.

El *departamento de Antioquia* sigue padeciendo la violencia sociopolítica y sistemática que hay desde hace varias décadas contra los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos. Las agresiones han sido el resultado de la implementación de la doctrina contrainsurgente, que refiere como enemigos a todas aquellas personas que exigen un cambio social, la construcción de paz y la garantía de los derechos humanos.

La respuesta del gobierno de Iván Duque a la situación del Bajo Cauca ha sido militarización, erradicación forzada y Plan de Acción Oportuna, política institucional que no dialoga con las necesidades de las comunidades y organizaciones, que desconoce las exigencias de los últimos dos años: cumplimiento integral del Acuerdo final, desmonte del paramilitarismo, no militarización de los territorios y de la vida, negociación con el ELN, inversión social en los municipios, investigación y sanción a los responsables de las agresiones contra los líderes y lideresas.

El Estado de cosas inconstitucional, declarado por la Corte Constitucional en 2017 en relación con el *departamento de Guajira* sigue vigente. No cesan la crisis humanitaria y los problemas sociales, económicos y de corrupción que allí se viven. El cumplimiento de todas las órdenes de la Corte es lo que debe hacerse de manera inmediata para la superar la crisis.

En el *departamento del Cauca*, las organizaciones que hacen parte de la Mesa Territorial de garantías han enfatizado en el hecho de que las causas directas de la crisis humanitaria son estructurales, obedecen a disputas de carácter político y económico (legal e ilegal) y a intereses privados que perderían poder ante el avance de la implementación del Acuerdo final, pues eso implicaría abrir paso a nuevas formas de gobernanza y dinámica social enriquecida.

El Catatumbo es la región más visitada por el presidente Iván Duque y el piloto de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación en la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Sin embargo, es al mismo tiempo un territorio militarizado en el que las comunidades han puesto en evidencia cuatro ejecuciones extrajudiciales por parte del Ejército Nacional en menos de dos años. El campesinado le exige al Gobierno nacional que cumpla con los acuerdos pactados con las comunidades y en las negociaciones de paz en lo relacionado con la sustitución de cultivos de uso ilícito y un avance claro en su relación con los PDET. La única respuesta del gobierno a las exigencias de las comunidades del Catatumbo ha sido la implementación de programas como las "Zonas Futuro" o Catatumbo Sostenible, que, más que ofrecer salidas económicas y alternativas productivas a la hoja de coca, fortalecen la presencia militar en la región que ataca al eslabón más débil mientras deja intactas las estructuras ligadas al tráfico y distribución y consumo de drogas.

AUTORÍAS

ORGANIZACIONES

ASOCIACIÓN DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO, ATI. Organización que trabaja por el fortalecimiento político, social y económico de procesos organizativos rurales y urbanos. Lo hace mediante la investigación, cualificación de capacidades e incidencia y en la búsqueda de la transformación social y hacia el mejoramiento de las condiciones de vida con equidad, inclusión, justicia social y equilibrio con el ambiente.

ASOCIACIÓN MINGA. Organización defensora de derechos humanos que se orienta hacia la transformación de las condiciones de inequidad política, económica, social y cultural; el fortalecimiento de los procesos sociales, la realización plena de los derechos y la construcción de la democracia y la paz.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE RECICLADORES. Instancia de representación gremial de las personas recicladoras de oficio para la defensa de los intereses comunes del sector, a través de la Organización de las personas que ejercen el oficio, fortalecimiento de las Organizaciones e incidencia en las políticas públicas que protejan y aseguren la permanencia, mejores condiciones de vida y de trabajo y el reconocimiento y remuneración del sistema de aprovechamiento y reciclaje en el marco del servicio público de aseo.

CAMPAÑA DEFENDER LA LIBERTAD. 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 RENTA BÁSICA YA! Iniciativa de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que cuenta en la actualidad con el respaldo de más de 140 organizaciones sociales, sindicales y territoriales de todo el país y de más de 40.000 personas en Colombia. Impulsa la adopción de la renta básica en Colombia y en sus regiones.

CENSAT AGUA VIVA. Organización ambientalista para la comunicación, la educación, la investigación y la organización cuyas acciones se dirigen a fortalecer la capacidad de acción ambiental y social de los actores históricamente empo-

brecidos en nuestra sociedad. Busca el desarrollo de procesos democráticos que conduzcan al conocimiento y transformación de las relaciones sociales y técnicas y de las condiciones de vida, trabajo y producción que sean adversas a la salud, al medio ambiente y a la plena realización de la humanidad. Trabaja con las comunidades la construcción y defensa de un buen vivir basado en relaciones de justicia, equidad y dignidad en espacios locales y globales.

CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA, CUT. Organización sindical que se propone la unidad de todos los trabajadores colombianos sin distinción de raza, credo religioso, ideas filosóficas, opción sexual o militancia política. Busca fortalecer la unidad de los trabajadores y asegurar a sus integrantes la igualdad, la solidaridad, la libertad, el conocimiento, la tolerancia y la sana critica, dentro de un marco democrático participativo y pluralista, propendiendo por un orden político, económico, social y cultural justo.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR, CINEP. Fundación sin ánimo de lucro que tiene una mirada crítica y alternativa de la realidad colombiana. La 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.

CONFERENCIA NACIONAL DE ORGANIZACIONES AFROCOLOMBIANAS, CNOA. Convergencia nacional de más de 270 organizaciones, redes y consejos comunitarios que trabajan en incidencia política y legislativa y en el fortalecimiento organizacional con comunidades afrocolombianas de diversas regiones del país.

COLOMBIA DIVERSA. Organización de defensa de derechos humanos de las personas LGBTI líder en Colombia. Fundada en 2004.

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. 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.

COMITÉ DE INTEGRACIÓN SOCIAL DEL CATATUMBO, CISCA. Versión actual del agrupamiento de resistencias, alternativas y promesas que han signado la gallardía histórica de los pueblos indígena y campesino de esta región desde la colonización petrolera, hasta la carbonera, que ya anuncia otro siglo de miserias, violencias y devastación ambiental.

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. Mediante 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 estatus 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.

COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS, CPDH. Organización no gubernamental creada en desarrollo de las conclusiones del Primer Foro Nacional por los Derechos Humanos y las libertades democráticas, realizado en Bogotá durante los días 30-31 de marzo y 1 de abril de 1.979, en defensa de los derechos conculcados por el gobierno del entonces Presidente de la República, Julio César Turbay Ayala.

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, de personas 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 vigencia integral de los derechos humanos como elemento esencial de una democracia plena y de una paz sostenible y duradera y 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 CCEEU se caracteriza por su pluralidad, autonomía, arraigo territorial y amplitud en su composición.

CORPORACIÓN EDUCATIVA NACIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL, COREDI. Entidad de naturaleza civil, canónica, con sede principal en el municipio de Marinilla, departamento de Antioquia. Su objeto es el desarrollo integral de las personas y sus comunidades, especialmente, de la población rural, por medio de la educación inicial, la educación formal básica, media y superior y la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

CORPORACIÓN JURÍDICA LIBERTAD. Organización no gubernamental creada en 1993 en la ciudad de Medellín. Se dedica 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 RAIZAL DEVELOPMENT CENTER. Se dedica a la promoción de derechos humanos, con énfasis en el desarrollo, la educación y el gobierno propio para los raizales. Lidera el establecimiento de la Autoridad Indígena Nacional Raizal y trabaja en la consolidación del Centro de Producción de Alimentos del Pueblo Raizal, la Escuela de Autodeterminación y Desarrollo del Pueblo Raizal y la recuperación de la Universidad Cristiana de San Andrés y Providencia islas.

CORPORACIÓN SISMA MUJER. Organización feminista colombiana con una delegación ante el Estado Español. 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.

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.

ENDA-COLOMBIA. Organización no gubernamental de medio ambiente y desarrollo, con más de veinte años de trabajo en Colombia. Acompaña procesos socio-ambientales y de gestión comunitaria de lo público en los temas de agua, DESC y gestión integral de residuos sólidos.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL, ENS. Organización no gubernamental especializada en temas laborales y sindicales que sirve de tanque de pensamiento al sindicalismo.

FORO INTERÉTNICO SOLIDARIDAD CHOCÓ, FISCH. Espacio de integración, coordinación, concertación, discusión política y temática de las organizaciones étnico-territoriales y sociales donde se plantean alternativas de superación de los conflictos social y armado y la construcción de condiciones de vida con dignidad de las personas que pueblan las comunidades.

FORO SOCIAL PANAMAZÓNICO. Plataforma de articulación de agendas de la Panamazonia andina y costa con el compromiso de llevar la voz de las comunidades a las instancias de gobierno de nuestra región e internacionales.

FUNDACIÓN AGENDA SOCIAL PARA EL CAMBIO. Trabaja por la defensa de los Derechos Humanos, los derechos de los pueblos indígenas y el Derecho Internacional Humanitario en la región del Catatumbo y la frontera colombo-venezolana.

FUNDACIÓN COMITÉ DE SOLIDARIDAD CON PRESOS POLÍTICOS. Se propone contribuir a la exigencia, promoción y difusión del respeto y las garantías de los derechos humanos de todas las personas en Colombia, en la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación; en especial, el derecho a la vida, la libertad, la integridad física y moral, a un trato digno, a un juicio justo e imparcial y los demás derechos de las personas privadas de la libertad, procesadas por delitos políticos y judicializadas por participar en la protesta social.

FUNDACIÓN KARISMA. Organización fundada en 2003, posicionada como una de las principales organizaciones de la sociedad civil latinoamericana que trabaja en la promoción de los derechos humanos en el mundo digital. Busca responder a las amenazas y oportunidades que plantea la "tecnología para el desarrollo" al ejercicio de los derechos humanos. Desarrolla sus actividades desde perspectivas que promuevan la libertad de expresión y las equidades de género y social.

FUNDACIÓN PROGRESAR-NORTE DE SANTANDER. Organización social no gubernamental que propende por la consolidación y el fortalecimiento de la democracia, la paz y el desarrollo humano. Considera como fundamento el respeto por los derechos humanos, la justicia social, la participación ciudadana, la convivencia pacífica y el desarrollo económico de las y los colombianos.

FUNDACIÓN SOCIAL CORDOBERXIA. Organización no gubernamental defensora de derechos humanos. Trabaja en el departamento de Córdoba y sus tareas son la construcción de paz territorial, la reconciliación, convivencia, no estigmatización y no discriminación.

FUNDACIÓN SUMAPAZ. Organización que promueve la defensa de los derechos humanos en Antioquia, el derecho a la ciudad y la gestión del territorio desde un enfoque integral.

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 final de paz. Estuvimos presentes con el aporte de elementos en las negociaciones de este acuerdo en La Habana y hemos seguido, haciendo seguimiento y recomendaciones para su implementación.

INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PAZ, INDEPAZ. Organización que mantiene como ejes de trabajo la formación, la investigación y la generación de espacios de diálogo. Incursiona en los siguientes temas: desarrollo y paz, fortalecimiento de organizaciones de base, en especial, étnicas y de jóvenes, y diálogos multiactores, que incluyen empresas, gremios, gobiernos, partidos y organizaciones sociales.

INSTITUTO POPULAR DE CAPACITACIÓN, IPC. Institución de promoción popular que tiene vínculos con diversos sectores de la sociedad. Lleva a cabo iniciativas de investigación, capacitación y formación, opinión pública, asesoría, consultoría, acompañamiento y promoción con comunidades (académicas, rurales, urbanas, solidarias y afines), movimientos sociales y políticos, medios de comunicación, como también con el Estado en sus diferentes escalas territoriales.

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. Se creó en 2003 y cuenta con una membresía aproximada de 172 organizaciones, redes y movimientos sociales (de mujeres, comunidad LGBTI, afrocolombianas, de campesinas y campesinos) y organizaciones no gubernamentales especializadas (en desarrollo, ambientalistas, en 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 en ellas, 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.

LATIN AMERICA WORKING GROUP. Una de las redes más antiguas de los Estados Unidos dedicadas 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. Una voz confiable en el Congreso y asesora a legisladores que desean tomar decisiones inspiradas en los derechos humanos.

MESA NACIONAL DE EDUCACIÓN RURAL. Movimiento que busca ser un articulador de las voces de las comunidades rurales del sistema educativo con la sociedad en general y las autoridades gubernamentales que construyen la política educativa. Lo hace para incidir en soluciones estructurales. También participa organismos no gubernamentales estudiosos del sector, universidades y centros de investigación. Es un mecanismo de participación ciudadano creado autónomamente y nace a pedido de los cuatro congresos de educación rural realizados en el país. El último de estos se llevó a cabo en noviembre de 2016.

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Plataforma de organizaciones de la sociedad civil, independiente de partidos, movimientos, autoridades e intereses particulares, cuyo objeto es 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.

NACIÓN WAYUU. Organización no gubernamental indígena que promueve y defiende los derechos humanos del pueblo wayuu y de las minorías étnicas del departamento de la Guajira. Promueve el gobierno propio y su ejercicio de autoridad, para asumir con unidad, autonomía y dignidad el control de sus territorios.

OBSERVATORIO CCEEU. Se creó en 2003 con el propósito de producir información y análisis permanentes sobre la situación de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Su perspectiva es potenciar con ello las acciones nacionales e internacionales de incidencia e interlocución. El observatorio se ha destacado por ser referente de temas clave como las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias y la persecución del DAS.

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. Desde 2012, Oidhaco tiene un estatus consultivo especial ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

ORGANIZACIÓN NACIONAL INDÍGENA DE COLOMBIA, ONIC. Autoridad de gobierno, justicia, legislación y representación de los pueblos indígenas de Colombia. Pretende fortalecer y apoyar el gobierno propio de los pueblos indígenas y su ejercicio de autoridad para que asuman con unidad, autonomía y dignidad el control de sus territorios y la realización y defensa de sus derechos humanos y colectivos

PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. Convergencia de organizaciones de la sociedad civil, creada para contribuir al desarrollo de una cultura y una conciencia de derechos y de paz con justicia y equidad en la sociedad y de 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.

PROGRAMA SOMOS DEFENSORES. Programa de protección a personas defensoras de derechos humanos. Se caracteriza por la diversidad de acciones que emplea para propender por una protección integral de estos activistas. Este trabajo lo desarrolla mediante 5 líneas básicas: protección directa, pedagogía, comunicación estratégica, sistema de información sobre agresiones contra personas de derechos humanos e incidencia.

WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA, WOLA. Organización no gubernamental independiente que lidera la promoción de los derechos humanos, laborales y étnicos en Colombia. Líder en investigación e incidencia que 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, en donde la justicia prevalezca sobre la violencia.

WOMEN IN INFORMAL EMPLOYMENT. GLOBALIZING AND ORGANIZING, WIEGO. Red global dedicada a la acción, la investigación y las políticas, que busca mejorar el estatus de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal.

PERSONAS

ANDREA ECHEVERRI SIERRA. Socióloga y especialista en educación y gestión ambiental. Investigadora del área de Selvas y Biodiversidad de Censat Agua Viva en temas relacionados con crisis climática, deforestación y manejo comunitario de selvas.

ANDRÉS CHICA DURANGO. Director de la Fundación Social Córdoba Controversial y Coordinador de la Red de Derechos Humanos del Sur de Córdoba.

ASTRID TORRES. Defensora de derechos humanos e integrante de la Corporación Jurídica Libertad.

CAMILO GONZÁLEZ POSSO. Presidente del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) y director de la Revista Punto de Encuentro. Magíster en Economía, especialista en economía política, ingeniero químico con énfasis en termodinámica teórica. Profesor en varias universidades entre 1968 y 1994, Ministro de Salud de la República de Colombia (1990–1992). Consultor del Ministerio de Trabajo (2000–2002). Director del proyecto Centro de Memoria y Paz de Bogotá. Autor de varios libros, ensayos y artículos periodísticos dedicados a temas económicos, políticos o sociales de la construcción de democracia y paz. Entre sus últimas publicaciones como coautor o autor se encuentran los libros La vía ciudadana hacia la paz, Ensayos de paz, petróleo y conflicto, UAF. Concentración y abandono de tierras en Colombia, Renta minera, petróleo y comunidades, Macrominería y reasentamientos forzados y Memorias de la democracia a los 20 años de la Constitución.

CLARA LÓPEZ OBREGÓN. Economista grado Magna cum laude de la Universidad de Harvard, abogada de la Universidad de los Andes y candidata a doctorado de la Universidad de Salamanca. Cuenta con una amplia trayectoria en el sector público y en la academia. Entre las diversas posiciones que ha ocupado se destacan: alcaldesa mayor de Bogotá (D) en 2011, ministra del Trabajo entre mayo de 2016 y mayo de 2017, auditora general de la República; secretaria distrital de Gobierno de la capital de la República, contralora y presidenta del Concejo Distrital de Bogotá, secretaria económica de la Presidencia de la República. En el ámbito de la acción política, se desempeñó durante cinco años como presidenta del Polo Democrático Alternativo y fue candidata a la Vicepresidencia de la Repú-

blica por este partido en 2010. Igualmente, en 2014, asumió la candidatura presidencial, también en representación de esa colectividad. Respaldó a la reelección del presidente Juan Manuel Santos y el proceso de diálogo con las Farc-EP.

CRISTIAN RAÚL DELGADO BOLAÑOS. Vocero campesino de las Organizaciones de la Mesa Territorial de Garantías en el Departamento del Cauca. Coordinador del Equipo Nacional de Garantías y Derechos Humanos de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica. Vocero Nacional de la subcomisión de Garantías y Derechos Humanos de la Cumbre Agraria Campesina, Étnica y Popular. Abogado y especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Cauca. Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional. Magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz de la Universidad Javeriana.

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.

DIEGO ALEJANDRO CARDONA. Ingeniero forestal y magíster en Ciencias de los bosques tropicales. Coordinador General de Censat Agua Viva e investigador en temas relacionados con crisis climática, deforestación y manejo comunitario de selvas.

FEDERICO PARRA. Coordinador regional en la organización Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing, Wiego)

GERMÁN ANDRÉS ROBAYO CABRERA. Politólogo de la Universidad de los Andes, con énfasis en política colombiana y relaciones internacionales. Especialista en Estadística Aplicada de la Fundación Universitaria Los Libertadores. Actualmente. es subcoordinador del Observatorio Político-Electoral de la Democracia de la Misión de Observación Electoral.

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.

GRISELDA LOBO SILVA. Senadora colombiana en representación del partido FARC. Se le conoce también como Sandra Ramírez. Santandereana, de la provincia de Vélez, fue guerrillera de las Farc-EP. Allí militó por 35 años. Uno de sus mayores aprendizajes ha sido que la mejor forma de enseñar es hacer, idea que recibió de su pareja, el guerrillero histórico Manuel Marulanda Vélez. Fotógrafa de los hermosos paisajes de nuestra geografía, registró con su lente, también, aquella realidad del conflicto que muchos quisieron ocultar y bestializar. Luego del congreso constitutivo del Partido FARC, se convirtió en integrante de la dirección nacional del naciente partido.

IVÁN CEPEDA CASTRO. Defensor de derechos humanos y trabajador por la paz, con estudios de pregrado en filosofía y maestría en Derecho Internacional Humanitario. Merecedor del Premio Medalla de la Libertad 'Roger Baldwin', otorgado por la organización Human Rights First. Representante a la Cámara 2010–2014. Senador 2014–2018

y reelecto para el período 2018–2022. Fue facilitador de los diálogos entre el Gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Entre 2015 y 2018, fue facilitador del proceso de sometimiento a la justicia del llamado 'Clan del Golfo, impulsado por el Gobierno. Es uno de los fundadores del movimiento Defendamos la Paz. En la última década, ha sido copresidente de las comisiones de paz de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ. Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Representante del Partido FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final. Director académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

JAIRO RODRÍGUEZ DAVIS. Nativo del Pueblo indígena Raizal del Archipiélago de San Andrés, Old Providence y Santa Catalina. Activista de derechos humanos. Becario del Programa de Minorías de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Ideólogo y miembro fundador del Movimiento Raizal por la Autodeterminación (AMEN-SD)

JAVIER LAUTARO MEDINA BERNAL. Abogado, especialista en Derecho Constitucional y magíster en Desarrollo Educativo y Social. Hace parte de la línea de Movimientos Sociales, Tierra y Territorio del Cinep/Programa por la Paz.

JAVIER SERRANO. Licenciado en Filosofía de la Universidad Javeriana, magíster en Lingüística y en Educación de la Universidad Osnabrück. Consultor en diseño y ejecución de políticas y proyectos de educación en zonas rurales. Integrante de la Misión de educadores y sabiduría ciudadana de Bogotá, integrante DE ÑA Mesa Nacional de Educaciones Rurales.

JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR. Senador de la República (2018–2022), líder campesino del departamento de Norte de Santander, comenzó como dirigente comunitario en el Comité de Integración Social del Catatumbo y fue concejal del municipio de Convención, de ese departamento. Es el presidente de la Coordinación Nacional Agraria de Colombia (CNA) y uno de los voceros nacionales del Congreso de los Pueblos.

JULIANA MILLÁN GUZMÁN. 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).

LEYNER PALACIOS. Hijo de Bojayá. Desde la fatídica masacre del 2 de mayo de 2002, ha liderado procesos de víctimas y reconciliación en el Chocó y el Pacífico. Ha sido un incansable defensor de los derechos humanos y los derechos de las comunidades étnicas. Fue ganador del Premio al pluralismo global en 2018. Actualmente se desempeña como secretario general de la Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico. Allí ha impulsado la tarea de lograr el esclarecimiento de los hechos del conflicto armado con una mirada étnica que denuncie los daños ocurridos en los territorios.

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 tierra, observación electoral y derechos de migrantes en Centroamérica y México.

LUZ MARÍA TOBÓN. Comunicadora Social-Periodista de la Universidad Pontifica Bolivariana. Especialista en Periodismo Urbano, con estudios en diálogo social y deliberación. Gestora de conversaciones públicas en FundaMundo. Exdirectora del periódico El Mundo, del que fue también subdirectora y editora. Docente universitaria. Miembro de las juntas directivas de FundaMundo, Reconocimiento Ser Mejor a la Calidad de la Educación y Corporación Mundial de la Mujer.

MAURICIO TORRES. Médico salubrista, profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social y del Movimiento de Salud de los Pueblos.

RAFAEL JAIMES FIGUEROA. Presidente de la Fundación Agenda Social para el Cambio. Defensor de Derechos Humanos.

RAMIRO LÓPEZ. Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, magister en Economía Agraria de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor y asesor en programas de desarrollo social, con experiencia en Administración Pública y en el sector privado. Tiene trayectoria en investigación, especialmente, en temas de educación rural, desarrollo del sector agropecuario, desarrollo regional y comunitario. Está vinculado a la dirección de organizaciones no gubernamentales en el área de educación rural. Profesor universitario, especializado en el tema de desarrollo educativo regional y educación rural. Promotor de organizaciones sociales de pequeños productores. Coordinador de proyectos de educación para la población rural y campesina. Miembro de la Mesa Nacional de Educación Rural.

RICARDO BONILLA GONZÁLEZ. Economista y profesor pensionado de la Universidad de Colombia. Exsecretario de Hacienda de Bogotá.

RUBÉN URREA. Licenciado en educación rural de la institución Fundación para la Aplicación y Enseñanza de las Ciencia (Fundaec). Especialista en Gerencia Educativa con énfasis en gestión de proyectos. Magíster en Educación con línea de investigación en ruralidad. Docente de Cátedra de la Fundación Tecnológica Rural Coredi. Integrante de la Mesa Nacional de Educaciones Rurales.

SARA TUFANO. Socióloga, especializada en el conflicto colombiano y en la historia de los procesos de paz. Actualmente, es columnista del periódico El Tiempo

SILVIO RUIZ. Líder reciclador de oficio, ha cumplido importantes roles directivos en la Asociación Nacional de Recicladores (ANR), la Asociación de Recicladores de Bogotá (ARB) y la Red Latinoamericana de Recicladores (Redlacre). Es responsable directo de varias acciones de exigencia de derechos en favor de la población recicladora. Actualmente, dirige la Asociación Colombiana de Recicladores (Gaiarec), aliada de la ARB y adscrita a la ANR.

VÍCTOR DE CURREA-LUGO. Médico, PhD, periodista, escritor y profesor universitario. Autor de varios libros sobre el ELN como Historias de guerra para tiempos de paz (2018) e Historia de un fracaso (2019).

WILFREDO CAÑIZARES ARÉVALO. Defensor de derechos humanos. Director ejecutivo de la Fundación Progresar, organización dedicada a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en Norte de Santander y la frontera con Venezuela, desde 1991

WILSON NÉBER ARIAS CASTILLO. Actual senador de la República. Se desempeñó previamente como concejal de Cali y representante a la Cámara por el departamento del Valle en representación del Polo Democrático Alternativo. En este cargo se destacó por sus investigaciones sobre la concentración de tierras en los departamentos de Vichada y Meta; varios estudios de opinión le consideraron uno de los diez mejores representantes a la Cámara del país.

WINSTON GALLEGO. Defensor de derechos humanos e integrante de la Corporación Jurídica Libertad.

YESID ZAPATA. Defensor de derechos humanos e integrante de la Fundación Sumapaz, organización que promueve la defensa de los derechos humanos en Antioquia, el derecho a la ciudad y la gestión del territorio desde un enfoque integral. Hace parte del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice) y de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU).



Este libro continúa la reflexión de hace un año sobre un mismo personaje: un aprendiz, un aprendiz de embrujos. Aprendió a ejercer la perversidad de los embrujos, pero, él mismo, a nadie fascina, ni atrae con especial fuerza; no embruja; más bien, genera algo parecido al rechazo y a la incredulidad. No habría, en principio, ninguna razón para hablar de alguien así, pero se trata del presidente de Colombia, que lleva dos años y tendrá otros dos para hacer lo que hace: desgobernar. De eso hablan estas páginas, de un desgobierno que es un ejercicio devastador de autoritarismo y guerra en medio de una pandemia mundial y la exacerbación de las desigualdades.

Diversas plataformas de derechos humanos, sectores sociales y personas, también con miradas territoriales, muestran en estas páginas la forma como Iván Duque hace todo para acabar un acuerdo de construcción de paz que aceptó el país y para agudizar el conflicto en todas sus formas. Y que con él, ningún derecho humano está, como dicen en un artículo, ni a paz, ni a salvo.

COLOMBIANA DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO
PLATAFORMA

coordinación colombia europa estados unidos

LA ALIANZA
Organizaciones sociales y afines por una cooperación para la paz y la democracia en Colombia

Con el apoyo de:

MISEREOR
IHR HILFSWERK