

21 de noviembre de 2019. Paro Nacional

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

“ 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.”

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.

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 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.

“ El Comité Nacional, ha mostrado que por la vía de los decretos, ha adelantado buena parte del “paquetazo” privatizador que no pudo materializar”

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/>



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 protagonistas¹. En ese año, se hablaba ya de las negociaciones entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias 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 final². 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 pacífica³.

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 Acuerdo 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)

tronos 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.

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,

“ 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.”

⁴Esta 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 Político, 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 asistirles, 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 públicos⁵, y los protocolos sobre el tratamiento de la protesta social, como la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior⁶.

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 Me-

dellín 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 21N⁷. 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 Esmad⁸ 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 homicidios⁹ 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 cam-

pesinos 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 aterrador 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 pobla-

ciones 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, Acnuidh. (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). *Represión 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-protستا-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). *Protestas 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 consagrado en el artículo 6 del Convenio N° 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.

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. Inclu-

so, 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-

“ 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.”

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 pro-

yectos y que, por concepto de esta tasa, deben realizar 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, de *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 derogara⁴ 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, de-

tención 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 *Pacto 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 misma⁶ (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/3ii6mlv>

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 Nacional*.

Organización Nacional Indígena de Colombia, Onic. (2020). *Afectaciones 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.

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 habitantes¹, 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

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.

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 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.

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 Car-

tagena, 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 haberseles hecho segundas pruebas (Inpec, 2020).

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+j>

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.elspectador.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).



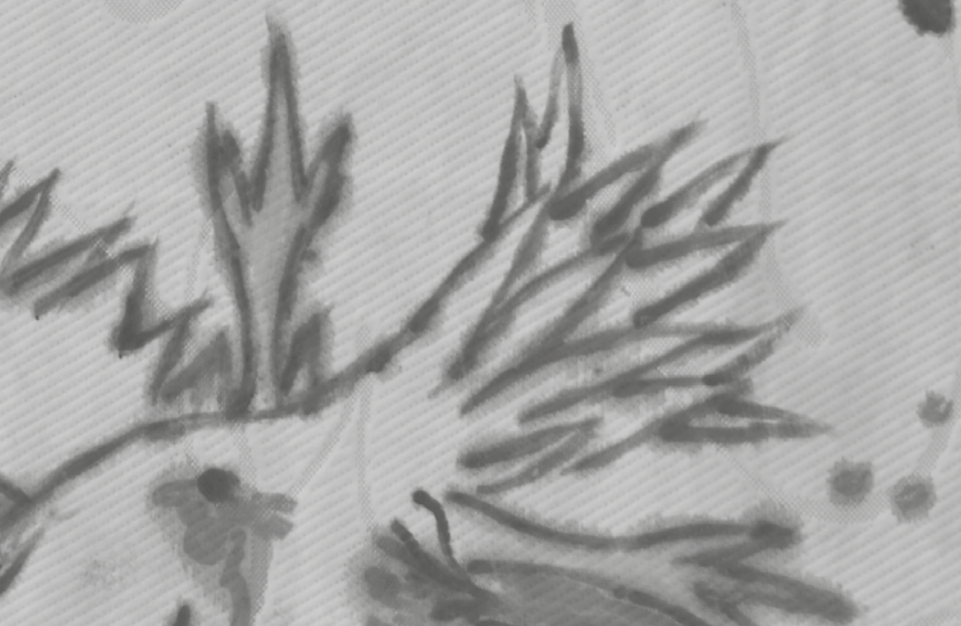
EL REGRESO DE LA GUERRA Y LA PAZ FRUSTRADA





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

Amás 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 alinearlos 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 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-



En el gobierno de Duque, la implementación ha llegado a un estado precario. No hay un solo desarrollo normativo que permita afirmar un compromiso gubernamental alguno al respecto.”

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.

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 pue-

dan 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. En los escenarios pospandemia, la so-

“ 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”

La quieren “desaparecer”



ciudad 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 semejantes¹.

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 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.**”

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.

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 avales y del impuesto predial, entre otros².

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 apropiarse 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- 2022³, 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 acomodamiento 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 donde 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 años⁵. La ubicada en Catatumbo sigue en aclaración de polígonos con el

“**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.”**

pueblo Barí, que rechaza cualquier traslape, y la ZRC de Santa Rosa-Cauca se encuentra en cuidados intensivos por conflictos interétnicos.

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 integridad 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 antirreforma 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-

⁵Se 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 macroyectos, 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 forta-

lecimiento 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 rura-

lidad 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?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=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). *Por 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*. Actualización 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 cocaleiras han marcado la historia de esta región. En los recuerdos de Olga están presentes los plantones cocaleiros 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 Jhunion 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 Jhunion, 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 N° 9. A la muerte de Alejandro, se sumaron las de Digno Emérito Buendía Martínez y de Jimmy Alberto González, el 18 de mayo. Cuenta Jhunion 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. Ade-

más, 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). *Informe 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.

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. *Fin del conflicto*: reincorporación de

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

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 departamentales¹ y 14 distritales y municipales². 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

Punto del Acuerdo Final	Departamentos ¹			Ciudades ²		
	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.

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.

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

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.

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 Futuro³.

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 territorializa-

ción 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 cumplimiento 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 SIVJNRN 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 Chiribiquete) 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 final². 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.

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.

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 final³. 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.

La segunda situación *es el bajo compromiso con los derechos de las personas LGBT*. Durante el primer año de Duque, denunciemos 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 encami-

nadas 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 siguiente⁴: 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 tie-

rras 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 estancamiento⁵. 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 Colombia⁶, 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

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.

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 instancia⁷. 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.

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 *Plan 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 conflicto⁹

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 (SIVJNR) 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 Claves¹⁰, 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 borrarlos. Informe de derechos humanos de personas LGBT en Colombia 2018*. Bogotá. Consultado en <https://colombiadiversa.org/colombiadiversa2016/wp-content/uploads/2020/03/Aunque-intenten-borrarlos.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://generoy paz.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 final² 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 Caimona, 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 SIVJRN”. 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, *Implementación y verificación*, falta, como se mencionó, presupuesto y es lenta la puesta en marcha de la Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos (leanpe). El gobierno tiene ahora el compromiso de asegurar

el acompañamiento técnico y político necesario para que la leanpe 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 indicadores 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 formula-

ción 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 afrodescendientes [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 interseccional 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 Acuerdo final. Igualmente, solicita que se acoja la propuesta de un acuerdo humanitario⁴ 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://convergeniacnoa.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 <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) *Balancede la implementación el Acuerdo De Paz.* Consultado en <https://convergenciagnoa.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-CONPA-2020.-Capitulo-Etnico-de-Paz.-1.pdf>

El Tiempo. (2019, 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>



UN PROCESO SIN GARANTÍAS

Griselda Lobo / Sandra Ramírez. Senadora de la República

El Gobierno colombiano ha negado y afectado la implementación del *Acuerdo 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 rural¹, a la participación política de los representantes de las regiones más golpeadas por el conflicto armado² y aquellos en materia de reincorporación³. 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 dere-

cho 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.

Acreditación

Tras la firma del Acuerdo final (24 de noviembre de 2016), se sancionó la Ley 1820 el 30 de diciembre de 2016, titulada *Ley 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 párrafo 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).

“ 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.”

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, recalamos 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

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-

“**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.**”

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 Territoriales	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

Hay 4 fondos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo final: del Banco Mundial, de ONU, de la Unión Europea y del BID.

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.

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 billones¹, 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 Sosténimiento 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 donantes², 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

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.

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.

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, terca-mente, 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

“ 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.”

los gobiernos se imaginan para la negociación. Eso hace que estos lleguen con una cantidad de supuestos que no contribuyen a una negociación real.

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 aquellas 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 *Desmiñado 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.”

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 chocono 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 Divi-

sión 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.

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-

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.

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.

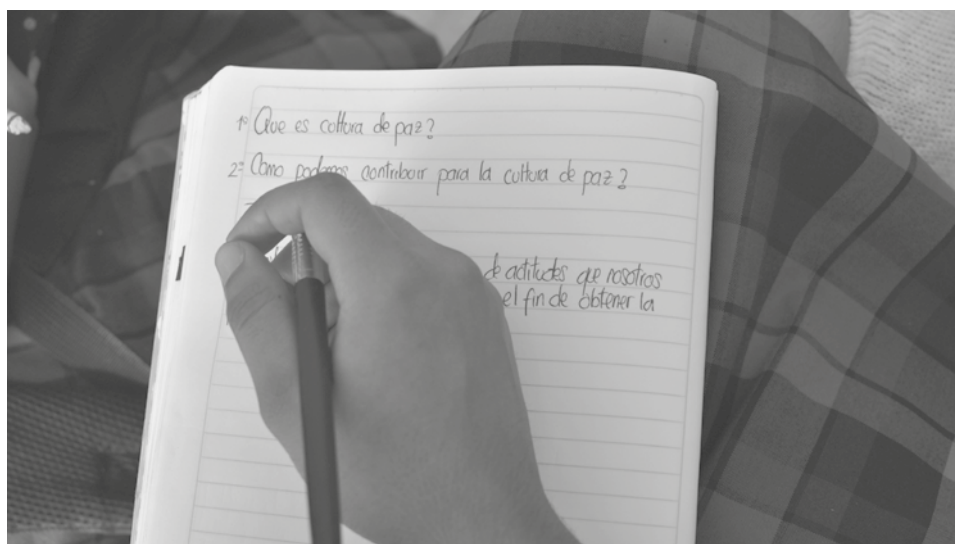
En segundo lugar, ha sido un fracaso porque el Estado no fue capaz de garantizar la presencia de una institucionalidad robusta, coordinada y eficiente que neutralizara los planes de expansión de los grupos armados ante la desmovilización territorial de las FARC. Eso condujo al estado actual de expansión, 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.

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 *Acuerdo 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.

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.

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. En 2019, 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, Amparadó, 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 Acaandí, 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 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.

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.

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](https://www.ocha.org/es/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 de-

más 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, las 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

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 comunidad.

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”.

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 incurrieron 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.

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-

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.

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 perso-

nas 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.



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 geoestratégicos¹, 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 explotación 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 *Acuerdo 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. Limitrofe 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 kamëntsa e inga, se opuso a la instalación de un batallón en el Valle del Sibundoy y consiguió que se suspendiera la instalación, transitoriamente.

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

Las formas y modalidades de acción de las estructuras armadas locales van desde la amenaza, hasta el sicariato, las masacres y el desmembramiento.

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 Rose-ro 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 vida⁴. 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 (ZRPCA), 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 ZRPCA 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 reincorporación⁵: 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, arrojaron 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 coca⁷. 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 recolectores⁸. 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 Kwinas 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 Ecopetrol⁹. Las agre-

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.

siones 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 Rivadeneira¹⁰, líder del proceso, durante una Asamblea con la comunidad de la vereda Nueva Granada.

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-

⁹Datos 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.

¹⁰Presidente 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 Es-mad, 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 Acso-mayo, 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). *Putumayo: 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? *Verdad 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 Espectador*. Consultado en <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/asesinan-excombatiente-de-las-farc-en-puerto-asis-putumayo-articulo-912157/>

- El Espectador. (2020b). "Dícales 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 (Inde-

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.

paz, 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 pandemia¹. Estos hechos configuran un escenario poco propicio para la defensa de los derechos humanos.

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 Antioqueño². 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). *Dos 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). *Informe 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

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.

(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 vulneración 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:

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, presupuestos, 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 cumplimiento 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 Heraldó, 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 asociación 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 material 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 preocupación, 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.

¹Según 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-crime-nes-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). *Nuevas 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



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 construc-*

ción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final), avanzar en la negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), someter las estructuras heredadas 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 estudiantes¹. 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 Aburrá (348²), 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 Policía³ y un uso desproporcionado de la fuerza por parte de la Policía Nacional, en particular, del Escuadrón Móvil Antidisturbios (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.

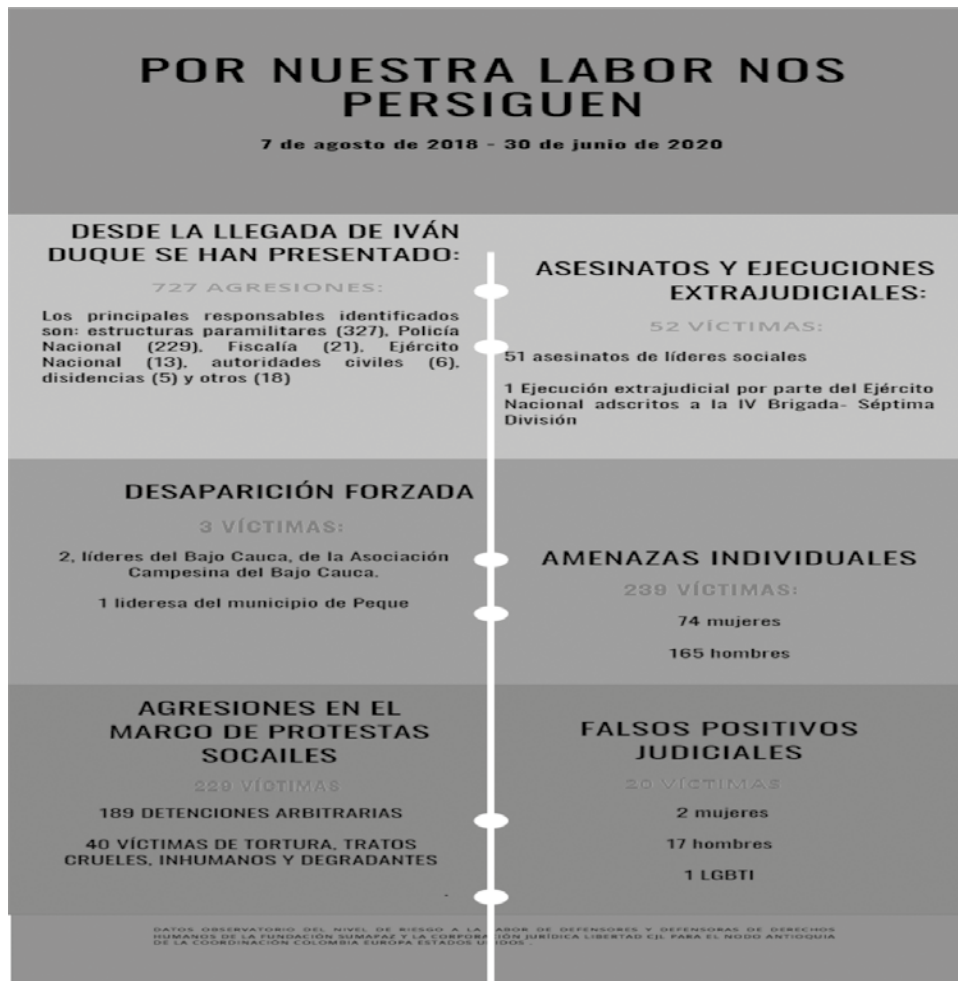
En cuanto al retorno de los falsos positivos judiciales, se destacan los casos de los nueve reclamantes de tierras de Urabá, los cinco líderes y lideresas del municipio de Anorí y los tres líderes sociales y dos habitantes del municipio de Remedios. En todos ellos, se ha empleado el sistema judicial 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 arbitraria 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.

“ 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.”

empresas nacionales y extranjeras. 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 confi-

gurado 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.

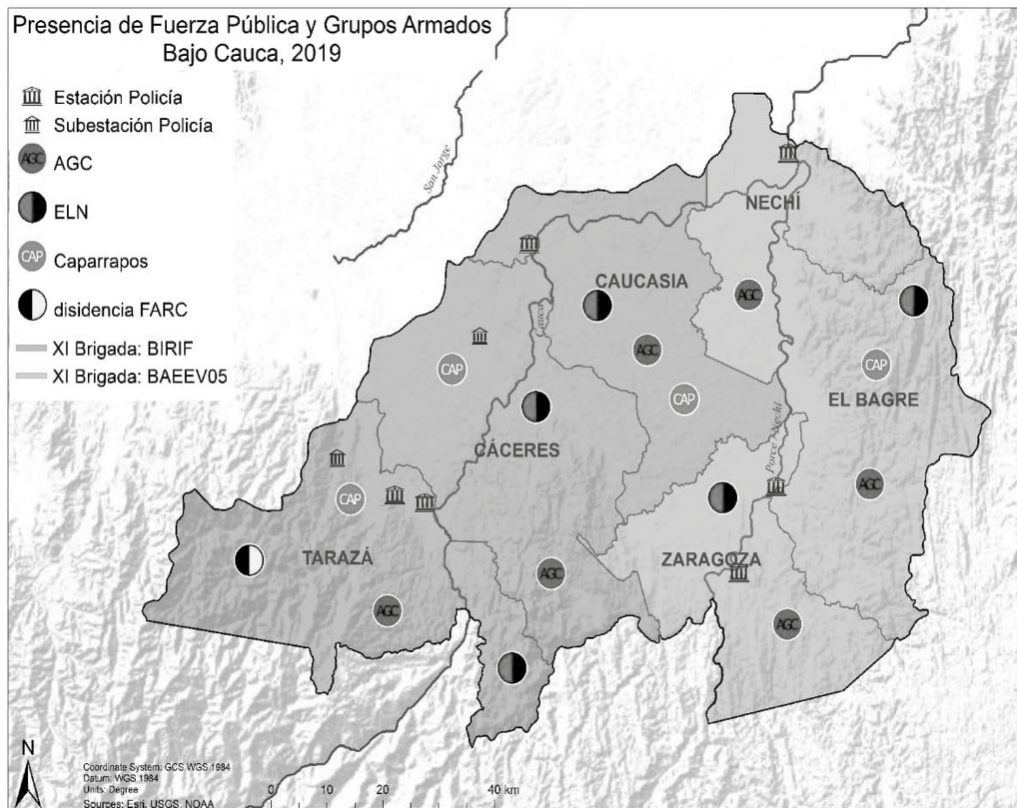
Según la Cámara de Comercio de Medellín (2019), de la región del Bajo Cauca se extrae el 60 % del oro de Antioquia y el 30 % de la plata. Igualmente, existen reservas y explotación de otros minerales como el níquel y el carbón (CJL, 2020). Se

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 Cauca Yermil 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 (Tarázá), 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 nacional⁴ 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-

⁴Véanse, 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 nacionales han 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 contrain-

surgente. 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-apa- riencia-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://cj- libertad.org/victimas/61-derechos-humanos/1326-la-politica-de-de- fensa-y-seguridad-una-amenaza-para-los-derechos-humanos.html>
- Corporación Jurídica Libertad, CJL. (2020). *Crisis 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://cjliber- tad.org/publicaciones/105-informes/1436-informe-paz-ni-en-el-ho- rizonte-crisis-humanitaria-liderazgos-en-riesgo-e-incumplimien- to-del-acuerdo-de-paz-en-antioquia.html>
- Montoya, C. (2020). *La tierra es un factor en disputa en el Bajo Cauca*. Con- sultado 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 Colom- bia-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-Go- bernacion-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-po- licia-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 ele-

mentos 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 queda-

do 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 IIRSA², Arquímedes³, 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 Asís⁴ y el Corredor de Conservación Chocó-Manabí⁵, 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 Colombia⁶, 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 pro-

gramas 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 imple-

mentación 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). *Análisis 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). *The 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). *Corredor 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.

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.

En todos los casos se trató del asesinato de mujeres a manos de sus exparejas, una de ellas menor de edad.

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 Buen-

día, 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 nacional¹.

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

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.

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 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, se-

gún 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 sig-

nifica 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.

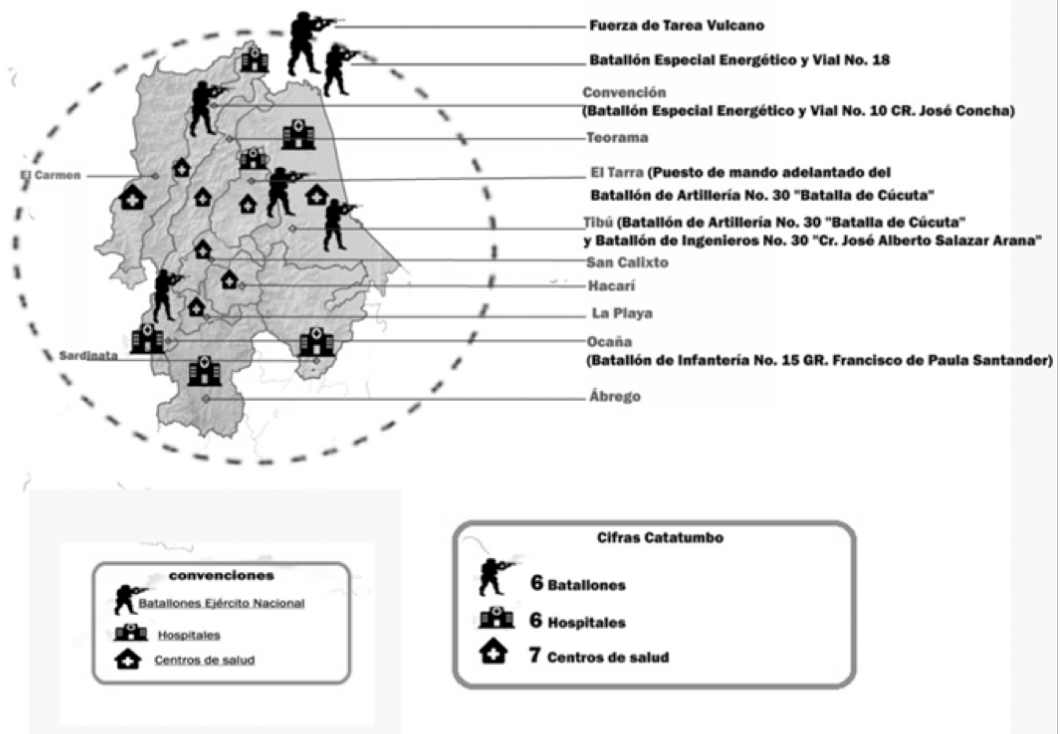
da y salida de personas y vehículos en las vías de los municipios de la región y para coordinar y regular todas las actividades comerciales y laborales. La organización comunal ha garantizado la dotación de algunos equipos de seguridad, gel antibacterial al personal de salud y a las personas que están 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 abasteci-

miento local, con precios justos. Además, se pueden retomar principios de la economía campesina y adelantar procesos de reforestación y cuidado de microcuencas.

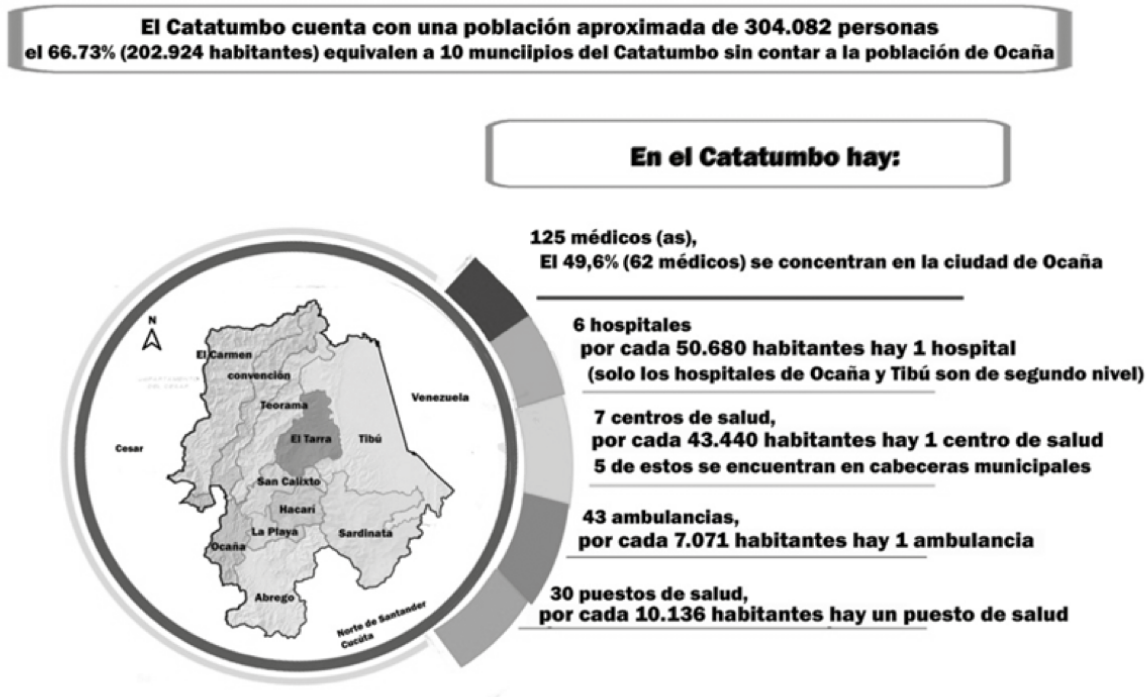
Este es un momento en el que las medidas de aislamiento deben asumirse colectivamente y bajo el principio de solidaridad. Sin embargo, no se puede dejar de insistir en la exigencia histórica de un modelo público de salud, en forma que se responda con efectividad ante la pandemia; de garantías de inversión 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

no 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 duradera* (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 in-

vierte, 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 comprobablemente 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 com-

prometió 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 mejoras 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). *La 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). *Otro 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?





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 *respice 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).

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*.

“
Con Duque, las relaciones de Colombia con Latinoamérica volvieron al prisma de la guerra fría, entre el “mundo libre” liderado por EU y los reductos del comunismo: Venezuela, Cuba y Nicaragua”

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 con-temporizadora 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

“ 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”

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 Alma-

gro 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.

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, auto-proclamado 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 (Publímetro, 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 revisiera 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 procedi-

mientos 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.

Ese viraje en la política exterior del país no se ha mostrado exitoso. Todo lo contrario. Al no lograr sus objetivos de cambio

“ Con sus actuaciones, Duque contribuyó a desarticular el tratado de integración más completo que se haya desarrollado en Suramérica: Unasur.”

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 Mucuto 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). *La habitación donde sucedió*. Capítulo sobre Venezuela. Traducción de Dick Emanuelsson. En prensa
- Cancillería de Colombia. (2018, 14 de agosto). *Canciller 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.gov/bills/102/congress-house-bills/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 Beckley. (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 73º 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 orga-

nizaciones 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-

Fiebre en las fronteras



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.).

No existe una política pública de fronteras que consulte las realidades de los territo-

“ 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.”

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 ma-

nejo 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>





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 2011³.

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

“**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**”

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

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 estadounidense 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 sembrarse. 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 dismantlar 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 estadounidenses (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.

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-

“ 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.”

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, dismantelar 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 dismantelar 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, ODHACO

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

“ 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.”

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 2019¹.

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 40º 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 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

“ 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”

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 preocupa-

ciones 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 decimoprimer, 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 remediación 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 provisiones². 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 sostenible³, 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 necesi-

dad de poder hacer una visita oficial de seguimiento al informe.

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 SIVJNR 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 líderes 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 polí-

ticas 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-contr-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 – Joining 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_latam_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). *El 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.). *Sobre 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). *Debate 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](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 oportunos.

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 ausen-

cia 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 dudar, 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 líderes 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 extrajudiciales (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 multi-causal* 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 im-

plementación 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 Líderesas 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 Líderesas 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 *deforestación* 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*. Un 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 arma-

dos 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.



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 crítica, 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 por que 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 por que 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, ODHACO. 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 Auto-determinación (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 Pontificia 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 Ciencias (Fundae). 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.



Con el apoyo de:

