



# COLOMBIA: LA PAZ EN RIESGO



ITUC CSI IGB

Confederación Sindical Internacional



# Introducción

---

La firma del Acuerdo de Paz en Colombia en noviembre de 2016, poniendo fin a 53 años del conflicto armado interno, fue recibida con mucha esperanza por parte de la comunidad internacional y, en especial, por el movimiento sindical internacional. Los trabajadores y sindicalistas, que han sido una de las principales víctimas de la violencia sistemática y selectiva, celebraron la perspectiva de finalmente poder ejercer sus derechos en un clima libre de intimidación y represalias.

El texto final del Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos parciales, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos. Uno de sus principales avances fue la creación de un sistema de justicia transicional y restaurativa que, caso fuera correctamente implementado, podría beneficiar a las víctimas y evitar la impunidad sobre los hechos históricos del conflicto armado. Además, sentó las bases para la restauración de derechos como la restitución de tierras a los campesinos desplazados y justicia a los familiares de los sindicalistas asesinados.

Sin embargo, tres años después, todos los balances de la implementación y de monitoreo del Acuerdo indican que la paz de Colombia está en grave riesgo. Es bastante claro que el actual Gobierno busca socavar los cimientos construidos por el Acuerdo de Paz.

El presidente Iván Duque junto con sus aliados conservadores posibilitan una política de exterminio de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes en medio de una continua impunidad. Entre el 1 de enero de 2016 y el 8 de septiembre de 2019, 777 personas, líderes sociales y defensoras de los derechos humanos, han sido asesinadas en Colombia.

El Gobierno también ha declarado la guerra a los derechos laborales y sindicales al lanzar una agenda de reformas laborales y pensionales contraria a los compromisos internacionales del país. Mientras tanto 15 millones de trabajadores colombianos laboran sin acceso a la seguridad social más básica y apenas 4,6% de los ocupados se benefician de la negociación colectiva.

Conjuntamente con la Escuela Nacional Sindical y con el apoyo de nuestras centrales sindicales afiliadas, CUT y CTC, revelamos basados en cifras y evidencias cómo la paz está siendo atacada. El informe “Colombia: la Paz en Riesgo” muestra los retrocesos y riesgos del incumplimiento de los compromisos del Gobierno, la grave situación de los derechos humanos, así como los desafíos para el movimiento sindical y la comunidad internacional.

**Sharan Burrow**  
**Secretaria General**

# Compromisos internacionales no cumplidos

Al firmar acuerdos de comercio con los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea (UE), Colombia se comprometió a implementar una serie de estándares relativos a los derechos humanos, laborales, sindicales, además de normas ambientales, entre otros.

En el caso del acuerdo con Estados Unidos, se definió el Plan de Acción Laboral (PAL), firmado por los presidentes Obama y Santos en abril de 2011. También con la UE como con Canadá se crearon “hojas de ruta” en las cuales Colombia se compromete a mejorar su comportamiento con respecto a varios temas relacionados con derechos laborales, humanos y ambientales.

Se suman a estos compromisos internacionales las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2011 y del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales (ELSAC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el marco del proceso de adhesión de Colombia a esta organización.

Sin embargo, pasados más de 8 años de la firma de estos compromisos internacionales, muy pocos

avances se han registrado en su cumplimiento, especialmente en relación con la violencia antisindical, la informalidad laboral, la tercerización ilegal, la inspección laboral y la discriminación antisindical.

## La violencia contra sindicalistas persiste

Al lado del exorbitante crecimiento sistemático de violencia contra líderes sociales y defensores de derechos y de tierra en los últimos tres años, la violencia antisindical ha continuado en Colombia. Y las estadísticas podrían ser en realidad todavía peores, debido a la existencia de un subregistro en los casos de violencia contra sindicalistas, principalmente contra docentes sindicalizados y trabajadores rurales. Aunque el Gobierno apunte como progreso la disminución de los casos de asesinatos, la violencia contra sindicalistas ha permanecido en el tiempo. Los 2.975 casos de violencia contra sindicalistas entre 2011 y 2019 son un indicador de la continuidad de la cultura y la violencia antisindical que mantiene a Colombia en cabeza de la lista de los peores países del mundo en cuanto a garantía de los derechos humanos, laborales y sindicales.

**Tabla 1. Violaciones a la vida, libertad e integridad cometidas contra sindicalistas en Colombia (del 7 de abril de 2011 al 17 de julio de 2019)**

Tipo de violación/Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Amenazas	321	450	337	244	121	202	137	175	51	<b>2.038</b>
Hostigamiento	41	50	63	78	30	30	26	8	7	<b>333</b>
Homicidios	24	25	37	21	21	20	22	34	9	<b>213</b>
Atentado con o sin lesiones	10	9	18	24	17	18	17	10	1	<b>124</b>
Desplazamiento forzado	17	91	3	1	-	1	1	2	-	<b>116</b>
Detención arbitraria	12	19	24	17	8	5	9	-	-	<b>94</b>
Allanamiento ilegal	1	3	2	2	2	8	1	1	-	<b>20</b>
Desaparición forzada	1	5	1	-	2	-	1	3	-	<b>13</b>
Tortura	1	2	-	1	4	2	1	1	1	<b>13</b>
Secuestro	3	-	4	-	3	-	-	-	1	<b>11</b>
<b>Total general</b>	<b>431</b>	<b>654</b>	<b>489</b>	<b>388</b>	<b>208</b>	<b>286</b>	<b>215</b>	<b>234</b>	<b>70</b>	<b>2.975</b>

Fuente: Sistema de Información de Derechos Humanos, Sinderh, ENS.

La violencia antisindical en este periodo (2011-2019) se enmarcan en los siguientes patrones:

- la persistencia de los hechos de violencia;
- la violencia antisindical se focaliza en activistas y dirigentes sindicales;
- se acrecientan los hechos de violencia dirigidos contra organizaciones sindicales en su conjunto;
- se presenta un cruce entre la violencia, la estigmatización, y la criminalización de la acción sindical y de la protesta;
- la reactivación de la violencia antisindical en el sector rural;
- la persistencia de la violencia antisindical en medio de un contexto de violencia contra líderes y defensores de derechos humanos;
- la ausencia de justicia es preponderante y persiste alta impunidad;
- las medidas dispuestas para proteger a sindicalistas no logran garantizar su libertad sindical ni su integridad física.

El 64% de los casos de violencia se concentraron en tres sectores: educación, agricultura y minería. En cuanto a presuntos responsables, el común denominador es que no se conoce información en el 60% de los casos documentados debido a la inoperancia del sistema de justicia. De los casos restantes, los grupos paramilitares figuran como responsables en 72,6% y los organismos estatales en 19%. En menor medida han participado la guerrilla, el propio empleador y la delincuencia común.

Respecto a la impunidad, en el delito de homicidio asciende al 87%, y en el delito de amenazas –la violación más sufrida por los sindicalistas– tiene a su vez el más alto índice de impunidad con el 99,8%. En general, frente a delitos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos tenemos que la impunidad en casos de sindicalistas es del 95%.

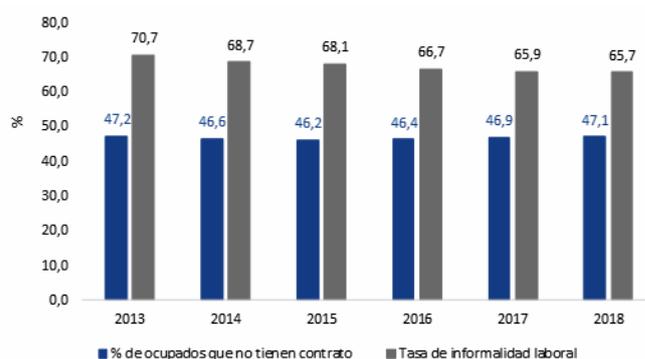
Si bien hubo un anuncio de fortalecimiento en la capacidad de la Fiscalía General para investigar los crímenes cometidos contra sindicalistas, los resultados no son propios de una sociedad donde prevalezca el Estado de derecho, ni el imperio de la ley. Persiste la deuda del Gobierno colombiano en la salvaguardia de la libertad sindical, en detener la violencia antisindical y perseguir sus promotores y los autores materiales, de manera sistemática y estructurada, con el fin de sancionarlos ejemplarmente.

## Altos índices de informalidad y tercerización ilegal

El Título IX del Acuerdo de Asociación con la UE promueve un vínculo fuerte entre comercio y desarrollo sostenible que, por ende, implica la necesidad de fomentar el trabajo decente como forma de aumentar la eficiencia económica, la innovación y la productividad. En Colombia la informalidad laboral ha sido la mayor barrera en contra de condiciones de trabajo decente para los más de 22 millones de trabajadores ocupados en el país.

Si medimos la tasa de trabajo informal en Colombia por el número de trabajadores sin acceso a los sistemas básicos de seguridad social contributivo, tales como salud, pensiones y riesgos laborales, se puede percibir la persistencia del severo problema de precariedad laboral que padece la gran mayoría de trabajadores, la cual asciende al 65,7% de los ocupados.

**Gráfico 1. Tasa de informalidad laboral y % de ocupados sin contrato, 2013-2018.**



Fuente: construido por la ENS con información del DANE y de Fuente de Información Laboral de Colombia (Filco).

Para 2018 había casi 15 millones de trabajadores colombianos laborando sin acceso a los sistemas de seguridad social básica. También están excluidos, en la práctica, de la posibilidad de ejercer su derecho fundamental a la libertad sindical y a la negociación colectiva y de poder tener el mínimo grado de estabilidad laboral.

Como se ve en el Gráfico 1, durante los seis años de la vigencia del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, no ha habido cambios significativos en el porcentaje de colombianos que trabajan con la protección mínima de un contrato laboral. La apertura económica, la negociación y firma de 14 diferentes Tratados de Libre Comercio poco ha contribuido a fomentar la formalidad laboral y menos a impulsar relaciones de trabajo decente.

Aunque se han reducido las relaciones laborales ilegales en años recientes –pasando del 16,7% de todos los ocupados en 2013, al 9,7% en 2018–, para este último año existen más de 2 millones de trabajadores laborando en esta situación de exclusión total de sus derechos laborales básicos.

La continuidad de relaciones laborales ilegales y las prácticas de precarización laboral, son la constante en Colombia, muy a pesar del supuesto compromiso del Gobierno para frenar la tercerización laboral en actividades misionales y permanentes. Hoy por hoy persiste una práctica empresarial que sigue buscando reducir costos laborales a través de la tercerización y precarización.

**Gráfico 2. Ocupados que laboran en la empresa que los contratan (eje izquierdo) frente a ocupados tercerizados (eje derecho), 2013-2018.**



Fuente: construido por la ENS utilizando los microdatos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares-DANE.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, la cantidad de trabajadores tercerizados – que tienen contrato, pero no necesariamente de manera legal – subió entre 2013 y 2018 en 92.163 personas.

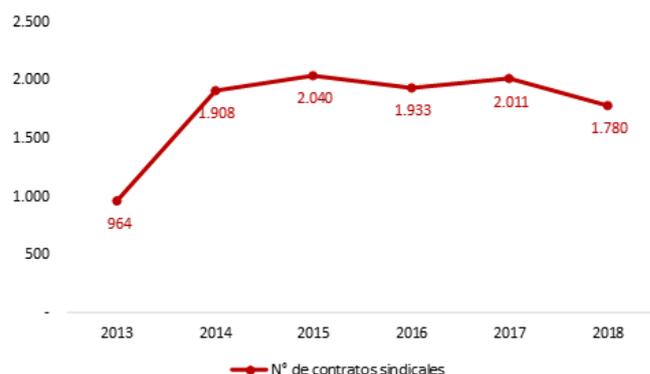
Las instancias internacionales, relacionadas con los Tratados de Libre Comercio y la adhesión de Colombia a la OCDE, instaron al Gobierno colombiano a que actuara con urgencia para erradicar la muy difundida práctica empresarial de tercerizar ilegalmente a trabajadores que desempeñaban labores misionales (*core business*), mediante el uso abusivo de figuras jurídicas como las Cooperativas de Trabajo Asociados y los Contratos Sindicales.

Mismo con un aumento sustantivo de su presupuesto, debido a los aportes de la cooperación de Estados Unidos y la UE, el Ministerio del Trabajo no ha sido efectivo en reducir notablemente este flagelo laboral. Mientras el número de Cooperativas de Trabajo Asociado (CTAs) y sus afiliados disminuyeron inmediatamente después de la firma del Plan de

Acción Laboral Colombia-EEUU, hubo una mutación empresarial, especialmente en el sector de salud, a través de la cual, de la noche a la mañana, miles de empresarios inescrupulosos optaron por contratar a través de los llamados contratos sindicales.

A pesar del nombre, estos contratos no tienen nada de sindicales. Esta figura consagrada en la legislación colombiana define “como contrato sindical” el que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos patronales para la prestación de servicios o la ejecución de una obra por medio de sus afiliados”. Es decir, una empresa puede firmar un contrato con una organización de trabajadores estipulando que ésta, por medio de sus supuestos afiliados, realizará una obra a favor de la empresa. Esto convierte al sindicato en empleador de sus afiliados y en intermediario laboral, desnaturalizando el papel de las verdaderas organizaciones sindicales, tal como lo demuestra la creación de miles de falsos sindicatos.

**Gráfico 3. Número de contratos sindicales, 2013-2018.**



Fuente: Con información de diversos informes del Ministerio de Trabajo Colombia.

Luego de persistentes críticas al uso y abuso de los contratos sindicales, el Ministerio del Trabajo expidió varias modificaciones al uso de esta figura, sin que este mecanismo ofreciera protección para los trabajadores. Como se pueden ver en el gráfico 3, a partir de la ratificación del Acuerdo de Asociación con la UE el número de contratos sindicales, en vez de disminuir, se ha disparado sin un control adecuado por parte de las autoridades colombianas.

Junto con el uso de los contratos sindicales, se ha visto el incremento exorbitante de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica creada en 2008 para fomentar la formalización empresarial de micro y pequeñas empresas a través de la simplificación de los costos y procedimientos administrativos requeridos para registrar, operar y/o liquidar una empresa.

Esta modalidad ha crecido sin enfrentar las necesarias acciones regulatorias relacionadas del monitoreo de su comportamiento laboral. Como los trabajadores de las SAS son legalmente reconocidos como “socios”, el Ministerio del Trabajo no produce información sobre el número de trabajadores contratados a través de esta figura.

Además, las SAS no requieren la autorización de la Superintendencia de Sociedades para disolverse y los accionistas solo son responsables por el monto de su inversión y, por ende, están exentas a aceptar responsabilidad por cualquier pago laboral vencido.

Otro beneficio de registrarse como SAS es que estas sociedades pueden desarrollar cualquier actividad comercial o civil legal y, entonces, no estarían impedidas a tercerizar trabajadores para el desarrollo de actividades misionales. Efectivamente, las SAS no solo han apoyado los contratos sindicales para disimular el papel violatorio de las Cooperativas de Trabajo Asociado, sino que han flexibilizado las relaciones laborales en todos los sectores económicos sin que la autoridad reaccione ni sancione estas prácticas. Debido a esta omisión regulatoria, las SAS se han disparado durante la última década.

Otra figura jurídica utilizada para restringir la acción sindical e impedir que los sindicatos crezcan dentro de las empresas son los llamados pactos colectivos y los planes de beneficio. El Pacto Colectivo es aquel que se celebra entre empleadores y trabajadores no sindicalizados para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia, y solamente son aplicables a quienes lo hayan suscrito o adhieran a él.

En el caso de que el sindicato o sindicatos presentes en la empresa agrupen a más de la tercera parte de los trabajadores, no podrán existir pactos colectivos. Ni pueden usarse como elemento de discriminación ni como herramienta del empleador para atentar contra el derecho de asociación sindical. En el mismo sentido se entienden los planes de beneficios otorgados por las empresas a los trabajadores no sindicalizados.

Para diciembre de 2018 existían 519 pactos colectivos vigentes, 325 de los cuales se encontraban en el sector de la industria (el 63,72% del total) y otros 59 en la agroindustria (11,56% del total). En 2019 vencerán 170 pactos (el 32,75% del total) y en 2020 otros 136 (el 26,2% del total).

La tasa de sindicalización sigue siendo extremadamente baja en comparación con los estándares internacionales. En 2017 solo 4,6% de los trabajadores estaban afiliados a un sindicato. La

baja densidad sindical ha menguado la cobertura de la negociación colectiva. Todas las convenciones colectivas vigentes en Colombia en 2018 sumaban 1.344 en 1.313 empresas, y sólo beneficiaban a 393.723 trabajadores, es decir el 4,6% del total de los obreros y empleados asalariados particulares y del 5,5% sumados los empleados públicos con acuerdos colectivos

## **Retrocesos en la inspección laboral**

Uno de los ejes estratégicos del fortalecimiento institucional debería haber sido la ampliación de la plantilla de inspectores del trabajo como fuerza principal para aplicar las leyes laborales en los lugares de trabajo en todo el territorio nacional, incluyendo la ruralidad. El Sistema de Inspección Vigilancia y Control de Trabajo (IVC) en Colombia debería asegurar el cumplimiento de normas, reglamentos y convenciones del trabajo. La gravedad y difusión de prácticas violatorias de las normas y los reglamentos de trabajo requería que se fortaleciera este sistema urgentemente.

Hoy por hoy los 904 inspectores actuales son insuficientes, teniendo en cuenta la población ocupada a nivel nacional. Persiste un importante déficit de inspectores según los estándares de la OCDE. Deberían ser al menos 1.376 inspectores, con el agravante de que apenas 218 tienen funciones específicas de vigilancia y control.

Si se logró cumplir tardíamente con algunas de las metas de fortalecimiento del sistema de IVC, no se ha cumplido con la efectividad de su acción, sobre todo en los sectores priorizados en el Plan de Acción Laboral Colombia-EEUU. Serias y continuas violaciones a los derechos laborales se han encontrado en los sectores de aceite de palma, caña de azúcar, flores cortadas, puertos y minas, sin la debida acción por parte de la inspección de trabajo.

## **No cesa la discriminación contra sindicalistas**

Durante décadas Colombia ha sido sinónimo de prácticas antisindicales que impiden el pleno ejercicio de las libertades sindicales consagradas en los convenios de la OIT y en la legislación colombiana.

El Plan de Acción Laboral Colombia-EEUU al igual que las recomendaciones de la Misión de Alto Nivel de la OIT, el ELSAC de la OCDE y la Resolución 2628/2012 del Parlamento Europeo, propusieron medidas para reducir y, eventualmente, erradicar las violaciones de estos derechos laborales fundamentales.

Una de las medidas para castigar estas prácticas fue la reforma del Código Penal (artículo 200), que incluyó la posibilidad de imponer penas de prisión a los empleadores que fomentaran prácticas antisindicales con multas de entre 100 y 300 salarios mínimos mensuales legales. Sin embargo, la reforma dejó la sanción como excarcelable y sólo por un periodo entre uno o dos años – excepto en casos de violencia sobre una persona, cuando sube a tres y cinco años de cárcel.

La falta de articulación institucional entre el Ministerio de Trabajo y la Fiscalía, impidió que se impulsaran las investigaciones satisfactoriamente para culminar en sanciones ejemplares. En ocho años, la Fiscalía General ha abierto 2.428 procesos, de ellos 2.107 (86,8%) fueron cerrados, y los restantes 321 (13,2%) figuran como activos, lo que evidencia alta impunidad.

Prueba de la ineficiencia de las acciones por parte del Estado es la existencia de solamente una sentencia emitida hasta hoy por un caso de discriminación antisindical – que fue absolutoria y se encuentra en proceso de apelación por parte de la Fiscalía

## Asesinatos de defensores de los derechos humanos

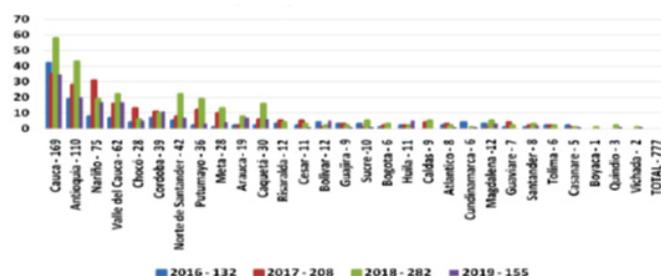
En Colombia se violan los derechos humanos de manera sistemática contra líderes sociales, defensores de derechos humanos, campesinos, ambientalistas y sindicalistas. La violencia tiene la complicidad del Gobierno y resulta de una errónea política incubada en las fuerzas militares desde los altos mandos, contando con la permisividad del Ministerio de Defensa, basada en la protección institucional de los responsables de violaciones a los derechos humanos como las ejecuciones extrajudiciales.

Los datos de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos son dramáticos y cuestionan la vocación democrática del Gobierno de Duque. Hay inúmeras denuncias concretas de alianzas de autoridades del gobierno con grupos armados ilegales – especialmente paramilitares –, que amparan la impunidad de los asesinatos de civiles mediante ejecuciones extrajudiciales

Entre el 1 de enero de 2016 y 8 de septiembre de 2019, 777 personas, líderes sociales y defensoras de los derechos humanos, han sido asesinadas en Colombia. La secuencia por año son 132 asesinatos en 2016, 208 en 2017, 282 en 2018 y 155 entre enero y septiembre de 2019.

Desde 2018, se ha profundizado una práctica de estigmatización contra líderes sociales, sindicales y defensores de derechos humanos, por parte de funcionarios públicos como el ministro de Defensa Guillermo Botero y el comandante del Ejército Nicacio Martínez. Mediante instrucciones oficiales, ellos han alentado posibles ejecuciones extrajudiciales de civiles como resultados operacionales.

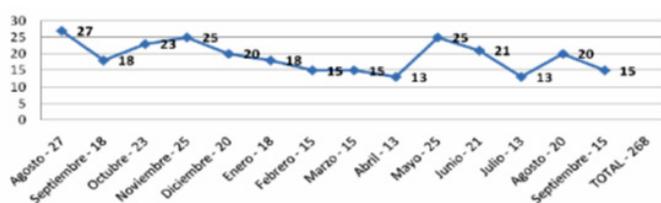
### Gráfico 4. Homicidios líderes sociales y defensores de derechos humanos por departamento. Año 2016 - 2019



Entre el 1 de enero de 2016 y el 8 de septiembre de 2019

En los registros de las organizaciones Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, La Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (CACEP), y el Instituto de Estudios sobre Paz y Desarrollo (INDEPAZ) muestran que desde la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno (2016) y las FARC-EP y el 8 de septiembre del 2019, 151 reincorporados han sido asesinados en el territorio nacional.

### Gráfico 5. Homicidios líderes sociales y defensores de derechos humanos por el Gobierno de Ivan Duque por mes



Según el Informe “El aprendizaje del embrujo” (2019), preparado por tres plataformas que agrupan a más de 500 organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno dice avanzar en el desmonte de los grupos paramilitares y la Fiscalía manifiesta que hay avances en las investigaciones. Sin embargo, los datos de la Fiscalía indican que persiste una alta impunidad, debido a que apenas se han dictado nueve sentencias, que equivale al 7% del total de casos investigados. Esto significa una impunidad del 93% de los casos de asesinatos de líderes y violaciones a los derechos humanos, entre 2017 y 2019.

Pasado un año de mandato del presidente Iván Duque sobresalen la falta de garantías por parte del Gobierno nacional respecto a la seguridad de los excombatientes de las FARC y de los líderes sociales. Según un informe publicado en julio del 2019 por la Misión de Verificación de Las Naciones Unidas en Colombia, en los territorios que han sido afectados históricamente por la violencia, se ha presentado la mayor cantidad de ataques a excombatientes. Un total de 168 excombatientes fueron asesinados desde la firma del Acuerdo de Paz hasta finales de 2019.

A pesar de la presencia de las fuerzas militares y de la policía en los espacios territoriales de capacitación y reincorporación, todavía hace falta la presencia estatal integral en los municipios y regiones más afectados por la violencia social y política.

Pese a los anuncios del Gobierno nacional y a la implementación de Planes Militares y el Plan de Acción Oportuna, en la mayoría de los casos de asesinatos de líderes y defensores de derechos humanos la presunción de responsabilidad recae en los nuevos grupos paramilitares. Es evidente el incremento del accionar de grupos armados ilegales organizados caracterizados como Grupos Armados Organizados (GAO), sin que exista voluntad política del Gobierno ni de la policía de desmontar dichas estructuras criminales.

Además, la violencia política durante las elecciones locales se ha incrementado en el país, producto de los diferentes actores violentos con intereses en las representaciones que ven una salida en el asesinato e intimidación como mecanismos de competencia. La prestigiosa Fundación Paz y Reconciliación asegura que las regiones con más hechos de violencia política electoral ya no están necesariamente en zonas afectadas por el conflicto armado. Se identifican 25 departamentos –78,12% de todo el territorio nacional– con 90 hechos de violencia electoral que han dejado un total de 143 víctimas.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que “las violaciones se producen en un contexto de estigmatización de la labor de las víctimas, especialmente aquellos que viven en zonas rurales. Estas regiones se caracterizan por la falta de servicios básicos adecuados, altos niveles de pobreza, la existencia de cultivos ilícitos, la presencia de grupos armados ilegales y grupos criminales. Existe una necesidad urgente de abordar las diferencias, brechas y discrepancias en el disfrute de todos los derechos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, y especialmente en las zonas rurales”.



© Jorge Luis Cerdan Campos, Hoja de Coca, Concurso Latinoamericano de Fotografía Documental Los Trabajos y los Días (ENS-Colombia)

Desde 2012 el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC llegaron a varios acuerdos parciales que concluyeron en el Acuerdo Final de Paz, firmado el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena por el presidente Juan Manuel Santos y el líder de la extinta guerrilla Rodrigo Londoño. Luego de los resultados negativos del plebiscito se incorporaron modificaciones al Acuerdo propuestas por los sectores opositores liderados por el expresidente Álvaro Uribe.

El texto final modificado se firma nuevamente el 24 de noviembre del 2016 en Bogotá y seguidamente es ratificado por el Congreso de la República seis días después con el respectivo blindaje jurídico y político tanto de la Corte Constitucional colombiana como del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El Acuerdo de Paz tiene seis puntos fundamentales.

- La **reforma rural integral** que busca disminuir en un 50% la pobreza en el campo y la brecha de desarrollo entre los sectores urbanos y rurales. Además de restituir las tierras que les fueron arrebatadas a los campesinos y garantizar la presencia del Estado con una oferta de servicios social a la población rural.
- La **participación política** que busca una apertura democrática a todos los sectores de cualquier inclinación política, incluyendo la participación de los excombatientes de las FARC.
- El **fin del conflicto** que tiene como propósito el desarme y disolución de las FARC como grupo armado y la debida desmovilización y reintegración a la sociedad de todos sus integrantes, así como el cese de hostilidades entre el Gobierno y el grupo guerrillero.
- La solución del problema de las drogas ilícitas, **combatir el narcotráfico** y la producción de drogas, garantizando una alternativa legal a los cultivadores mediante la sustitución de cultivos.
- Los **derechos de las víctimas**, procurando la verdad para aclarar los hechos violentos que afectaron a la población civil, hacer justicia y garantizar la seguridad y reparación integral de las víctimas.
- La **implementación, verificación y refrendación** del Acuerdo, que busca la correcta implementación de todos los puntos anteriores y el acompañamiento de la comunidad internacional para tal fin.

## El Acuerdo de Paz en riesgo

La firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC significó terminar uno de los conflictos armados internos de casi 55 años, con más de 263.000 muertos, 80.000 desaparecidos y 8 millones de desplazados o refugiados internos. Con la implementación efectiva del Acuerdo de Paz se podría avanzar progresivamente en excluir las armas de la política y superar las alianzas de la criminalidad con actores políticos locales, ampliar y transparentar la democracia, recuperar el territorio y garantizar la presencia del Estado Social de Derecho en la ruralidad, avanzar en la reforma agraria con el fin de devolver la tierra a los campesinos y trabajadores rurales y contribuir a la superación de las desigualdades en el acceso a la tierra, del ingreso y de la riqueza.

Sin embargo, un sector conservador liderado por el expresidente Álvaro Uribe, el actual presidente Iván Duque, en alianza con élites locales y el apoyo subrepticio de antiguos grupos paramilitares – estructuras armadas ligadas al narcotráfico– se ha opuesto de manera radical al Acuerdo. Estos grupos están impidiendo la implementación de las necesarias reformas para la Paz, especialmente relacionadas a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la reforma rural y la reforma política.

Estos grupos políticos buscan mantener la continuidad del conflicto armado y alientan el rearme de los excombatientes lo que se traduce en las acciones de violencia contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y miembros de las FARC. Todo ello para justificar sus estrategias militaristas y antidemocráticas buscando mantenerse en el poder.

## Implementación que avanza a media marcha

Informes independientes de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación, de la Comisión de Parlamentarios del Congreso de la República, del Equipo de las FARC en la Comisión de Seguimiento del Acuerdo, y de organizaciones de la sociedad civil, muestran que hay pocos avances en la implementación del Acuerdo de Paz. Son especialmente decepcionantes los hechos relativos al desarrollo legislativo, a las políticas públicas para el desarrollo y a la reincorporación de los excombatientes.

De la verificación realizada por la Secretaría Técnica, se puede concluir que, por tercer trimestre consecutivo, no ha habido avances en la implementación del primer tema de la Reforma Rural Integral, esto es, del Acceso y Uso de la Tierra o de los proyectos pendientes de aprobación relacionadas con este tema. Tampoco se avanza en materia de creación de la Jurisdicción Agraria, ni en la creación o fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina.

La Secretaría Técnica, afirma que, “en materia de reducción de la pobreza, las metas del Plan Marco de Implementación del Acuerdo (PMI) son la erradicación de la pobreza extrema en la zona rural y la reducción en un 50% de la pobreza multidimensional en zona rural en un período de 15 años”. Sin embargo, el énfasis en la disminución de la pobreza extrema no se hace en la zona rural. Las metas de reducción en los cuatro años del Gobierno, en vez de contribuir a disminuir el peso de la pobreza rural en la pobreza total, lo aumenta.

Por su parte el Informe del Congreso de la República de 2019 acerca del proceso de implementación del Acuerdo de Paz, señala “la fragilidad del acuerdo”. El informe revela que la persistencia de los hechos de violencia se debe a “la indiferencia que hay sobre la implementación del acuerdo en las zonas rurales del país en las que no hay garantía de bienes, servicios ni de seguridad”.

El Parlamento colombiano afirma además que el actual Gobierno “tiene una visión limitada y contradictoria del Acuerdo de Paz”. Para la comunidad internacional el Gobierno asegura su compromiso con la paz. “Mientras tanto en el país expresa reservas a lo acordado, no hace las inversiones necesarias en los territorios, carece de una política de seguridad ciudadana que dé confianza y tranquilidad, presenta objeciones a la ley de la Justicia Especial para la Paz, introduce reformas legislativas que generan incertidumbre

entre víctimas y excombatientes, y da vía libre para el avance de reformas legislativas y constitucionales (modificaciones a la JEP) que pondrían en grave riesgo la esencia del Acuerdo de Paz”.

El Gobierno niega la existencia del conflicto armado interno para no reconocer el Acuerdo como política de Estado. Según esta lógica, no se busca garantizar la paz territorial basada en la participación ciudadana, la ampliación de la democracia, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad y el reconocimiento de los daños causados por todas las partes en el conflicto armado. Por el contrario, para el Gobierno, se trata simplemente de un proceso de “estabilización” y de garantía de la “legalidad”, asociado con la reincorporación de las bases guerrilleras.

En consecuencia, según el Congreso de la República, “el 57% de las normas requeridas para la implementación del acuerdo aún están pendientes de trámite en el Congreso”. Además, desde el Gobierno Duque se imponen restricciones fiscales y decisiones presupuestarias que ponen en grave riesgo la capacidad de las entidades del Estado de implementar lo acordado.

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018 y el Plan Marco de Implementación, para hacer realidad los puntos acordados en el Acuerdo de Paz se requiere al menos un presupuesto de 139,1 billones de pesos colombianos (USD 41.000 millones). Este monto debería ser invertido en un período de 15 años. El Plan de Inversiones del presidente Iván Duque incluyó solamente 37 billones de pesos colombianos (USD 10.680 millones) que deberían ser destinados a la implementación del Acuerdo.

En lo relativo a la reincorporación y seguridad territorial, se logró la entrega a la Misión de la ONU de más de 9.000 armas y se espera incorporar a más de 13.000 excombatientes. Sin embargo, cerca del 10% de la población desmovilizada no ha continuado con la reincorporación, y “el 83% de los excombatientes objeto del proceso de reincorporación (13.018), siguen sin hacer parte de ningún proyecto productivo”, tal como señala el Congreso de la República.

También según el Congreso de la República, los índices de violencia han ascendido y se han concentrado en las zonas rurales y amenazan a líderes sociales y a excombatientes de las FARC, “quebrando por primera vez la tendencia descendente que venía desde 2013 de los índices de violencia”.

Mientras en 2017 la tasa de homicidios era de 24,4 por cada 100.000 habitantes, esta cifra ascendió a 24,9 en 2018, y desde agosto de 2018 a julio de 2019 han sido asesinados 56 excombatientes, sumando 138 asesinatos desde el inicio de la dejación de armas. Esta situación agrava las condiciones de impunidad en los municipios del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) donde la presencia de jueces, fiscales y policía es insuficiente.

Según el respetado Instituto Kroc, el estado de la implementación de todos los compromisos del Acuerdo de Paz hasta febrero de 2019 era de 31% no iniciadas, 34% con mínimas acciones, 12% de acciones intermedias y apenas 23% completado.

El avance real alcanzado hasta el momento se dio gracias a la reincorporación a la vida civil de los excombatientes y la participación política en el nuevo partido político denominado Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) así como al funcionamiento del componente de verificación internacional en cabeza de la Misión de Verificación de la ONU.

## **Sabotaje al Sistema de Justicia Transicional**

En lo relativo al desarrollo normativo del Acuerdo de paz en el punto 5, en virtud del procedimiento legislativo especial para la paz, establecido en el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2016, conocido como *Fast Track*, se tramitó un conjunto de normas de carácter constitucional y legal, las cuales resultan fundamentales para la estabilidad y viabilidad política de la paz duradera en Colombia.

Uno de los temas cruciales sobre el cual el Gobierno y su partido desataron un ataque furioso fue el punto relativo a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en cuanto a la obligación de los militares involucrados en violaciones al Derecho Internacional Humanitario y graves infracciones a los derechos humanos de comparecer a esta jurisdicción y contar la verdad para acceder a los beneficios legales de la libertad.

El trámite en el Congreso y la sanción presidencial de la ley reglamentaria estuvo rodeado de un gran debate nacional e internacional sobre las improcedentes y engañosas seis objeciones que presentó el presidente Duque a dicha ley para impedir su vigencia. Los sectores de derecha militaristas quieren proteger a toda costa a los militares responsables de dichas violaciones de los derechos humanos. Las objeciones de Duque fueron desestimadas por la Corte Constitucional, razón por la cual el

presidente debió sancionar esta ley, presionado por la comunidad nacional e internacional, inclusive de las Naciones Unidas y la Unión Europea. Esta es una clara demostración de la posición del Gobierno de Duque de obstaculizar el funcionamiento independiente de la justicia transicional, y de impedir la implementación del Acuerdo de Paz. No quieren que se conozca la verdad de los hechos relativos al conflicto armado.

Las propuestas del Gobierno no se han quedado solo en el discurso. En 2019, el partido de Gobierno formuló 11 proyectos de ley modificatorios del Acuerdo, que incluyen varios temas: ampliar la facultad del presidente para objetar proyectos de ley, desarrollar el artículo 22 de la Constitución que trata sobre el derecho a la paz, la objeción de conciencia respecto del servicio militar, otorgar tratamiento especial a los miembros de la fuerza pública que hayan cometido delitos de los contemplados por el Derecho Internacional Humanitario antes del 1 de diciembre de 2016, reformar el procedimiento ante la JEP, modificar la Ley de Víctimas en el tema de restitución de tierras a las víctimas, eliminar beneficios para quienes cometan delitos sexuales, impugnación de sentencias condenatorias con efecto retroactivo, entre otros.

## **Falta de garantías a los excombatientes**

El punto del Acuerdo de Paz sobre la participación política parte de la premisa de que la construcción y consolidación de la paz requiere de la ampliación de la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas políticas. Estas medidas fortalecerían el pluralismo y la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política, inclusive de los excombatientes y de las comunidades víctimas.

El principal avance fue la transformación de las FARC en partido político legal, en donde parlamentarios provenientes de la antigua guerrilla pasaron a cumplir con la legalidad y las reglas de la democracia. No obstante, hay dificultades en la materialización de este punto, al no existir garantías plenas para la reincorporación de los excombatientes.

Por un lado, el Partido FARC no ha podido ocupar plenamente las 10 curules del Congreso de la República a que tienen derecho según el Acuerdo de Paz. Además, el Gobierno se ha resistido a cumplir las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que buscan promover la representación política de las víctimas y poblaciones afectadas por el conflicto y que han sufrido de abandono institucional.

Adicionalmente, no hay garantías para el derecho al voto en la ruralidad, en el que se buscaba facilitar el acceso a los puestos de votación de las comunidades más alejadas y dispersas en el país. Según la Misión de Observación Electoral (MOE), 32% de los municipios del país tienen solo un puesto de votación por cada 63,2 km<sup>2</sup>. Esto indica que la participación política sigue priorizando a los centros urbanos y excluye a las periferias rurales.

## La Paz no llega a las zonas rurales

El Punto Uno del Acuerdo de Paz es el compromiso del Estado de realizar la reforma rural integral. Su propósito es “integrar las regiones al desarrollo y erradicar la pobreza rural”, para lo cual “se debe crear un fondo de tierras, formalizar la pequeña y mediana propiedad rural y cerrar la frontera agrícola”.

Uno de los aspectos más relevantes de este punto es que, “a partir del cambio de las condiciones que detonaron el conflicto y la violencia, y el desarrollo agrícola, se transforme la realidad de los habitantes rurales y se garantice la no repetición” del conflicto. Sin embargo, de acuerdo al Congreso de la República, los esfuerzos del Gobierno han sido “aislados y no obedecen a una estrategia marco”.

En materia de acceso a la propiedad, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV), el 53% de los hogares rurales en actividades agropecuarias no tienen acceso a tierra. Además, la tierra está concentrada en las manos de unos pocos propietarios. Datos oficiales muestran que las unidades agrícolas de menor tamaño representan 70,9% del total, pero solo ocupan 2,4% del territorio colombiano. Mientras que las más extensas, que apenas llegan a 0,2% del número total, tienen 60,1% del área.

Por otro lado, una de las prioridades en este componente de Reforma Rural Integral, es la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Se trata de un instrumento de gestión y planificación volcado hacia los territorios más afectados por el conflicto armado, por la pobreza y que históricamente han sufrido de ausencia estatal. El enfoque territorial implica que las comunidades tienen un rol central en la formulación de los planes.

Sin embargo, aún no se tiene claridad técnica, ni financiera, ni jurídica para poner en marcha las propuestas priorizadas. También preocupa el incremento del 1,5% en la tasa de homicidios en municipios PDET, principalmente en zonas como el Catatumbo, el Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, según observado por el Congreso de la República.

Otra política de suma importancia definida en el Acuerdo de Paz es la restitución de tierras, con el restablecimiento de los derechos de propiedad de víctimas del conflicto armado y de pueblos étnicos. Caso fuera debidamente implementada, estas medidas serían una de las acciones más importantes para la construcción de la paz.

Pero un informe de la Comisión Colombiana de Juristas de 2019, resalta el avance lento de la restitución de tierras. Se han logrado sentencias en menos de 350.000 hectáreas cuando el problema del despojo se habría calculado inicialmente en 6 millones de hectáreas. Asimismo, los reclamantes padecen una serie de obstáculos en el acceso a la justicia.

La Unidad de Restitución de Tierras, organismo público encargado de este proceso, ha negado a más del 63% de las víctimas el acceso al procedimiento judicial de restitución. Mientras tanto la mayoría de los responsables por el despojo y desplazamiento forzado han salido impunes – apenas 17% de estos crimines han sido sancionados por las autoridades.

## Las recomendaciones del movimiento sindical

Teniendo en cuenta la grave situación de violaciones a los derechos humanos que comprometen al Estado colombiano y de los graves riesgos por el incumplimiento del Acuerdo de Paz, se hace un llamamiento urgente a la comunidad internacional y al gobierno de Colombia.

- Para que cumpla con la implementación del Acuerdo de Paz, incluyendo el respeto por el funcionamiento independiente de las instituciones de la justicia transicional para la paz (Jurisdicción Especial para la Paz, Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas), así como de toda la rama judicial, y decida la reactivación de la mesa de diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).
- Que las autoridades tomen medidas eficaces para detener los asesinatos de líderes sociales, sindicales, defensores de derechos humanos y excombatientes, y brindar las garantías necesarias para el ejercicio del liderazgo social, y la defensa de los derechos de ciudadanía, además de promover las investigaciones judiciales para que no siga reinando la impunidad.

- Que el Estado colombiano cumpla efectivamente los compromisos laborales internacionales suscritos por Colombia relativos a los derechos laborales, la libertad sindical, los derechos humanos y la protección a la vida, medidas eficaces para proteger la integridad física de los líderes, y los planes de reparación colectiva, que incluyan plenas garantías a los trabajadores.
- Mantener una amplia y democrática movilización social en defensa de la paz, la implementación del Acuerdo de Paz, la reconciliación entre todos los colombianos y la protección de las víctimas.
- Que las autoridades adopten medidas eficaces para garantizar el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva, y la promoción del diálogo social eficaz. Se cumpla efectivamente la función de inspección laboral, inclusive en la ruralidad.
- Formular quejas internacionales contra el Estado para exigir el cumplimiento de los compromisos y recomendaciones internacionales al Estado colombiano por parte de la Organización Internacional del Trabajo, del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales de la OCDE, alentando a la Unión Europea y al Gobierno de los Estados Unidos para que se le exija al Gobierno de Iván Duque el efectivo cumplimiento de sus obligaciones y que tome las medidas necesarias para evitar la desmejora de los estándares laborales y los derechos sindicales en Colombia.
- Promover las acciones legales, de movilización y denuncia necesarias, para hacer exigibles los acuerdos laborales internacionales y nacionales, que contribuyan a mejorar las condiciones laborales y el respeto de los derechos humanos.
- Se debe garantizar el funcionamiento del Grupo Consultivo de la Sociedad Civil, con la participación de los sindicatos nacionales en el marco del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea con el fin de realizar el monitoreo de los compromisos laborales, de derechos humanos y ambientales.
- Promover una política pública por el trabajo decente por parte del Gobierno, que incluya acciones efectivas por la formalización laboral, el control de la tercerización e intermediación laboral, los pactos y contratos sindicales, control de la informalidad y la precarización laboral, especialmente en la ruralidad, incluyendo la protección a los trabajadores del cuidado, la regulación de las plataformas digitales que usan trabajadores en la modalidad de autónomos, entre otras medidas.
- Exigirle al Estado colombiano que tome medidas eficaces para investigar y sancionar a los responsables de los asesinatos y amenazas contra líderes sociales, sindicales y defensores de derechos humanos.
- Exigir el funcionamiento apropiado del sistema moderno de inspección laboral, incluyendo inspección en las zonas rurales y actividades agrícolas.

La CSI seguirá movilizando la solidaridad internacional del movimiento sindical, de las organizaciones de derechos humanos, de los Gobiernos democráticos, de los Parlamentos de los países y de los organismos internacionales para exigirle al Gobierno colombiano que cumpla la ley, que cumpla e implemente el Acuerdo de Paz y proteja efectivamente la vida de los líderes sociales, sindicalistas y defensores de los derechos humanos.

## Referencias Bibliográficas

Alto comisionado para la paz. (2019) Gobierno Nacional destaca creación de 385 Consejos Territoriales de Paz para resolución de conflictos en zonas afectadas por la violencia. En: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Prensa/Paginas/2019/Gobierno-Nacional-destaca-creacion-de-385-Consejos-Territoriales-de-Paz-para-resolucion-de-conflictos.aspx>

Alvarado, S. (8 de mayo de 2019). Los asesinatos de exguerrilleros comprometen la paz en Colombia. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/05/08/asesinatos-exguerrilleros-colombia/?module=inline>

Congreso de la República (2019). En qué va el Acuerdo de Paz. A un año del gobierno de Duque. Retos y recomendaciones. Informe 01. Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz.

Comisión Colombiana de Juristas y otros (2019), Radiografía de la restitución de tierras en Colombia. Bogotá. Recuperado de [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_en\\_Colombia\\_2019.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf)

Congreso de la República. Ley 1909 de 2018.

United States Institute of Peace – Making Peace Possible (2019) ¿En qué va el acuerdo de paz a un año del Gobierno de Duque? Retos y Recomendaciones.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político. (2019) La implementación del acuerdo de paz durante el Gobierno de Iván Duque. Tendencia a la perfidia y simulación. Gentes del Común.

Centro de Pensamiento y Diálogo Político -Componente FARC-CSIVI (agosto 2019). “Paz ausente” a la “paz simulada” Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020

Común Acuerdo. (2018) La Implementación del Acuerdo de Paz.

CASTILLEJO, S. (2019,22,10) La implementación de los PDET amenaza con quedarse en letra muerta. EL TIEMPO. En: <https://www.eltiempo.com/datos/retrasos-en-la-implementacion-de-los-pdet-de-los-acuerdos-de-paz-274764>

CASTRILLÓN. G. (2019, 17, 11) “El ELN ha respetado nuestro proceso”. Ex combatiente de las FARC en Arauca. EL ESPECTADOR. En: <https://www.>

[elespectador.com/colombia2020/territorio/el-eln-ha-respetado-nuestro-proceso-excombatientes-de-las-farc-en-arauca-articulo-881613](https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/el-eln-ha-respetado-nuestro-proceso-excombatientes-de-las-farc-en-arauca-articulo-881613)

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT (2017). Balance tras 6 años desde las conclusiones de la misión de alto nivel de OIT.

Corporación Nuevo Arco Iris (2019) “La paz bloqueada: El Agro durante el Gobierno de Iván Duque”. Bogotá. Hawkins, Daniel (2019). El fracaso del TLC con la Unión Europea: ni más empleo ni mejores estándares laborales. Recuperado de <http://ail.ens.org.co/informe-especial/el-fracaso-del-tlc-con-la-union-europea-ni-mas-empleo-ni-mejores-estandares-laborales/>

Escuela Nacional Sindical (2019). Informe Nacional de Trabajo Decente 2019.

Fattal, A. (30 de agosto de 2019). La frágil paz de Colombia está en peligro. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2019/08/30/espanol/opinion/farc-acuerdo-de-paz-colombia.html>

FARC (2019) “La implementación del Acuerdo de paz durante el Gobierno de Iván Duque Tendencia a la perfidia y simulación.

Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular - CACEP, Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, y el Instituto de Estudios sobre Paz y Desarrollo –INDEPAZ (2019). Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz. Informe Especial. Bogotá.

Misión de Observación Electoral. (2017) Informe Completo de la Propuesta de Reforma Electoral MEE. En: <https://moe.org.co/explicacion-grafica-la-propuesta-la-mee/>

Orguloso, Alberto. (2019). Incumplimientos Laborales del Acuerdo Comercial de la Unión Europea y Colombia. Escuela Nacional Sindical.

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU); Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) (2019). Balance del primer año de gobierno de Iván Duque. EL APRENDIZ DEL EMBRUJO: Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de Gobierno de Iván Duque. Bogotá.

Vallies, Vincent (2019). Europa y la construcción de paz con enfoque de derechos en Colombia. Bogotá.





