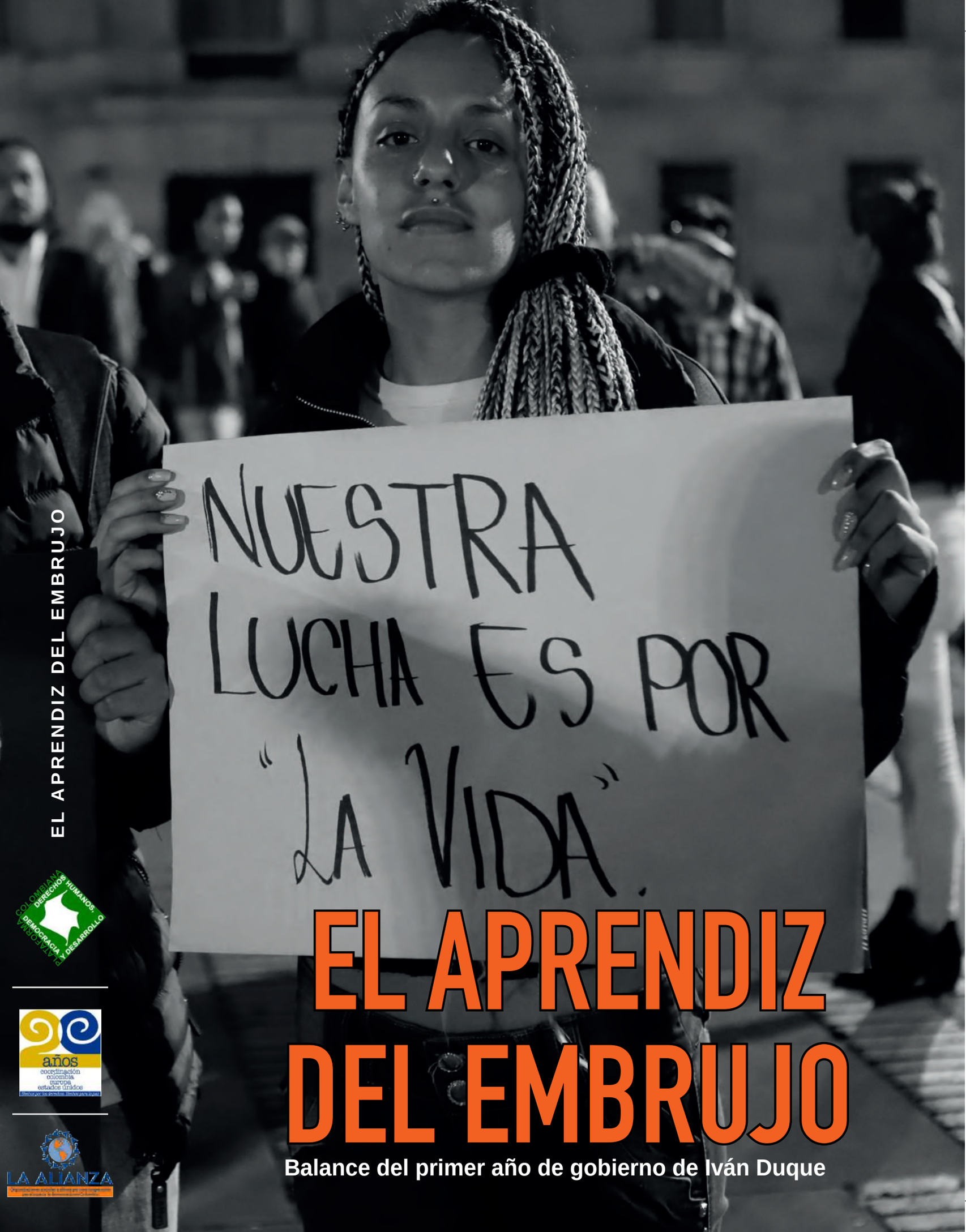


EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

Finge la paz, reinventa la guerra y privatiza lo público

Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO

Finge la paz, reinventa la guerra y privatiza lo público

Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

COLOMBIANA DERECHOS HUMANOS DEMOCRACIA Y DESARROLLO

20 años coordinación colombia europa estados unidos

LA ALIANZA

EL APRENDIZ DEL EMBRUJO:
Finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público.
Balance del primer año de gobierno de Iván Duque

Una publicación de:

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

- Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (CCEEU)
  Diagonal 40 A No. 14 – 66 Tercer Piso, Bogotá D.C.
  coeuropa@coeuropa.org.co

- Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza)
  Carrera 15 A Bis No. 45 – 37 Bogotá D.C.
  alianza@coljuristas.org

Comité Académico:

- Camilo Castellanos – Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo – PCDHDD
- Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla - Corporación Viva la Ciudadanía - PCDHDD
- Soraya Gutiérrez Argüello - Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo - CCEEU
- Alberto Yepes - Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. Coordinación Colombia - Europa - Estados Unidos - CCEEU
- Andreiev Alberto Pinzón Franco - ENDA América Latina - PCDHDD
- Liliana Marcela Vargas Vásquez - Asociación de Trabajo Interdisciplinario - ATI - PCDHDD
- Ana María Rodríguez - Comisión Colombiana de Juristas - ALIANZA
- Juan Bernardo Rosado - Corporación de Investigación y Acción Social - CIASE - PCDHDD

Editor: Hernán Darío Correa
Diseño y diagramación: Andrea Velasco Blel
Impresión: Ediciones Antropos
ISBN:978-958-8592-62-6

Fotos de carátula:
Jesús Abad Colorado
Todas las fotos incluidas en el libro, salvo indicación expresa en contrario, son de Jesús Abad Colorado, a quien los editores agradecen especialmente, así como a Julio César González, Matador, por su aporte con las caricaturas de su autoría. Igualmente a quienes cedieron sus fotografías, cuyo crédito se indica en cada caso.

Esta publicación es de carácter pedagógico. Está autorizada su difusión por cualquier medio siempre y cuando se cite la fuente.

Los contenidos aquí incluidos sólo comprometen la opinión de sus autores/as, y no reflejan necesariamente las posturas de las organizaciones que lo financiaron.

Bogotá, septiembre de 2019

Contenido

Presentación 17

Prólogo
UN GOBIERNO CIEGO, SORDO, PERDIDO Y FRÁGIL
Luz María Tobón Vallejo 22

I. COLOMBIA EN EL MUNDO 26

LA LEY DEL EMBUDO.
El proteccionismo autoritario de Trump
y sus impactos en Colombia
Marcelo Caruso Azcárate 28

ESPECULAN CON DIOS Y CON EL DIABLO.
Las derechas en América Latina: Una inestable reinstalación
Alejandro Mantilla Q. 32

EUROPA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ CON ENFOQUE
DE DERECHOS EN COLOMBIA
Vincent Vallies 40

RETÓRICA AMIGABLE Y PRÁCTICA ADVERSA.
El Gobierno Duque y los mecanismos internacionales de
protección de derechos humanos
Comisión Colombiana de Juristas 44

II. EL RÉGIMEN: PACTOS CONTRA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE FUTURO 50

LOS GREMIOS AL MANDO.
Captura corporativa e interferencia
privada en el Gobierno Duque
Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" 52

PAÍS FORMAL Y PAÍS REAL.
Crisis de los partidos e incertidumbre en el régimen político colombiano
Hernán Darío Correa 58

JUSTICIA Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD
Comisión Colombiana de Juristas 58

365 DÍAS, 8.760 HORAS, 525.600 MINUTOS DE OPINIÓN
Ricardo Silva Romero 62

UN PUEBLO QUE CAMINA HACIA ADELANTE,
Y UN GOBIERNO QUE MARCHA PARA ATRÁS.
Si se quiere reeditar el pasado, los movimientos sociales construyen a diario el futuro
Asociación Minga
Andrea Marcela Cely Forero 70

III. DECONSTRUYENDO LA PAZ 76

UN AÑO DE DISPUTA POR LA PAZ
Viva la Ciudadanía 78

NO SE PUEDE TAPAR EL SOL CON UN DEDO.
La negación del conflicto armado: Ausencia de fundamentos y efectos nocivos
Humberto de la Calle Lombana 84

EL QUIEBRE DE LA PAZ Y EL ESTADO DE DERECHO.
La política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: Profundizar el modelo de despojo de los bienes comunes
Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos 88

EL LITIGIO DE LA MEMORIA.
Negar o recuperar el pasado, resignificar el presente y posibilitar el futuro
Corporación Región
Marta Inés Villa- Jharry Martínez 102

Entre la simulación y la perfidia: La implementación del Acuerdo de Paz 108

NI VERDAD NI JUSTICIA.
Los ataques del Gobierno Duque al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición ¿Y las víctimas qué?
Colectivo de abogados "José Alvear Restrepo" 109

INFORME SOBRE AVANCES DE
IMPLEMENTACIÓN DEL PUNTO 1 REFORMA RURAL INTEGRAL
Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep-PPP-Cerac 116

LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO, LA PAZ Y EL PRETEXTO
DE LA SEGURIDAD NACIONAL.
El Gobierno Duque, obstáculo
para la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz
Henry Salgado Ruiz 124

MEMORIAS DE LO QUE NO HA SIDO.
Reforma Rural Integral y sustitución
de cultivos de coca
César Jerez 128

LA CERTEZA CIENTÍFICA Y EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.
La Corte Constitucional dijo "Así no"
Camilo González Posso / Indepaz 132

EL TORTUOSO CAMINO DE LA REFORMA POLÍTICA.
Reflexiones sobre el proceso electoral
y la reforma presentada por el Gobierno de Duque.
Luis Guillermo Pérez Casas 140

UN DEBATE PENDIENTE.
Las Circunscripciones de Paz
Viva la Ciudadanía 146

OBSTÁCULOS A LA REINCORPORACIÓN.
Avances y desafíos a un año del nuevo gobierno
Pastor Alape Lascarro 148

ASÍ SURGIÓ NUESTRO SUEÑO
Federico Montes 152

EN UN MAR DE SIGLAS.
Balance del primer año del Gobierno Duque frente
a la implementación del Acuerdo De Paz en clave de género
y derechos de las mujeres en los puntos sobre
Reforma Rural Integral y Víctimas
Grupo Género en la Paz, GPaz / Corporación Sisma Mujer 156

AMENAZADOS, ASESINADOS Y SIN RECONOCIMIENTO.
Balance de la implementación del Capítulo
Étnico del Acuerdo de Paz
Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA) 162

LA CONSUMACIÓN DE LA PERFIDIA.
La (des) financiación del Acuerdo de Paz
Jairo Estrada Álvarez 168

No se apaga el fuego con gasolina: La salida política del conflicto armado 174

PERSISTENCIA DE CONFLICTOS ARMADOS EN LAS REGIONES
Camilo González Posso/ Indepaz 175

AVANCES DESESTIMADOS.
El primer año del presidente Iván Duque
y la confrontación con el ELN.
Cábalas sobre los próximos tres años
Luis Eduardo Celis 186

LOGROS DE NEGOCIACIÓN CON EL ELN DEJADOS DE LADO
POR EL ACTUAL GOBIERNO
Carlos Medina Gallego 190

CUANDO SE FIRMÓ CON LAS FARC EL ELN TODAVÍA ESTABA ALLÍ
Víctor de Currea-Lugo 192

A modo de Balance 200

LA CRISIS HUMANITARIA Y LA REINSTALACIÓN DE LA GUERRA
Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos 201

IV. PACTO POR COLOMBIA ¿PACTO SIN DERECHOS? 204

Economía y región 206

LA TERQUEDAD DEL MODELO ECONÓMICO EXTRACTIVISTA Y FINANCIERO.
El primer año del Gobierno de Duque: Petróleo y desaceleración económica global
Leonardo Rojas Rodríguez 207

NO SÓLO CUMPLIR CON LO PACTADO.
Los tres retos de la economía colombiana
Jorge Iván González 214

TALANTE AUTORITARIO Y REGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS
Viva la Ciudadanía 218

IGNORAR LA DESCENTRALIZACIÓN.
El enfoque regional en el Plan de Desarrollo
Alberto Maldonado Copello 222

SIN DIÁLOGO REGIONAL.
Región Pacífico. ¿"Pacto" Para incumplir?
Jesús Alfonso Flórez López 226

Los DESC en el Plan de Desarrollo 232

A PASO DE TORTUGA, NEGAR EL ACUERDO DE PAZ.
Tierras y desarrollo rural en la era Duque
Comisión Colombiana de Juristas 233

EL SABOR DE LAS NARANJAS O LA PREOCUPACIÓN DE QUE RESULTEN AGRIAS
Germán Rey 240

NI EQUIDAD, NI CALIDAD. LA SALUD EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
Mauricio Torres Tovar 246

OTRO DERECHO QUE POCO LE IMPORTA AL ACTUAL GOBIERNO.
La alimentación y nutrición adecuadas en Colombia
FIAN Colombia
Andrea Rodríguez, Adriana Fuentes, Juan Carlos Morales, Javier Medina. 250

ENTRE DEMAGOGIA Y RETROCESO.
La política laboral y sindical en el Plan de Desarrollo
Escuela Nacional Sindical, ENS.
Carlos Julio Díaz Lotero 254

Los derechos ambientales y de la naturaleza 260

DE FRENTE HACIA LA CRISIS CLIMÁTICA.
La perspectiva del Gobierno de Duque
ENDA Colombia 261

MERCADERÍA Y MILITARIZACIÓN.
La naturaleza en la política ambiental de Duque
Eduardo Gudynas 264

INJUSTICIA AMBIENTAL DESDE EL EXTRACTIVISMO.
Deforestación, crisis ambiental y desconocimiento de derechos
Censat Agua Viva.
Diego Cardona y Andrea Echeverri 270

RÍOS PARA LOS NEGOCIOS, NO PARA LA VIDA.
Las hidroeléctricas y el Plan de Desarrollo
Movimiento Colombiano Ríos Vivos 276

¿Y DÓNDE HA ESTADO EL PRESIDENTE?
Hidroituango durante el primer año de gobierno
Isabel Cristina Zuleta López 284

¡POR QUÉ NO ENTREGAMOS EL AGUA!
Red nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia 288

Poblaciones 290

LAS MUJERES, LAS MAYORES VÍCTIMAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.
Corporación de Investigación y Acción Social y Económica
CIASE 291

LO QUE HACEN CON LA MANO, LO BORRAN CON EL PIE.
El enfoque de familia
y los derechos reproductivos en el PND
Colombia Diversa 298

NIÑEZ EN COLOMBIA SIN GARANTÍA PARA SUS DERECHOS AMBIENTALES
Censat Agua Viva 302

ENTRE LA ESPADA Y LA PARED.
Violencia por prejuicio hacia personas LGBTI
en Colombia.
Caribe Afirmativo 306

EL DESPOJO TOCA FONDO.
Aportes de los recicladores al manejo de los residuos
en Colombia, y amenazas de las nuevas políticas en la materia
Wiego
Federico Parra 310

Participación política y social 314

ASIGNATURA PENDIENTE.
La participación ciudadana en el Gobierno de Duque
Foro Nacional por Colombia 315

¿MUCHO GARROTE Y POCO DIÁLOGO?
Movilización y protesta social durante
el Gobierno de Duque
Viva la Ciudadanía. 320

EL RETROCESO DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:
La prohibición de las consultas populares ambientales
Corporación Compromiso
Observatorio minero ambiental 322

UNA HISTORIA CON MUCHO ESFUERZO Y POCO FRUTO.
La Consulta Anti-corrupción
Viva la Ciudadanía
Veeduría Ciudadana al Mandato Anti-corrupción 324

UNA PROMESA DE FUTURO EN MARCHA.
La Minga Indígena
Fernando Dorado 332

V. AUSENCIA DE GARANTÍAS Y AUTOCUIDADO HUMANITARIO 336

UN CLIMA DE FALTA DE GARANTÍAS
Comisión Colombiana de Juristas
Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" 338

LA RESPUESTA NO ES EL PAO
Comisión Colombiana de Juristas 350

CONTINÚA EL NEGACIONISMO
Asociación Minga 356

¿EN QUÉ VA LA POLÍTICA DE DESMANTELAMIENTO DEL PARAMILITARISMO?
Comité de Solidaridad con los Presos Políticos - CSPP 360

SIN RECONOCIMIENTO NI PROTECCIÓN.
Balance del primer año de gobierno
frente a las garantías para el ejercicio de liderazgo
de las mujeres defensoras de derechos humanos
Red Nacional de Mujeres Defensoras
Corporación Sisma Mujer 366

SEGUIMOS CON LOS MISMOS ZAPATOS ROTOS...
Primer año de Duque: balance de una víctima
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado - MOVICE 378

CORRUPCIÓN, FALSOS POSITIVOS Y OPERACIÓN SILENCIO.
Escándalos de la Fuerza Pública en el Gobierno de Duque
Observatorio de Derechos Humanos y
Derecho Humanitario. Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos 382

LA DESPEDIDA DE AQUILEO MECHECHE
Texto y fotos: Jesús Abad Colorado 392

El autocuidado humanitario de las comunidades 400

ANTE UN ESTADO INCAPAZ DE PROTEGER, LAS COMUNIDADES DECIDEN HACERLO
Diego Pérez 401

CUIDANDO LA VIDA Y EL TERRITORIO.
Un tejido propio para la defensa de la vida y los derechos humanos con monitoreo, atención humanitaria y acciones de protección
Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca - ACIN 406

CRÓNICAS DE RESPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL 412
Guardias indígenas, campesinas y cimarronas

LA GUARDIA INDÍGENA AL SERVICIO DE LAS COMUNIDADES 412
CRIC

PROCESO CAMPESINO Y POPULAR DE LA VEGA, UN COLECTIVO DE SOBERANÍA EN EL TERRITORIO.
La fuerza moral en la construcción y protección de la territorialidad campesina 416
PCPV-Pupsoc-Coordinación Nacional Social y Política Marcha Patriótica

LA VERDADERA LIBERTAD, O EL POR QUÉ DE UNA GUARDIA CIMARRONA.
De Conversación con Héctor Marino Carabalí, Presidente del Consejo Comunitario de La Toma, Cauca 418
Colectivo de abogados "José Alvear Restrepo"

LAS ZONAS HUMANITARIAS Y DE BIODIVERSIDAD.
Protección desde la seguridad humana 424
Comisión Inter-eclesial de Justicia y Paz

Balance 428

ANTE AGRESIONES GENERALIZADAS, RESPUESTAS COLECTIVAS.
La articulación como respuesta organizativa del movimiento social y de derechos humanos
Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP) 429

VI. A MANERA DE COLOFÓN 434

UN GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA Y EL DESPOJO
Camilo Castellanos, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo 436

Índice de cuadros y tablas 440
Autores 441
Siglas 452

ANEXOS 456

Tabla 6. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz
Asignación de recursos por Pacto/Línea 456

Tabla 7. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 457

Mapas 463

Agradecimiento 466

Presentación

"La llamada al pensamiento surgió en ese extraño periodo intermedio en que a veces los actores y testigos, las propias personas vivas, se dan cuenta que hay en el tiempo un interregno enteramente determinado por cosas que ya no existen y por cosas que aún no existen. En la historia, esos interregnos han dejado ver más de una vez que pueden contener el momento de la verdad". [1]

En la vida de las personas se definen los cumpleaños como referencia del crecimiento y la perdurabilidad personal, y en la política como hitos que permiten revisar el estado de la vida republicana, cómo se mantienen las cosas o qué promesas de cambio se acrisolan en el abrirse o cerrarse un ciclo de los destinos colectivos. Y ese ritual íntimo o público acontece en medio de una felicidad, una crisis o un duelo, pero siempre como un recogimiento, un alto en el camino para mirarse y reconocerse.

En el caso de este libro, que se propone como una mirada al primer año del gobierno actual, la efemérides acontece en un extraño momento que combina sentimientos y ante todo pasiones al mismo tiempo tristes y alegres derivadas de la hondura de nuestra tragedia nacional, pero también de la entereza de las gentes

[1] Hannah Arendt, *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona, Ediciones Península, 1996, pág. 15.

colombianas que como aquí puede verse, siguen pilando por el afrecho aun en medio de la desazón y la incertidumbre, el dolor y la indignación ante la terca imposición de la violencia y el cinismo por parte de los poderes económicos y políticos, con una esperanza contenida y expectante que se levanta en plenas vísperas electorales.

Esa mezcla de sentimientos ante todo expresa lo que lúcidamente la pensadora Hannah Arendt precisaba para una época como la que le tocó en suerte, cuando se empezaba a salir de la media noche del siglo XX donde imperó el oscuro silencio del totalitarismo, y las cosas aún no se renovaban pero permitían atisbar su caducidad, justo la oportunidad para mirar, mirarse y medir la hondura de la tragedia, y precisar responsabilidades sobre ella y tomar decisiones; es decir, para proyectar el "cumpleaños" hacia algo más que una rutinaria celebración, y asumir los destellos de la verdad que se debe construir, tan necesaria en el país de hoy una vez firmado el Acuerdo de Paz, cuyos pilares son precisamente la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Y ellas sólo serán posibles si se habla, si se trenzan las miradas personales y colectivas con honestidad y franqueza, y se "camina la palabra", según nos lo vienen enseñando los indígenas del Cauca, aquí presentes.

Por eso el libro se propone como una combinación de textos analíticos y testimoniales, de palabra escrita y dibujada, de hechos contados y retratados con un sólo afán: Ofrecer ventanas hacia la necesaria reflexión crítica sobre la forma como estamos viviendo y asumiendo nuestras responsabilidades políticas y personales.

En el macabro interregno donde se está matando de forma sistemática a las mejores personas de las comunidades del país, y se siguen haciendo negocios mientras se grita y confunde a la opinión pública con mentiras sobre sus miedos más profundos en una época de riesgo e incertidumbre en todo el planeta, aquí se trata de mostrar cómo en el país se han combinado por décadas la embriaguez y el embrujo del poder, y el dolor de una sociedad violentada y despojada por el robo y la estafa en inmensas escalas; y cómo ahora se pretende que repitamos la tragedia de períodos anteriores cubiertos por otros embrujos, así sea como patética farsa. Para lo cual quienes ejercen el poder vienen procurando que el escenario y los lenguajes públicos se rebajen a su rasero más primitivo de pequeñez y mezquindad, de "jugaditas" y suplantaciones, de interceptaciones y amenazas, de atentados y estigmatizaciones.

Hace ya casi veinte años muchas de las personas y organizaciones que escribieron textos para este libro, lo hicieron para una serie de publicaciones conocidas como "los embrujos", que inauguraron el análisis y la información sobre los actores más siniestros de aquella tragedia, la mayoría los mismos de esta tragicomedia de ahora dentro de la cual se pretende repetir lo que fueron otros ciclos históricos y políticos en los cuales la violencia fue la condición del desarrollo, y éste el factor de la reproducción de aquella. Nos referimos a las tragedias de los años 40 y 50s, 80s y 90s del siglo XX, y la de las dos primeras décadas del siglo XXI, que ahora de forma increíble se quieren replicar a partir de la negación de un Acuerdo de Paz ejemplar para el mundo.

Más de seiscientas organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales, y alrededor de sesenta autores institucionales y personales, investigadores, diri-

gentes sociales y defensores de derechos humanos, escritores y periodistas, caricaturistas y fotógrafos, nos ofrecen aquí sus miradas sobre qué, cómo y porqué viene existiendo en el país un gobierno que algunos no saben dónde está ni qué hace, pero al cual todos perciben por sus efectos nefastos y por estar siempre en el lugar equivocado mientras sus socios se rotan entre lo público y lo privado a la caza de las rentas del Estado fingiendo la paz y reinventando la guerra.

Se trata de ensayos y testimonios, fotografías y caricaturas que se han ido tejiendo en el curso del año en todos los casos a costa de amenazas y cuestionamientos, pero también gracias a la entereza y al coraje de sus autores en un país cuyo gobierno explícitamente sospecha de sus líderes sociales, de sus comunicadores, de las mujeres, de los habitantes étnicos y campesinos, y de los representantes políticos que no comulgan con sus políticas y mucho menos con sus enfoques patriarcales y de fundamentalismo religioso.

Quienes nos ofrecen aquí sus miradas lo hacen a partir del enfoque de los derechos humanos, con la mira puesta en lo más relevante del proceso político de un año de gobierno; y por ello en esta abultada pero certera recopilación se pueden ver las trazas de la manera como se presentan los informes más técnicos sobre la situación de los derechos humanos, mas ahora articulados expositivamente sobre los principales elementos del régimen político nacional: El contexto internacional y los factores de estructuración de ese régimen (la hegemonía de representación política por parte de los grandes gremios, la crisis de los partidos, las manipulaciones mediáticas, las visiones críticas de algunos forjadores de opinión y las luchas sociales y comunitarias); junto con el irregular y escaso proceso de aplicación del Acuerdo de Paz; el diseño y el inicio del Plan de Desarrollo 2018-2022; la ausencia de garantías para los constructores de paz y los defensores de los derechos humanos; y las crisis y tragedias humanitarias como las formas más agudas del estado de estos derechos en el devenir actual de los conflictos sociales y de la democracia en el país.

En este libro asistimos al ejercicio de aquella máxima grabada en otros años aciagos por un agudo exponente del pensamiento crítico: "Pesimismo de la inteligencia y optimismo de la voluntad", por parte de quienes han asumido en la horrible noche que no cesa, la tarea del esclarecimiento, la denuncia y la defensa de los derechos humanos y de la paz. Se trata de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, y la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia.

La primera es una red plural, convergente y autónoma de más de cien organizaciones sociales, comunitarias y ONGs de todo el país, cuyo propósito es contribuir al desarrollo de una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia y equidad en la sociedad, y un amplio consenso social y político en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, con base en la movilización de la sociedad civil, la producción conceptual y acciones de exigibilidad y vigilancia social de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, ambientales y de la naturaleza.

La segunda, por su parte, es una plataforma de incidencia política internacional y nacional en materia de derechos humanos integrada por 269 organizaciones a lo largo del territorio nacional, y se caracteriza por su pluralidad, autonomía, arraigo territorial y amplitud en su composición, integrada por organizaciones de derechos humanos, indígenas, campesinas, de familiares de víctimas, afrodescendientes, sindicales, juveniles, culturales y de mujeres.

La tercera está conformada por 125 organizaciones y fue creada a partir del documento común "La solución política y la democracia son el camino", presentado en la Conferencia de Londres en julio de 2003. La Alianza agrupa diez importantes sectores de la sociedad colombiana: Seis grandes sectores sociales con presencia en todas las regiones del país (centrales sindicales, organizaciones indígenas, campesinas, afrocolombianas, movimiento de juntas de acción comunal y organizaciones de mujeres), y cuatro sectores de organizaciones especializadas (de desarrollo, ambientalistas, iniciativas de paz y de derechos humanos).

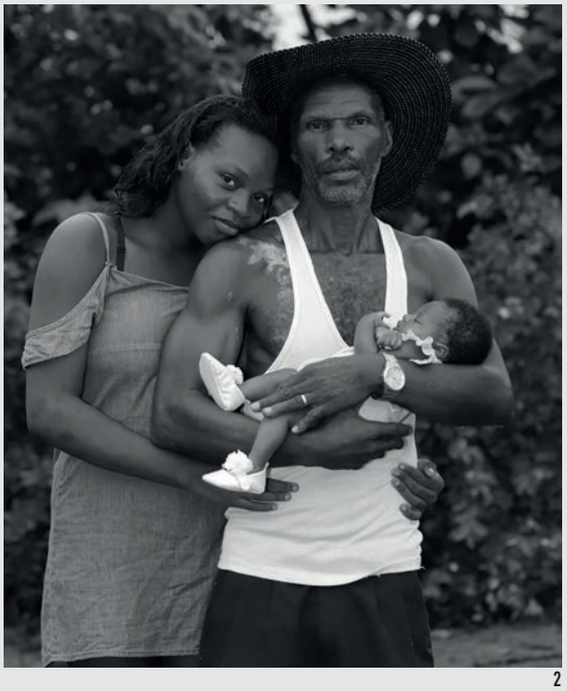
Las miradas con enfoque de derechos humanos que dichas plataformas y autores nos proponen en este libro se constituyen en una especie de reflectores que perfilan la perfidia, la crueldad y la miseria espiritual de los adictos al poder y a la acumulación de capital, y al mismo tiempo el dolor, el tesón y la riqueza cultural y comunitaria de quienes a pesar de todo siguen adelante con sus anhelos de una sociedad distinta.

De ese modo aquí se expone cómo se configura un régimen político y quién lo representa, sin duda dos cosas diferentes pero articuladas en una lógica de gobierno signada ahora por lo que se ha denominado aquí con un juego de palabras: "El aprendiz del embrujo". Dicha expresión evoca al mismo tiempo la impronta autoritaria que le sirve de guía y le habla al oído al primer mandatario, y su condición de presidente inepto y con enormes debilidades políticas, todo ello conjugado en un dispositivo de poder que empieza a entrar en bancarrota revelada por la irresponsabilidad presidencial, la histeria de los dirigentes de su partido político, el cinismo de quienes se benefician económicamente, y la angustia y el miedo de quienes no dejan de apoyarlos entre la confusión y la necesidad.

Así, estas páginas quizá puedan revelar el acierto de aquella expresión popular: Nunca está más oscuro que antes de amanecer...

El editor

1



2

Hace 16 años se publicó el primer "Embrujo". Su carátula presentaba la imagen de un campesino que sostenía en brazos a su hija. Véase la fotografía a la izquierda en esta página. Hoy, acompañado de su hija convertida en madre, aquel carga a su nieta en otro conmovedor registro de Jesús Abad Colorado, quien como pocos ha hecho seguimiento a la tenacidad de las víctimas en el país, que siguen forjando amor e inventando futuro a pesar de la repetición de la violencia y el despojo. A ellos tres, al autor de las fotos, a todas las víctimas y sus familiares, y a todas las personas que le han apostado a la defensa de los derechos humanos y a la construcción de la paz en Colombia, está dedicado este libro...

Prólogo

Un gobierno ciego, sordo, perdido y frágil

Como ocurre con gran parte de los gobiernos contemporáneos el de Iván Duque-Marta Lucía Ramírez es frágil.

Lo fue desde la conformación de la fórmula presidencial de la derecha, y lo está siendo por las severas dificultades del presidente y la vicepresidenta para construir una identidad, una voz y una relación clara frente a la Constitución y el país, a partir de las cuales forjar una agenda que tienda puentes y abra rutas al diálogo que requieren.

El origen del gobierno es débil. Iván Duque fue impuesto a un partido voraz que no tiene más acuerdo interno que su miedo al cambio y la jefatura suprema e indiscutible, por el momento, del senador Álvaro Uribe. En su pretensión de obtener el control absoluto del discurso, de los cargos del Ejecutivo, de los poderes públicos y de la agenda política nacional, no todo el Centro Democrático ve en Iván Duque al agente de sus aspiraciones.

En el camino de la precandidatura y la aspiración presidencial el ungido no convenció a los precandidatos con los que compitió ni a quienes en su partido siguen aspirando "hacer trizas" el acuerdo con las FARC, los cuales observan y esperan su retroceso para recuperar el poder en el partido, y sueñan con adquirirlo en todo el país: Muchas candidaturas a gobernaciones y alcaldías son fruto de esa aspiración que asumen de forma ilusoria como la avanzada para tomarse el actual y el siguiente Gobierno Nacional.

Sin consenso interno en su partido Duque venció en unas particulares primarias de la derecha a dos personeros del partido Conservador, Alejandro Ordóñez y Marta Lucía Ramírez. Sumarlos a su campaña y nombrar a la segunda como su vicepresidenta no significó, sin embargo, que el candidato oficial de la derecha para la primera vuelta presidencial forjara un consenso con el conservatismo, partido que se mantiene en el Gobierno sin que ello se haya traducido en su participación en la agenda o en las decisiones de futuro.

En el camino a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el candidato de la derecha sumó voces de la centroderecha y del centro, que en varios casos llegaron atraídas por sus propuestas de equidad y legalidad y espantadas por la posibilidad de una victoria del Progresismo en cabeza de Gustavo Petro. Esos adherentes esperaban que Duque cumpliera su agenda personal, no la de su partido.

Pero apenas asumió la Presidencia el Centro Democrático se tomó el gobierno demostrando que las sucesivas votaciones que ungieron a su designado no eran fuente de consenso y menos de unidad. Pasado un año ese partido sigue cercando al equipo presidencial que no logra encontrar forma de acercarse al país extenso, diverso, plural, con el cual podría construir una agenda nacional, gobernabilidad y futuro.

Esta toma ha forjado un gobierno que reedita agendas y metodologías del pasado mientras niega procesos, debates y hasta los acuerdos construidos en el proceso de negociación con las FARC, así como las realidades producto de la configuración de nuevos poderes locales, regionales y hasta nacionales.

A diferencia de lo prometido en materia de equidad, legalidad y reconstrucción -que no destrucción- del Acuerdo de Paz, el partido gobernante puso en el centro de la agenda la negación de las nuevas voces y las agendas alternativas que en Colombia han emergido amparadas por la Constitución de 1991, con su centralidad en los derechos humanos y la participación democrática; los distintos acuerdos de paz suscritos en los últimos treinta años y las indiscutibles urgencias de las minorías excluidas del debate público, los derechos y las oportunidades.

Resulta pues que sin tener mandato para ello, porque más de medio país no lo acepta y porque la otra mitad que el gobierno representa tampoco ha forjado ese consenso, el Gobierno avanza en la consolidación de una filosofía, una metodología y unos fines que responden al afán y los miedos del partido de gobierno, y no tanto a los de todos sus votantes y menos a los de un país que sigue aplazando realizar plenamente los ideales que plasmó en su Carta Política.

Al deslindarse de la centralidad en los derechos humanos de la Constitución del 91, el Gobierno propone una agenda dispersa que se ha traducido en propuestas de actos legislativos y de leyes de tinte populista, o en intentos de ruptura de los acuerdos nacionales tejidos antes de su ascenso, los cuales han logrado sobrevivir no obstante su fragilidad, junto a la incapacidad del partido gobernante y sus voceros de reconocer la existencia de otros actores y voces con los que debería estar concertando agendas, prioridades y caminos.

La negación de los otros que hoy constituyen a Colombia ha sido, en consecuencia, fuente de violencias exasperantes contra líderes sociales, pueblos indígenas, campesinos y dirigentes políticos; y también ha sido motivo de indignación y movilización de sectores desoídos, además de causa clara del desconcierto de una sociedad que asiste perpleja al reavivamiento de tensiones que los agentes del poder no se disponen a superar. A cambio de estas negaciones el Gobierno pretende imponer su diagnóstico unilateral y por tanto limitado sobre las causas de las nuevas violencias que se extienden en la ruralidad fragmentada y solitaria, la fragilidad institucional y el notorio deterioro político-económico del país.

Pasado un año de gobierno la agenda de equidad y legalidad que había convocado a sectores ajenos a la derecha no se ha traducido en hechos. Hoy la noción de trabajo decente está subyugada a la obsesiva idea

de la flexibilización laboral; las discusiones sobre restitución y acceso a la tierra -que no son lo mismo-, se ocultan en la agenda antinarcóticos, y las propuestas sobre la igualdad de oportunidades, en especial para niños y jóvenes, fueron sustituidas por estrategias policivas que no forjan seguridad o bienestar. Y en cuanto a la legalidad, los mejores testimonios de su deterioro como punto de agenda gubernamental son el hundimiento en el Congreso de los proyectos de ley anticorrupción, a causa de la indolencia de los responsables gubernamentales de impulsarlos, así como del silencio que protege a los señalados dentro de múltiples escándalos de corrupción.

Esta perspectiva ideológica y el desconocimiento de los conceptos sobre los derechos humanos han conducido a desconocer los contenidos del Acuerdo de Paz no referidos a la desmovilización de las FARC. Ignora voluntariamente el Gobierno que los objetivos de legalidad y equidad serían posibles atendiendo la Constitución, y en especial profundizando la ejecución de los acuerdos en los puntos referidos a Reforma Rural Integral, Participación Política, Solución al problema de las drogas ilícitas y Víctimas.

Como desconocen la riqueza de la pluralidad ideológica del país, el presidente Duque y su vicepresidenta intentan formar gobernanza, pero a su manera. Por eso el Gobierno ha pasado un año dialogando hacia adentro sin que ello signifique que haya logrado al menos alguna unidad de criterio dentro de su equipo, y con los iguales, que es lo mismo que tener un monólogo con distintas voces, como ha ocurrido en los promocionados pactos sectoriales, construidos sin los trabajadores así no estén sindicalizados, y sin la sociedad organizada, que tendrá criterios que aportar en perspectiva de garantizar que el crecimiento se fundamente en criterios de sustentabilidad universalmente acogidos en la figura de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Característicos por su verticalismo y por la dinámica de trámite paternalista de solicitudes y quejas al Gobierno Nacional, que no teme resolverlas imponiendo metas a las autoridades regionales, son los encuentros Construyendo País, herederos de los Consejos Comunales de Gobierno, reuniones propagandísticas que no permiten formular preguntas, expresar discrepancias, tejer desde la discordia y mucho menos buscar acuerdos aunque sean mínimos para orientar el futuro común.

El Gobierno que ofrece el diálogo y habla de concertación se ha encargado de limitar estos conceptos a sus mínimos posibles. El diálogo existe cuando los distintos se encuentran en la diferencia, reconociéndola y aceptando construir desde ella. La concertación es el fruto de la deliberación que surge del diálogo y que reconoce que siempre es posible encontrar puntos de acuerdo. La ausencia en la construcción de agenda gubernamental de las organizaciones sociales, los actores ciudadanos, los partidos distintos al dominante y la academia, acorta las comprensiones y arrecia la discrepancia, las sospechas y los temores.

Sumadas ideología y metodología, se dibujan los verdaderos fines del Gobierno, que también marcan sus distancias con la Constitución, con el acuerdo final con las FARC, con sus propios objetivos e incluso con su Plan de Desarrollo. La pretensión fundamental, nunca ocultada, es aumentar el poder del Centro Democrático en todas

las instancias del Ejecutivo y el Legislativo; y de ahí su pretensión de conquistar alcaldías, gobernaciones, concejos y asambleas a como dé lugar, pero también en la Rama Judicial y posteriormente en el Congreso.

Por tal motivo esa organización política mantiene en alto las banderas de la inseguridad y la amenaza comunista, que obtienen adeptos a partir del miedo y son eficaz instrumento para aplazar las promesas de equidad y legalidad, así como minimizar hasta casi hacerla desaparecer la carta de derechos que fundamenta la Constitución de 1991.

A ese gobierno que en su primer año se ausentó de su agenda y del país, y que descuida lo construido así como a la ciudadanía desconcertada, la sociedad civil y las organizaciones sociales le aportan serios análisis como los incluidos en este libro, sobre los cuales iniciar una verdadera discusión que construya la agenda nacional necesaria para hacer el tránsito de Colombia a un futuro en paz incluyente, democrático y estable.

Luz María Tobón Vallejo
Medellín, Agosto 20 de 2019

efendamosLaPaz

I.

COLOMBIA EN EL MUNDO

La ley del embudo

El proteccionismo autoritario de Trump y sus impactos en Colombia

Marcelo Caruso Azcárate

Comprender las transformaciones que se están produciendo en la correlación mundial de fuerzas y las tensiones que generan, es una condición para interpretar los cambios en la política del gobierno de Estados Unidos con su regreso a una nueva versión de un proteccionismo autoritario unidireccional, y el impacto de esta política en Colombia.

La disputa por la hegemonía global entre Estados Unidos y la República Popular China se acerca en la forma y en algunos contenidos a lo que fue la disputa inter-sistémica que marcó todo el siglo XX, conocida como capitalismo v/s socialismo.

La crisis económico-financiera desatada en el año 2008, que aún continúa profundizándose en Colombia y Sudamérica, es la expresión de las consecuencias de una economía de mercado descontrolada que acelera la concentración de los capitales, sus burbujas financieras y el aumento global de la desigualdad. Una crisis con elementos muy parecidos -pero con perspectivas opuestas-, a la del liberalismo clásico en la década de 1930, que frente a la competencia económica, social, política y militar que implicaba la naciente Unión Soviética, llevó al sistema a un regreso hacia el Estado nacional con mercados protegidos, con especial preocupación de mostrarse como un Estado de bienestar que garantizaba derechos humanos. Lo que se conoció como keynesianismo.

El regreso de Estados Unidos a través del gobierno Trump a un proteccionismo de sus mercados e industrias nacionales (transnacionales), es una decisión tomada en nombre de los tradicionales dueños del poder económico, quienes entienden que la disputa con China por mercados y nuevas tecnologías se ha convertido en una causa estratégica, y que la decisión del nuevo gobierno chino de responder al cierre de mercados con una clara estrategia de desarrollo de su mercado interno -otra versión del neo-keynesianismo-, pone la controversia en el campo de un conflicto con todas las perspectivas de escalarse a niveles mayores, pues lo que está en juego es la hegemonía del mercado mundial en una contienda que enfrenta los intereses de lucro de grandes empresas privadas con los de grandes empresas estatales, ambas trasnacionalizadas.

Este proteccionismo que a diferencia del keynesiano lo llamamos autoritario, tiene diversos componentes: en lo económico

representa el fin del libre comercio entre las grandes y medianas economías capitalistas, las cuales se ven obligadas a responder con medidas proteccionistas similares, o a ceder; en lo político se expresa en su carácter autoritario y el desprecio frente a países y gobiernos de la periferia, aliados incondicionales como Colombia, que deberán mantener abiertas sus fronteras al ingreso de todo producto que envíen desde el norte, sin poder colocar aranceles frente a importaciones que ya liquidaron a gran parte de la industria nacional y están acabando con la producción de alimentos agrícolas; y en lo humanitario se manifiesta con su desprecio a la promoción de la paz y los derechos humanos en el mundo.

Si la instalación de ese libre comercio depredador generó una regresión en la producción nacional, este proteccionismo de una sola dirección en favor de ellos, no de nosotros, terminará por profundizar la crisis económica y financiera, y acabará por alejar mucho más la posibilidad de garantizar los derechos humanos, en particular los económicos, sociales, culturales y ambientales, y la utopía constitucional del derecho a la paz entre los colombianos y con la naturaleza.

Paz con derechos humanos y derechos de la naturaleza

La primera consecuencia de estas políticas imperiales es el sorprendente abandono de sus aliados políticos en la región, que esperaban un apoyo financiero para desarrollar políticas asistencialistas. En cambio reciben la exigencia de aumentar las exenciones tributarias a sus empresas extractivas y del sector financiero, y una reprimenda inducida hacia las empresas calificadoras de riesgos, que sube los costos del creciente endeudamiento público. Es lo mismo que han hecho con los gobiernos de Brasil y Argentina, llevándolos al trabajo sucio de aumentar los ajustes fiscales y las restricciones en las garantías de derechos, que cual los ha convertido en gobiernos "suicidas" con pocas posibilidades de continuidad.

Frente a la paz y la exigencia de los movimientos sociales para que aporten a su construcción lo mismo que aportaron para la guerra con el Plan Colombia, lo primero que resolvieron fue que su agencia de cooperación internacional -Usaid-, no podía apoyar ningún proyecto donde tuvieran presencia los ex combatientes.

La política imperial instaló la amenaza polarizante como desvío de los debates fundamentales, y bajo esta égida dominante el gobierno Trump estimula conflictos armados internacionales y genocidios de migrantes, y amenaza con aranceles a quienes se le resisten. En este contexto ha podido resurgir la caverna que apuesta por "hundir el Acuerdo de Paz", que se expresó en las objeciones a la Justicia Especial de Paz (JEP), pero también en el intento de recortar los recursos para su implementación, y sobre todo en el desconocimiento total de llevar al Legislativo tanto el proyecto consensuado de Reforma Rural Integral, como los compromisos acordados en el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz. Y a esto se agrega la permanente satanización de los líderes que procedieron a la dejación de armas, propiciando montajes que sólo pueden realizarse si tienen la autorización de las máximas autoridades del país del norte.

> "Si la instalación de ese libre comercio depredador generó una regresión en la producción nacional, este proteccionismo de una sola dirección en favor de ellos, no de nosotros, terminará por profundizar la crisis económica y financiera, y acabará por alejar mucho más la posibilidad de garantizar los derechos humanos, en particular los económicos, sociales, culturales y ambientales, y la utopía constitucional del derecho a la paz entre los colombianos y con la naturaleza."

Como las causas que determinaron el conflicto armado son muy similares a las que hoy atentan contra el equilibrio ecológico (poder, lucro, dominación, exclusión), no puede extrañarnos su presión para que retornen las fumigaciones sobre los cultivos de coca, o su indiferencia frente a la acelerada deforestación de los bosques tropicales, principal trinchera frente a la crisis climática. Este desprecio al multilateralismo y a los acuerdos refrendados frente a las Naciones Unidas, no es tanto un problema de "torpezas" o ignorancias presidenciales, sino una deliberada política para recuperar hegemonías perdidas o en riesgo de perderse, a través de exabruptos nada diplomáticos,

Este final dramático del neoliberalismo y su libre comercio repercute sobre los organismos regionales e internacionales responsables del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que han sido obligados a bajar su perfil. Lo más avanzado que se ha logrado consensuar en la Asamblea General de la ONU fue la "Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales"[2], que se basa en su derecho al agua, a la tierra y a las semillas, de los que se derivan la seguridad alimentaria y la salud de la población urbana. Mientras 121 países la aprobaban, la delegación de

[2] ONU, 73/165, "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales". Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 2018.

Colombia, vergonzosamente, se abstuvo siguiendo el mandato de Estados Unidos, que encabezó el grupo de los ocho países que votaron en contra.

Similares influencias regresivas se expresaron con la masiva movilización de pueblos indígenas exigiendo el cumplimiento de más de mil doscientos acuerdos firmados por el gobierno, junto con las organizaciones sociales, de mujeres y afrodescendientes que los acompañaron, protestando por el incumplimiento de más de quinientos acuerdos concertados.

No se puede desconocer que el crecimiento de los feminicidios y las agresiones machistas contra las distintas opciones sexuales y de género, encuentran un fuerte estímulo en un gobernante que se vanagloria de sus permanentes abusos y violaciones contra los derechos de la mujer, con discursos que la humanidad consideraba ya superados. Esta regresión primitiva es directa expresión de un modelo que abandonó al ser humano como el centro de su preocupación y existencia.

Y como conclusión de su nefasta influencia sobre los destinos de la democracia y los derechos de la población colombiana en toda su diversidad, pueblos y comunidades, se debe remarcar que no existe un solo pronunciamiento del gobierno Trump rechazando los asesinatos de defensores y defensoras de derechos humanos, líderes sociales, ambientalistas y ex combatientes hoy organizados como fuerza política, y menos aun exigiendo su protección.

Una tarea común y soberana será vincular un nuevo modelo de desarrollo humano, de buen vivir, que permita recursos para garantizar trabajo digno y derechos humanos, y que proteja la vida en todas sus formas y restaure la naturaleza, sus aguas y bosques dada su condición de sujeto de derechos.

Especulan con Dios y el Diablo

Las derechas en América Latina: Una inestable reinstalación

Alejandro Mantilla Q.

La post-política no tuvo lugar

Hace algún tiempo el fantasma del consenso recorría Europa y Norteamérica. Tras la caída del bloque soviético y la difusión de la receta neoliberal,[3-4] la ilusión sobre una democracia consensual basada en un mundo sin conflictos pobló las reflexiones de la filosofía política, la sociología y la teoría de las relaciones internacionales elaboradas en los países del norte. Esa tendencia fue denominada como "post-política" por Chantal Mouffe, según la cual los discursos se llenaron de expresiones sobre el "más allá" de la izquierda y la derecha, de la soberanía, de la hegemonía y del antagonismo;[5] Es decir, más allá del conflicto político. En sus palabras,

> "...yo hablo de post-política en la situación actual, pues encontramos una negación del carácter partisano de la política, que consiste en la creación de un 'nosotros' versus 'ellos', aunque a veces ese carácter puede generar construcciones políticas que no son favorables a la política democrática. Pero no hay política sin esa lucha agonista,[6] por eso no se trata de superar esa dimensión de enfrentamiento, sino de construir una política agonista que apunte a la radicalización de la democracia. De eso se trata la recuperación de la política".[7]

Mientras los teóricos europeos se regocijaban con el consenso, en América Latina los conflictos políticos y sociales se agudi-

[3-4]No fue una casualidad que a finales de los ochenta se hablara del "Consenso de Washington" para aludir a las medidas neoliberales. El término fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para hacer referencia al conjunto de políticas impulsadas por los organismos de crédito multilateral (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) en el marco de procesos de ajuste estructural. Tales políticas incluían la lucha contra el déficit fiscal procurando la reducción del gasto público, las reformas tributarias para reducir los impuestos progresivos y ampliar los regresivos, la privatización de empresas públicas, la liberalización del comercio, el desmantelamiento de garantías laborales y el estímulo a la inversión extranjera.

[5]Ver al respecto, Mouffe, Chantal, *En torno a lo político*, Buenos Aires, FCE, 2007.

[6]Mouffe establece una distinción entre agonismo y antagonismo. Lo político se define por la permanencia de conflictos que no pueden tener una solución racional; aquí encontramos una dimensión antagónica expresada con la distinción amigo-enemigo, lo que incluso puede llevar a la eliminación del otro. En el caso del agonismo, los adversarios en disputa reconocen la legitimidad de las demandas de su oponente. Ver Mouffe, Chantal, *Agonística. Pensar el mundo políticamente*, México, FCE, 2014, p. 137.

[7]Cely, Andrea y Alejandro Mantilla, *Left Populism and Taking Back Democracy: A Conversation with Chantal Mouffe*; https://www.versobooks.com/blogs/2566-left-populism-and-taking-back-democracy-a-conversation-with-chantal-mouffe

zaban. En Venezuela Hugo Chávez ganaba las elecciones y mantenía un pulso permanente con la oposición; en Cochabamba se libraba la guerra del agua; Argentina vivía una grave crisis económica que alimentó a los movimientos piquetero y de fábricas recuperadas por los trabajadores; en Oaxaca los maestros paralizaban regiones enteras; en Brasil el movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra enfrentaba al latifundio; en Ecuador eran derrocados tres presidentes; mientras en Colombia se consolidaba un gobierno autoritario que profundizaba el antagonismo armado con las guerrillas. A inicios del siglo XXI, en América Latina se recreaba la política de adversarios, signada por la reacción a las políticas neoliberales y por la aspiración de los movimientos populares de recuperar la democracia y la política emancipatoria. En nuestro continente la post-política no tuvo lugar.

Viejas y nuevas derechas

Esa política de la disputa entre adversarios dio lugar a la "década ganada", esto es, al alud de gobiernos progresistas y movimientos populares que prometían la implantación de políticas sociales redistributivas que fisuraran el neoliberalismo, así como una integración que debilitara la posición dominante de Estados Unidos en la región. A pesar de sus diferencias, en países como Honduras, Ecuador, Venezuela, Brasil, Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay se eligieron gobiernos con una agenda contraria al neoliberalismo y por fuera de la órbita de influencia de Estados Unidos.

En ese contexto, como respuesta al ascenso de los gobiernos alternativos, se desató una batalla ideológica promovida por centros de pensamiento conservadores asentados en Europa, en especial por la Fundación FAES, promovida por José María Aznar. Dos premisas resumían sus objetivos: 1. Occidente no es un concepto geográfico sino un sistema de valores universales; 2. Occidente estaba bajo la amenaza del indigenismo, el populismo, el neo-estatismo y el militarismo nacionalista.[8] En suma, para la citada fundación todos los movimientos plebeyos que cuestionaran el neoliberalismo no sólo desafiaban al orden económico dominante, también amenazaban el núcleo de la civilización occidental.

> "En suma, para la citada fundación todos los movimientos plebeyos que cuestionaran el neoliberalismo no sólo desafiaban al orden económico dominante, también amenazaban el núcleo de la civilización occidental."

Semejante reacción contra los gobiernos progresistas y los movimientos populares expresaba una curiosa mezcla ideológica que en su momento pasó desapercibida. Los ideológos españoles acogían tanto el individualismo competitivo de los teóricos del Estado ultra-mínimo,[9] como el conservadurismo católico tradicional. Dicha confluencia distaba de ser novedosa,

[8] Mantilla, Alejandro, La doctrina Aznar: Claves ideológicas de la desposesión, En Revista Etnias y Política N. 7, junio de 2008.
[9] Especialmente Robert Nozick, Friedrich Hayek, Ayn Rand, Ludwing von Mises y Milton Friedman.

dado que ya había sido activada durante las dictaduras del Cono Sur, cuyos generales eran asesorados por los discípulos de Friedman en materia económica y por algunos obispos bendecidos por el Vaticano en asuntos morales.

Dicha mezcla ideológica contenía una posible contradicción, dado que los defensores del Estado ultra-mínimo, base filosófica del neoliberalismo, abogaban por una libertad individual que riñe con los valores católicos tradicionales basados en la obediencia a la jerarquía y en la conformación de una comunidad de fieles. O en otros términos: una racionalidad amoral basada en el interés individualista llevado al extremo, se enfrenta con una moral ultraconservadora basada en la desconfianza frente a las libertades personales. Tales incoherencias podían pasarse por alto, dado que a los individualistas y a los tradicionalistas los movía un objetivo compartido: enfrentar al conjunto de movimientos plebeyos, indígenas, de trabajadores, mujeres o de defensa de la diversidad sexual. A pesar de sus diferencias, tales movimientos subalternos fueron catalogados como amenazas a unos valores arbitrariamente definidos como occidentales: la libre iniciativa privada, la inversión entendida como un derecho individual que tenía prioridad sobre los derechos colectivos, o la familia nuclear heterosexual.

El caso de la Fundación FAES permite mostrar de qué manera se articularon las agendas de sectores conservadores con propósitos y orígenes diversos, y cómo podían llegar a ciertos acuerdos mínimos. La vieja derecha moralista, defensora de la tradición, la familia y la propiedad, podía forjar una causa común con los empresarios transnacionales cuya única moralidad es la ganancia, y estos dos podían juntarse con los envalentonados ultraderechistas partidarios del racismo, el machismo o la homofobia. Dicha alianza inestable se hizo evidente en coaliciones como el uribismo colombiano, la oposición venezolana, los partidarios de Piñera en Chile, o la curiosa plataforma que juntó a Ciudadanos, el Partido Popular y los neo franquistas de Vox en el Estado español.

Extremistas, inversionistas e ideólogos

El ciclo progresista fue languideciendo con una suma de acontecimientos, entre ellos el derrocamiento de Zelaya en Honduras, la destitución de Lugo en Paraguay, la derrota del PSUV en las elecciones parlamentarias de Venezuela a finales de 2015, la elección de Macri en Argentina, la destitución de Dilma Roussef y la detención de Lula en Brasil, y el giro a la derecha de Lenin Moreno en Ecuador. Tales movimientos marcaron el fin del ciclo progresista y confirmaron que la política latinoamericana es adversarial, de disputa. No obstante, el cierre de ese ciclo progresista es relativo, si tenemos en cuenta la elección presidencial de Andrés Manuel López Obrador en México y la incertidumbre en las venideras elecciones en Argentina, Uruguay y Bolivia.

El fin del ciclo progresista tuvo como obvia correlación la ofensiva de las derechas en la región, la cual ha tenido unas claves distintas a los extremismos europeos o a los gobiernos autoritarios en Asia. En la región las derechas se han agenciado

gracias a tres factores: La explícita batalla cultural contra las iniciativas que defienden algún tipo de redistribución del poder; la alianza inestable entre extremistas e inversionistas; y el compromiso con el gobierno de los Estados Unidos.

Curiosamente, han sido las derechas quienes han mostrado que la ideología importa. Mientras el PT brasilero o el peronismo kirchnerista asumieron que la reducción de la pobreza era la mejor manera de conseguir el favor de los sectores populares, las derechas se comprometieron con la agitación, la propaganda y la batalla de ideas. Fue un dirigente comunista encarcelado por los jueces fascistas quien se atrevió a sugerir que la conquista de la cultura debía ser previa a la conquista del poder político, y que la hegemonía se disputa en las asociaciones voluntarias de la sociedad civil. Parece paradójico, pero han sido las tendencias más conservadoras quienes han aplicado a cabalidad esas lecciones de Gramsci. Una buena muestra es el vertiginoso posicionamiento de un grupo de mercaderes de las ideas gracias a una calculada promoción en redes sociales. Aunque su discurso sea equívoco, se ha destacado por su eficacia, alertando sobre los peligros de un supuesto "marxismo cultural" que reúne las exigencias por bienestar social, la defensa del ambiente y los territorios, las luchas de los pueblos indígenas y afro, las reivindicaciones feministas o el reconocimiento de la diversidad sexual.

"En la región las derechas se han agenciado gracias a tres factores: La explícita batalla cultural contra las iniciativas que defienden algún tipo de redistribución del poder; la alianza inestable entre extremistas e inversionistas; y el compromiso con el gobierno de los Estados Unidos."

También ha ganado peso la llamada "teología de la prosperidad", esto es, la religiosidad como motor de la búsqueda de la riqueza individual, agenciada por ciertos cultos pentecostales con amplia difusión en todo el continente. Alguien dijo una vez que la religión era el consuelo de la criatura agobiada, y en este caso es un consuelo para la criatura endeudada que busca superar su mala racha.

A lo anterior se suma la explicitación de ciertos discursos machistas, así como una emergencia del orgullo de la identidad heterosexual. Mientras en el pasado reciente tales discursos eran parte de una normalidad asumida por las sociedades patriarcales, hoy aparecen como parte del debate público con una peligrosa virulencia, recreados en la denuncia de una supuesta "ideología de género", en la defensa de una imagen mítica de la familia natural -cuya definición de naturaleza está más apoyada en la filosofía anterior al siglo XIV que en la biología contemporánea-, o en una explícita hostilidad hacia toda reivindicación feminista, mostrando una agresiva reafirmación de la vieja masculinidad puesta en crisis.

Por último, pero eficazmente encadenado con todo lo anterior, las derechas latinoamericanas han presentado a sus líderes como una encarnación del éxito empresarial. Macri y Piñera aparecen como ejecutivos exitosos que renuncian a sus negocios particulares para dirigir su país como una empresa; Duque promue-

ve la innovación tecnológica como base de la "economía naranja", y Bolsonaro se muestra como un militar de exitosa carrera. No importa que la gestión económica de Macri sea desastrosa, que Piñera sea famoso por sus metidas de pata, que el peso de la economía naranja sea casi nulo en el PIB colombiano, o que la carrera militar de Bolsonaro haya sido tan corta como mediocre. Sin embargo, ese discurso del éxito empresarial ha sido crucial como un refuerzo ideológico que complementa el relato del fracaso de los proyectos progresistas dada la gravedad de la crisis venezolana, pues al ser esgrimido contra los experimentos fracasados de los progresismos, ha sido explotado hasta la saciedad en la región. No importa que Bolivia sea un país con un estable crecimiento económico, que Macri haya llevado a Argentina nuevamente a la crisis, o que en el gobierno de Duque el desempleo haya ascendido a niveles solo superados por la recesión de finales de los noventa.[10]

"Ese discurso del éxito empresarial ha sido crucial como un refuerzo ideológico que complementa el relato del fracaso de los proyectos progresistas dada la gravedad de la crisis venezolana, pues al ser esgrimido contra los experimentos fracasados de los progresismos, ha sido explotado hasta la saciedad en la región."

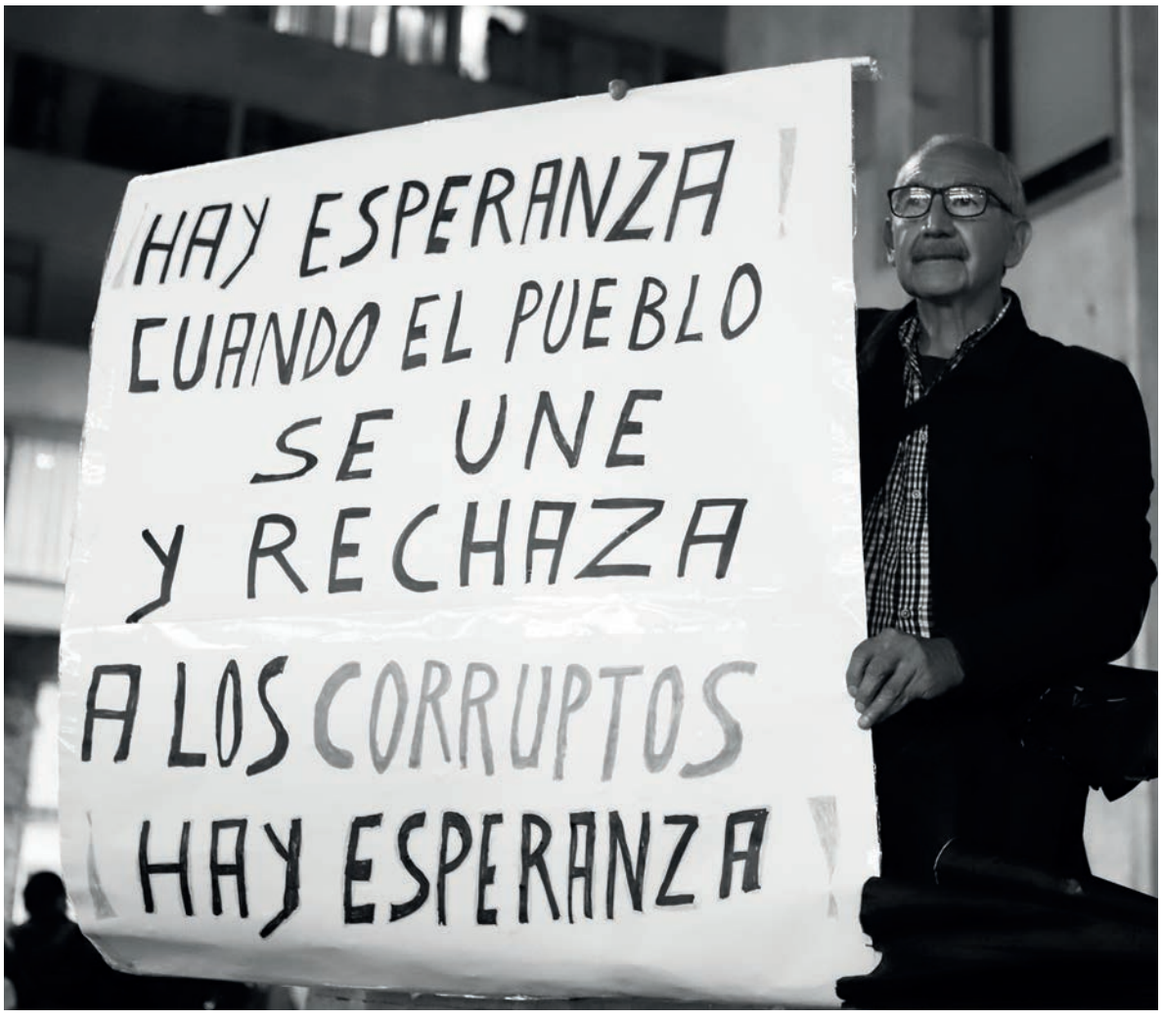
En segundo lugar, las derechas de la región tienden a consolidarse como una mezcla inestable entre populismo autoritario y el gobierno corporativo. El concepto de populismo autoritario, acuñado por Stuart Hall a finales de los setenta del siglo XX, alude a una forma de gobierno autoritario propia del estado capitalista en la que se conservan las instituciones de la democracia representativa -a diferencia del fascismo o las dictaduras-, y logra generar un activo consenso popular.[11] A primera vista, tal definición parece acertada para catalogar a varios gobiernos de la región, pero la última parte de la tesis no se ajusta a la situación actual. Hoy ninguno de los gobiernos conservadores de la región tiene un activo consenso popular que los respalde: Todos enfrentan una baja aceptación en las encuestas y una oposición social que rechaza sus políticas con contundentes movilizaciones. Ante su debilidad para generar consensos han procurado amparar sus políticas fortaleciendo sus lazos con el poder corporativo, promoviendo la gran inversión extractivista y socavando la democracia local en nombre de la protección a la gran empresa latifundista, minera y petrolera. Este aspecto es crucial para distinguirlo del extremismo de derecha europeo, cuyo discurso fisuró la calma post-política, que tiende a ser crítico con el neoliberalismo y cuyo discurso alude a la clase trabajadora y los sectores populares.

Esa alianza con el poder corporativo también explica el tercer factor: Las derechas de América Latina siguen siendo proyectos que miran hacia el Tío Sam y hacia el padre Trump, un progenitor patológico,

[10] Valga aclarar que esta alusión a Bolivia solo busca desmontar la narrativa sobre el éxito económico neoliberal, no un respaldo de la política económica extractivista aplicada en ese país durante la última década.
[11] Hall, Stuart, "The Great Moving Right Show", *Marxism Today*, enero de 1979, disponible en: http://banmarchive.org.uk/collections/mt/pdf/79_01_hall.pdf

errático, que desprecia a sus hijos en el sur, pero que sigue siendo considerado como digno de respeto a pesar de sus actos deleznables.

Por lo anterior, aunque sus electores beban de la narrativa ideológica que posibilita los populismos autoritarios en el siglo XXI, la derecha latinoamericana sigue manteniendo las coordenadas del neoliberalismo, el poder corporativo y la alianza con Estados Unidos. En suma, tienden a ser más autoritarios que populistas. La gran pregunta es qué pasará con sus dificultades para gestar consensos con activo respaldo popular. ¿Tendremos una nueva ola progresista o se consolidará el giro conservador?



4

Europa y la construcción de paz con enfoque de derechos en Colombia

Vincent Vallies

5

El 13 de mayo de 2019 el Consejo de la Unión Europea adoptó unas conclusiones sobre las relaciones de la Unión Europea (UE) con América Latina y el Caribe a raíz de la Comunicación Conjunta de la Alta Representante y la Comisión titulada 'La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común'. El Consejo ha subrayado que "América Latina, el Caribe y la UE son socios fundamentales, (...) que deberían colaborar de manera aún más estrecha en el marco multilateral - especialmente en las Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio - para promover la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el crecimiento, el empleo, la inversión, las oportunidades económicas y el desarrollo sostenible; construir sociedades más resilientes, así como para preservar y promover la paz, y la seguridad, el multilateralismo y un orden internacional basado en normas".[12] Específicamente la comunicación estima que la Unión Europa debería mantener la cooperación hacia la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia.[13]

[12] Consejo de la UE: "Relaciones UE – América Latina y Caribe: el Consejo adopta unas conclusiones", 13 de mayo de 2019.
[13] Comunicación conjunta Alta Representante para Asuntos Exteriores y Políticas de Seguridad: "European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future", 16 de abril de 2019.

Europa: un apoyo fundamental para el proceso de paz

El apoyo político y financiero al proceso de paz por parte de la Comunidad Internacional en general y Europa en particular, ha sido y sigue siendo fundamental para el movimiento social y de derechos humanos en Colombia.

Al nivel financiero el apoyo de la UE y sus Estados Miembros está claro tanto a través del Fondo Fiduciario para la Paz como del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas. El primero se creó con cerca de cien millones de euros con el compromiso de 19 países miembros (de los cuales siete dieron tres millones de euros o más: Alemania, España Francia, Holanda, Irlanda, Italia y Suecia), para ser implementado entre 2014 y 2020. Más del 75% del Fondo está financiado directamente por la Unión Europea como tal. A finales de 2018 fue anunciado un aporte adicional de sesenta millones al fondo,[14] pero hoy en día tan solo cuenta con 27 proyectos en ejecución por un monto de cerca de 70 millones de euros.[15] Por su parte el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para la Paz en Colombia se eleva a un total de cerca de 125 millones de dólares de compromisos hasta diciembre 2019, cuyos principales donantes son Reino Unido (UK), Noruega, Alemania, Canadá y Suecia con aportes de entre 14 y 25 millones. Además de ello la Unión Europea invierte todavía más recursos en la construcción de paz a través de su cooperación y en particular a través de su Instrumento para contribuir a la Estabilidad y la Paz (ICSP por sus siglas en inglés), con un proyecto de apoyo a la Defensoría por 700.000 euros y otro de fortalecimiento de la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación por dos millones de euros, y en general la construcción de paz como un proyecto de protección para el trabajo de derechos humanos por un monto de 1,5 millones de euros. Desde mayo 2015 este Fondo implementó 18 proyectos por un valor total de cerca de 33 millones de euros.[16]

En cuanto **al apoyo político al proceso de paz**, varios países nombraron un delegado especial cada uno para dar seguimiento a las negociaciones de paz (en febrero del año 2015 Estados Unidos nombró a Bernard Aronson; en abril del mismo año 2015 Alemania a Tom Koenings, y en octubre la UE a Eamon Gilmore). De igual forma, fueron parte de este apoyo las declaraciones promulgadas en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante la sesión del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en marzo 2019 (ver cuadro 1); y la referida públicamente y de forma *ad hoc* a la importancia del Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y Garantías de No Repetición (Sivjrgnr), y en particular de la JEP. En marzo de este año, mientras el gobierno cuestionaba el trabajo de ésta, numerosas embajadas dentro de las cuales Alema-

[14] El Espectador: "UE anuncia 60 millones de euros adicionales para implementación del Acuerdo", 24 de octubre de 2018
[15] Fondo Europeo para la Paz: Lista de proyectos en ejecución, actualización 21/06/2019
[16] Fuente: Página oficial de la Comisión Europea - https://icspmap.eu

nia, Suecia, Bélgica, Reino Unido, Suiza, Países Bajos y Noruega así como la propia UE mostraron su respaldo a la presidenta de la JEP, Patricia Linares.[17] Estos apoyos fueron tan contundentes que el presidente Duque inició una gira internacional para defender las objeciones que el gobierno presentó sobre esta jurisdicción.[18]

Muestras de apoyo al Sistema de Justicia Transicional durante la presentación del Informe Anual sobre Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidos para los Derechos Humanos ante el Consejo de Derechos Humanos de marzo 2019[19]

La **Unión Europea** resaltó la importancia de que las instituciones del sistema integral de justicia transicional sean independientes y con recursos suficientes. El **Reino Unido** mostró preocupación por la objeción de la Ley Estatutaria de la JEP que perjudica esfuerzo en construcción de paz sostenible. **Alemania** pidió al gobierno fortalecer la implementación del Acuerdo de Paz. **Suiza** mostró apoyo pleno al acuerdo de Paz y la JEP. Los **Países Bajos** expresaron preocupaciones por las objeciones del gobierno del presidente Duque a la Ley Estatutaria de la JEP e insistieron en la necesidad de su autonomía e independencia como puntos esenciales para asegurar los derechos de las ocho millones de víctimas del conflicto armado. **Noruega** insistió sobre la necesidad de permitir el funcionamiento pleno y con independencia del sistema integral de justicia transicional. **Suiza** mostró un apoyo pleno a la JEP.

Ante las críticas recibidas por la Comunidad Internacional parecería que el gobierno del presidente Duque hubiera optado por una actitud de confrontación, probablemente de forma temporal. Como ejemplo de ello se puede mencionar la falta de acogida del Gobierno a una visita de muy alto nivel de representantes de seis agencias de la ONU a Bogotá, así como la negación repetida a aceptar las visitas de relatores especiales de la ONU, como se puede observar en la página oficial de las Naciones Unidas.[20] Otro ejemplo de ello es la carta mandada por la cancillería colombiana a varias embajadas en Colombia restringiendo las visitas a los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR); carta que provocó malestares en el cuerpo diplomático.[21]

[17] El Espectador: " La comunidad internacional, el gran apoyo de la JEP", 16 de marzo de 2019
[18] CaracolTV: "Gobierno inicia ofensiva diplomática para defender objeciones a la JEP", 12 de marzo de 2019
[19]Intervenciones durante la sesión del Consejo de Derechos Humanos, marzo de 2019.
[20]https://spinternet.ohchr.org/_layouts/15/SpecialProceduresInternet/ViewCountryVisits.aspx
[21]El Espectador: "Molestia en cuerpo diplomático por restricción del Gobierno colombiano para visitar los ETCR", 25 de junio de 2019

El apoyo a la labor de defensa de los derechos humanos existe y es fundamental, pero debería ir más allá

Es de subrayar las repetidas ocasiones en las cuales países europeos y la UE expresaron sus preocupaciones frente a los riesgos que viven las personas defensoras de derechos humanos en Colombia. La gravedad de la situación llevó a la Unión Europea y once países miembros a lanzar en junio de este año la campaña "Defendamos la vida" para proteger y visibilizar a dichas personas, la cual busca protegerlas a través del acompañamiento, la escucha, la visibilización y el reconocimiento de su trabajo. Las preocupaciones repetidas frente al aumento de asesinatos y amenazas, las peticiones presentadas ante el gobierno colombiano en cuanto a la implementación de las medidas específicas incluidas en el Acuerdo de Paz para la protección de líderes y lideresas sociales y personas defensoras de derechos humanos, y en general esta iniciativa de "Defendamos la vida", son indicios serios de que la comunidad internacional está cuestionando la forma como el gobierno actual está asumiendo la seriedad e importancia de la protección a dichas personas. Igualmente las misiones realizadas por la delegación de la Unión Europea así como por numerosas embajadas presentes en Colombia han sido fundamentales a la hora de visibilizar esa preocupación internacional, escuchar de primera mano los testimonios de personas afectadas por la violencia y proteger con esa visibilización a las lideresas y líderes de los procesos sociales visitados.

Muestras de las preocupaciones de la comunidad internacional a través de intervenciones durante la presentación del Informe Anual sobre Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidos para los Derechos Humanos ante el Consejo de Derechos Humanos de marzo 2019[22]

La **Unión Europea** llamó al gobierno colombiano a acelerar la implementación de medidas para la protección de personas defensoras e hizo mención sobre la falta de presencia del Estado en ciertas regiones del país. El **Reino Unido** directamente expresó preocupación porque el gobierno había fallado en atacar el problema de asesinatos a personas defensoras. **Alemania** expresó preocupaciones por el cierre del espacio para la sociedad civil así como por el aumento de violencia en contra de periodistas y personas defensoras de derechos humanos en particular aquellos que trabajan las temáticas de los derechos al territorio y los recursos naturales. Alarmados por el aumento de violencia contra estas personas los **Países Bajos** recomendaron al gobierno atacar las causas estructurales y combatir la impunidad. Noruega insistió en la necesidad de protegerlas e investigar los ataques que sufren. **Suiza** se mostró preocupado por el número de asesinatos y la impunidad que persiste.

[22]Intervenciones durante la sesión del Consejo de Derechos Humanos, marzo de 2019.

A pesar de estos apoyos importantes, desde la comunidad de defensa de los derechos humanos se sigue pensando en particular por las relaciones políticas y económicas que mantienen con Colombia, que la Comunidad Internacional debería atreverse a dar un paso más allá que la expresión de preocupaciones y exigir al gobierno colombiano resultados claros en ciertos puntos del Acuerdo de Paz como el relacionado con el tema de garantías para personas defensoras de derechos humanos, líderes y lideresas sociales así como ex-combatientes. Efectivamente la inversión de recursos para proyectos o fortalecimiento institucional debería venir acompañada por criterios claros de cumplimiento, tal y como ocurre cuando la comunidad internacional financia proyectos de organizaciones sociales. El diálogo sobre derechos humanos entre la UE y Colombia podría ser una herramienta útil para presionar al gobierno colombiano para establecer mecanismos de seguimiento a las conclusiones o temas tratados, y éste se dé con regularidad pues últimamente no ha sido así; a condición de que el proceso de desarrollo del diálogo implique al movimiento de derechos humanos

Por otra parte si bien fue importante la misión a Colombia realizada en junio de este año por el grupo de trabajo para América Latina y Caribe (Colac) del Consejo de la UE en Bruselas,[23] desde las organizaciones de la sociedad civil se insiste en la necesidad de que tanto este como el grupo de trabajo en Derechos Humanos (Cohom),[24] realicen reuniones formales recibiendo a miembros de organizaciones colombianas de defensa de los derechos humanos con el fin de escuchar de primera mano los testimonios así como las propuestas de cambios estructurales y los apoyos de la UE que permitirían mejorar la situación que viven defensoras y defensores de Derechos Humanos en los territorios.

El respeto a los derechos humanos debería ser un condicionamiento mayor de las relaciones comerciales

Desde la implementación del Acuerdo Comercial con la Unión Europea la tendencia de disminución de exportaciones y aumento de importaciones de Colombia desde y hacia la UE se ha mantenido. Las exportaciones se encontraron en 2018 al nivel aproximado que tenían en 2008, mientras las importaciones en Colombia provenientes de la UE han ido creciendo hasta el 45% comparado con 2008.[25] Como resultado de ello a partir de 2015 la balanza comercial de Colombia con la UE ha sido negativa cada año.

El principal sector de exportación de Colombia hacia la UE sigue siendo el carbón (37,4%); y si se añade el petróleo se llega al 44,9% (el sector minero ener-

[23]Consejo Europeo: Grupo "América Latina y Caribe"
[24]Consejo Europeo: Grupo "Derechos Humanos"
[25]Fuente: Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; actualización al 05/04/2019

gético representa un total de 52,8% de las exportaciones). Los productos importantes siguientes son el banano (13,6%), el café (12,4%) y las franjas agro-industriales (6,9%), con un total de estos tres sectores del 32,9%.

En cuanto a grandes variaciones frente a años anteriores es importante notar el aumento de las exportaciones de oro (pasaron de 4.184 miles de USD en 2016 a 85.019 miles de USD en 2018, 1.932% de aumento); de aceite de palma (aumentó de 153.761 miles de USD en 2016 a 263.956 miles de USD en 2018, un 71,7%); y de café, que bajaron el 18,5% entre 2016 y 2018.

> “Los casos de vinculación directa o indirecta de proyectos minero-energéticos, de construcción de infraestructura o mega-proyectos agro-industriales con violaciones a los derechos humanos son numerosos en Colombia, y por ende la Unión Europea debería avisar de los riesgos existentes a sus inversores y ejercer un papel de control.”

Es importante que la UE y sus países miembros se pregunten sobre los impactos que puede tener ese panorama comercial en la construcción de una paz durable y verdadera. Efectivamente los sectores más importantes de exportación siguen siendo críticos en cuanto al respeto a los derechos humanos, el territorio y la contaminación ambiental, y el informe de seguimiento al acuerdo comercial realizado por la Unión Europea debería por lo tanto tener una mirada más detallada sobre ello. Hemos de insistir en que Colombia está considerado como uno de los países más peligrosos para las personas que defienden el entorno de vida de las comunidades frente a mega-proyectos y sus impactos ambientales. En este sentido sorprende la actitud general de los países de la UE de oposición a la iniciativa de un tratado vinculante para poder enjuiciar a empresas multinacionales y de otro tipo en el seno de Naciones Unidas en caso de que violen los derechos humanos. Si bien se entiende la necesidad de proteger las inversiones europeas en terceros países, esta protección debería supeditarse a los derechos de las personas que viven en los territorios afectados por proyectos de inversión. Los casos de vinculación directa o indirecta de proyectos minero-energéticos, de construcción de infraestructura o mega-proyectos agro-industriales con violaciones a los derechos humanos son numerosos en Colombia, y por ende la Unión Europea debería avisar de los riesgos existentes a sus inversores y ejercer un papel de control.

Frente al aumento de asesinatos a personas defensoras, líderes y lideresas sociales, así como la falta de implementación integral del Acuerdo de Paz, llama la atención que el artículo 1 del acuerdo comercial, que habitualmente se conoce como cláusula democrática o de derechos humanos, se quede en el papel, ya que posiciona el respeto a los derechos fundamentales como un “elemento esencial” del mismo.

Retórica amigable y práctica adversa

El Gobierno Duque y los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos

Comisión Colombiana de Juristas

Haciendo un barrido de las actuaciones que el actual Gobierno ha mostrado frente a los diferentes mecanismos internacionales de protección de derechos humanos durante su primer año, es posible decir que hay un discurso general de apertura y apuesta por el multilateralismo, pero una práctica contraria al escrutinio internacional en derechos humanos. Cuatro ejemplos que se muestran a continuación así lo demuestran.

Debilitamiento del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

El gobierno del Presidente Duque ha buscado durante su primer año formas de debilitar o afectar el funcionamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), con el fin de disminuir sus capacidades de trabajo y su impacto en los países del continente.

En primera medida se designó como Embajador ante la Organización de Estados Americanos al ex Procurador Alejandro Ordoñez, conocido en el pasado por haber criticado abiertamente la labor de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, así como por sus manifestaciones públicas en contra de la implementación de las decisiones de dichos órganos en la defensa de los derechos humanos de las personas en Colombia.

En segundo lugar, y en acuerdo con otros cuatro países del continente (Chile, Argentina, Guatemala y Paraguay), el gobierno Duque presentó en el mes de abril de 2019 una carta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la cual invitaba a realizar una serie de reformas. Las propuestas que incluyeron, de materializarse, implicaban en realidad la pérdida de eficacia de las decisiones de los órganos del SIDH, así como mayores dificultades para que la propia Comisión Interamericana conociera y resolviera casos de graves violaciones a derechos humanos en Colombia y el continente. También afectaban la protección a grupos como la población Lgbti.

En igual sentido, el gobierno propuso como candidato para integrar la Comisión Interamericana a Everth Bustamante, quien carece de las capacidades y conocimientos en materia de derechos humanos requeridos por la Convención Americana para ocupar este cargo, y a Angela Margarita Rey, una mujer abiertamente cristiana que no representa las luchas feministas de nuestro país, como candidata para la Comisión Interamericana de Mujeres. Ambas candidaturas fueron rechazadas por el pleno de la OEA

en el mes de junio, pero en conjunto con la designación del ex Procurador evidencian la intención del Gobierno de socavar la protección internacional de los derechos humanos de todas y todos los colombianos.

En tercer lugar Colombia se ha ofrecido a acoger las sesiones de la Asamblea de la OEA y de la Corte Interamericana este año en nuestro país, y en su papel de anfitrión favorece prácticas que afectan la transparencia e imparcialidad de la labor de estos órganos. Durante las sesiones realizadas en junio en Medellín se cerraron las puertas de la sala donde sesionaba la plenaria de la Asamblea, tras permitir únicamente el ingreso de 27 personas entre todas las organizaciones de sociedad civil del continente. Fue necesario elevar reclamos ante las altas instancias de la entidad y denunciar ante los medios de comunicación para que el último día se abrieran las puertas de este foro público internacional. Frente a las próximas sesiones de la Corte Interamericana que se realizarán en Bogotá, la Cancillería colombiana ha anunciado que las audiencias privadas de casos se realizarán en sus oficinas, en vez de en un lugar neutral, en un claro sesgo a favor de los Estados. Esto les restará imparcialidad a dichas audiencias y causará un fuerte impacto en las víctimas que deban asistir a ellas.

A la espera de los expertos temáticos del Consejo de Derechos Humanos de la ONU

Colombia tiene una deuda con los procedimientos especiales de la ONU.[26] Desde febrero de 2010 no recibía a ningún Relator Especial temático de Naciones Unidas en el país, a pesar de que había más de diez solicitudes de visita presentadas. Con la invitación del Gobierno Duque a los pocos meses de iniciar su mandato al Relator Especial sobre defensores de derechos humanos para fines de 2018, las expectativas de un giro positivo en materia de cooperación con los mecanismos internacionales de derechos humanos se elevaron. El Relator Michel Forst visitó Colombia entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre de 2018 y pudo reunirse con diversas autoridades nacionales y locales, así como con miembros de sociedad civil y comunidad internacional. Al término de su visita Forst presentó un balance preliminar y dio una rueda de prensa donde anunció el compromiso del Presidente Duque de recibir una visita de seguimiento en 2019 para verificar los avances alcanzados, antes de la publicación del Informe final de visita ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2020. Infortunadamente, terminado el primer año de Gobierno, este compromiso no se ha cumplido.

> "Forst presentó un balance preliminar y dio una rueda de prensa donde anunció el compromiso del Presidente Duque de recibir una visita de seguimiento en 2019 para verificar los avances alcanzados, antes de la publicación del Informe final de visita ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2020. Infortunadamente, terminado el primer año de Gobierno, este compromiso no se ha cumplido."

Adicionalmente, desde el 7 de agosto de 2018 que inició el Gobierno Duque, y hasta el 7 de agosto de 2019, otros siete Procedimientos especiales han pedido o insistido en su solicitud de visita a Colombia, pero a ninguno se le ha recibido en el país:

[26]Los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos son mandatos que ejercen expertos independientes, para presentar informes y asesorar sobre derechos humanos desde una perspectiva temática o en relación con un país específico. Con el apoyo de la Oacnudh los titulares de procedimientos especiales elaboran estudios temáticos, realizan visitas a los países y actúan sobre casos y situaciones más amplias y estructurales mediante el envío de comunicaciones a los Estados, en las que llaman la atención sobre denuncias de violaciones o abusos. Pueden ser Relatore(a)s especiales, Experto(a)s independientes o Grupos de trabajo. Para más información consultar: http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx.

[27]Algunos de los Procedimientos Especiales que habían pedido visitar Colombia hasta mediados de 2018 son: derecho a la alimentación, personas internamente desplazadas, violencia contra las mujeres, extrema pobreza, manejo de desechos tóxicos, vivienda adecuada, personas con discapacidad, lucha contra el terrorismo, derecho al agua, y los Grupos de trabajo sobre personas de ascendencia africana y sobre mercenarios.

Algunos desplantes institucionales del Gobierno Duque al Sistema de Naciones Unidas		
Mandato	**Tipo de solicitud**	**Fecha**
Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento	Recordatorio de la solicitud de visita	21 de septiembre de 2018
Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	Solicitud de visita	1 de octubre de 2018
Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos	Recordatorio de la solicitud de visita	2 de noviembre de 2018
Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición	Solicitud de visita	10 de diciembre de 2018
Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes	Solicitud de visita	8 de febrero de 2019
Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos	Recordatorio de la solicitud de visita	11 de febrero de 2019
Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas	Solicitud de visita	11 de abril de 2019
Relator Especial sobre cuestiones de las minorías	Solicitud de visita	20 de mayo de 2019

En algunos casos la respuesta de Colombia ha sido positiva pero no se concreta fecha; en otros se da una respuesta positiva inicial, pero luego se aplaza la visita indefinidamente. La consecuencia de esto es que ninguna de las visitas ha llegado a concretarse, a pesar de que Colombia cuenta con una Invitación Permanente desde 2003,[28] y de que algunas de estas visitas ya han sido aceptadas en virtud del Examen Periódico Universal. Tampoco ha sido posible contar con una explicación clara sobre las razones por las cuales este Gobierno se niega a colaborar con estos mecanismos especializados de la ONU, si dice estar abierto a cooperar con ellos.

Se espera que la Cancillería aclare pronto esta situación y se programen las visitas de los diferentes mandatos para los meses que vienen.

[28]De acuerdo con la Oacnudh, una Invitación Permanente es una invitación cursada por un Estado a todos los procedimientos especiales temáticos. Al cursar una invitación permanente, los Estados anuncian que aceptarán todas las solicitudes de visita de los procedimientos especiales.

Ausencia de mecanismos participativos y transparentes de seguimiento a recomendaciones internacionales

Tras los Exámenes Periódicos Universales (EPU) del Consejo de Derechos Humanos a Colombia en 2013 y 2018, el Estado colombiano se ha comprometido a crear mecanismos donde se pueda hacer seguimiento al nivel de cumplimiento de las recomendaciones internacionales que se le formulan al país, con participación de la sociedad civil y la comunidad internacional. Infortunadamente hasta el momento no ha cumplido este compromiso. El Gobierno continúa haciendo seguimiento al cumplimiento de dichas recomendaciones de órganos de derechos humanos a puerta cerrada, de manera poco transparente y sin rendir cuentas sobre ello, en contravía de los compromisos adquiridos públicamente durante el propio EPU.

Cumplimiento a conveniencia de decisiones internacionales en Derechos Humanos

Luego de la posesión del Presidente Duque el Canciller Carlos Holmes Trujillo designó nuevas personas dentro del Grupo de Seguimiento a Órdenes y Recomendaciones de Órganos Internacionales (G-Soro) para el seguimiento e implementación de los procesos que se adelantan ante órganos internacionales de protección de derechos humanos. Infortunadamente estas designaciones se hicieron desconociendo los procesos de construcción de estrategias, confianza y planes de trabajo que se habían alcanzado en meses y años anteriores. Así, los nuevos funcionarios han comenzado desde cero procesos que ya se habían adelantado, volviendo a plantear discusiones que se habían superado y retrasando el cumplimiento de las medidas contenidas en decisiones de órganos internacionales.

Igualmente se han evidenciado situaciones en las que los funcionarios del nuevo Gobierno buscan establecer contacto directo con las víctimas de los procesos en desconocimiento de su representación legal, y en algunas ocasiones en contravía de la asesoría de los propios representantes.

Del mismo modo, la implementación de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha visto afectada en la medida en que la Cancillería no genera espacios de concertación y ha buscado implementar las órdenes de la Corte de manera unilateral, sin contar con el consentimiento de las víctimas y sus representantes. También se evidencia la continuación de una política de desconocimiento de la obligatoriedad de las decisiones de los órganos de tratados de Naciones Unidas. A través de las intervenciones de funcionarios de diversos Ministerios en procesos judiciales en donde se debate la implementación de una determinada decisión, se mantiene

la práctica de desconocer las decisiones y leyes internas (como la ley 288) y la propia jurisprudencia de órganos como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en relación a la forma como los Estados deben dar cumplimiento a sus decisiones.

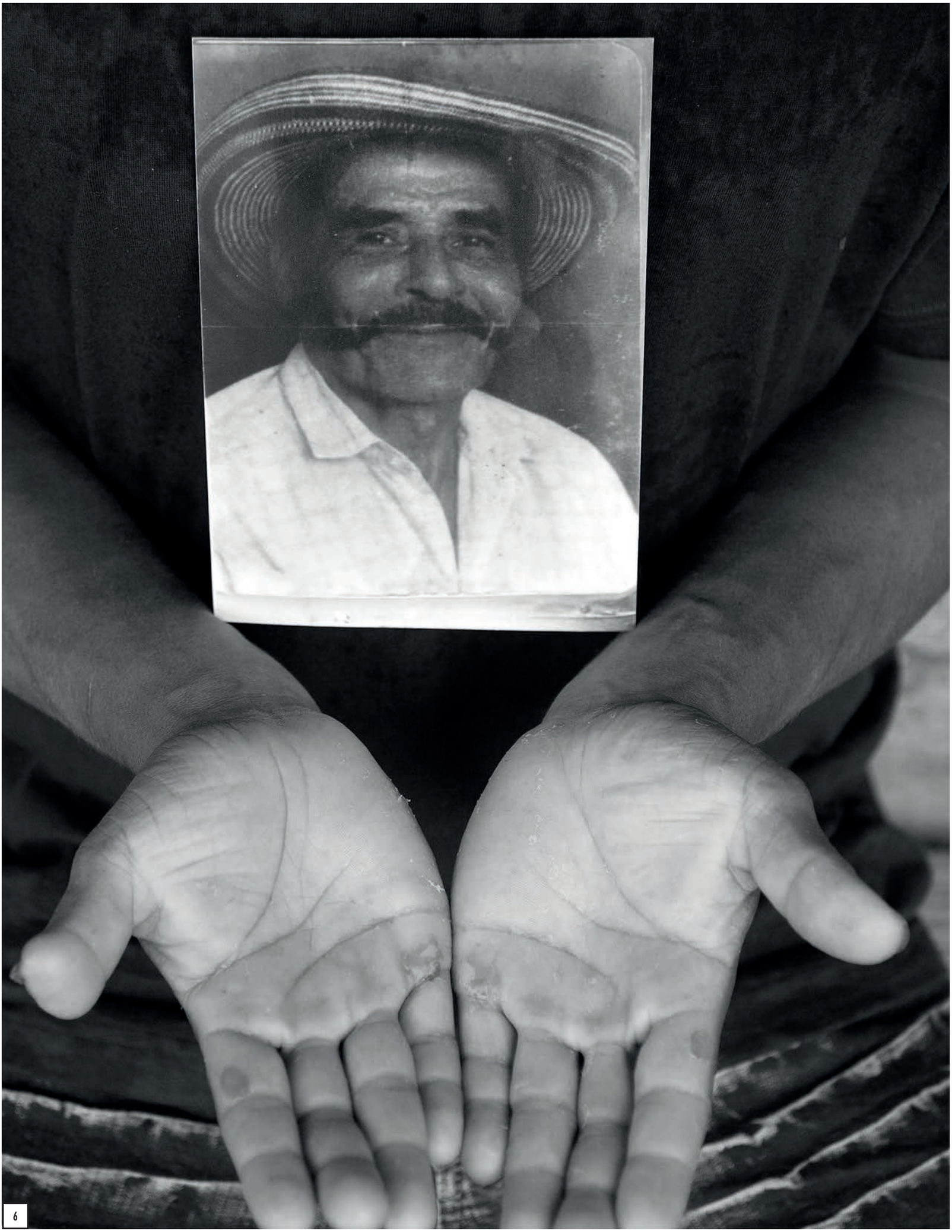
La notable (y deplorable) excepción a esta última práctica es el repentino interés en el cumplimiento del dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas del 27 de julio de 2018 en el caso de Andrés Felipe Arias, donde se declara la violación de su derecho a la segunda instancia en relación con la sentencia de 2014 de la Corte Suprema de Justicia que lo condenó a 17 años y cinco meses de prisión y a una multa de $30.800 millones por los delitos de peculado por apropiación y celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales.[29] El Centro Democrático, partido político de gobierno, presentó en cumplimiento de la decisión de dicho Comité un proyecto de ley en el Congreso, el cual propone abrir la posibilidad de que en virtud de la doble instancia se puedan revisar, retroactivamente, su caso y los de quienes hayan sido sentenciados en las últimas cuatro décadas.[30] El articulado del proyecto incluía además el "efecto suspensivo" de las sentencias, lo que llevaría a la libertad inmediata de todos los condenados que impugnaran el fallo. La propuesta despertó tal escándalo que debió ser retirada del proyecto, pero no se descarta que vuelva a incluirse más adelante durante el trámite legislativo. Otro grupo de congresistas presentó un proyecto de reforma a la Constitución en el mismo sentido. [31]

El hecho de que quienes no gozaron de segunda instancia en su momento pidan revisión de sus condenas no es problemático, pues es el derecho de estas personas y ejercerlo no significa que la decisión de segunda instancia vaya a ser absolutoria. El problema es que el sistema judicial debe garantizar la justicia para todas las personas en Colombia, como la decisión del Comité lo ha puesto de presente. La prioridad que se le da a legislar para solucionar los problemas de una persona en particular hace que se cuestione la motivación de la iniciativa y se señale que se trata de una ley con nombre propio, a favor del señor Arias.

En el mismo sentido es preocupante que sea exclusivamente en este caso cuando se evidencia la voluntad del Estado para reconocer la obligatoriedad del dictamen del Comité, mientras que otros fallos de este mismo órgano contra Colombia son constantemente cuestionados y su cumplimiento obstaculizado.

Epílogo: Es preocupante que a comienzos de septiembre de 2019 no se conozca la propuesta del Gobierno para renovar la presencia en Colombia de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Se teme que en el actual contexto se pretenda recortar el mandato de observación o monitoreo del Acuerdo de Paz, o interferir en la designación de quien dirija la Oficina.

[29]Comité de Derechos Humanos de la ONU, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4 del protocolo facultativo, respecto de la Comunicación N° 2537/2015, documento CCPR/C/123/D/2537/2015 del 13 de noviembre de 2018, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/dictamen-comite-derechos-humanos-caso-andres-felipe-arias.30
[30]Proyecto de Ley 032 de 2019 - Senado.
[31]Proyecto de Acto Legislativo 51 de 2019 - Cámara.



II.

EL RÉGIMEN:

PACTOS CONTRA EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE FUTURO

Los gremios al mando

Captura corporativa e interferencia privada en el Gobierno Duque

Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo

Lo público, la democracia, los derechos

La construcción de una sociedad basada en la democracia y los derechos humanos tiene como condición necesaria una visión robusta de lo público, entendido como una conjunción de varios aspectos. En primer lugar, lo público puede ser entendido como una defensa de lo común, como recreación de todo aquello que nos vincula como un conjunto, incluyendo tanto los territorios comunes como los bienes públicos que permiten garantizar derechos colectivos. En segundo lugar, lo público puede entenderse como la prioridad del interés del colectivo por encima del interés particular, prioridad que solo debería ser cuestionada si pone en tela en juicio los derechos fundamentales de las personas. En tercer lugar, lo público puede ser concebido como la posibilidad de participar en la esfera pública, de construir las decisiones colectivas, de tener un lugar en la definición de la propia vida.

A nuestro juicio, esa visión de lo público puede correlacionarse con la búsqueda de garantía integral de los derechos humanos, comprendiendo las libertades públicas, los derechos de participación, los derechos sociales, los derechos del mundo del trabajo y las libertades sindicales, así como los derechos colectivos y del ambiente. Para alcanzar tal visión de lo público y de los derechos es crucial que las instituciones públicas, incluyendo las instituciones del Estado, consoliden esa visión de lo común sin verse interferidas por el interés particular y sin ser capturadas por el interés corporativo.

Sin embargo, en las últimas décadas hemos constatado la consolidación de prácticas de interferencia de la empresa privada en la formulación de la política pública, de redefinición del Estado para favorecer el interés particular e incluso de captura del conjunto del Estado por el poder corporativo. Tales tendencias socavan lo público, impiden que se avance progresivamente hacia la plena garantía de los derechos y vulneran los principios básicos que dan origen a la democracia, al priorizar el interés particular sobre el interés general. En ese marco, el gobierno de Iván Duque representa otra vuelta de tuerca en la consolidación de ese poder corporativo, poder que se expresa tanto en la conformación de los equipos de gobierno, en el estilo de su administración y en la carta blanca para que la empresa privada interfiera en la definición de la política pública.

Gremios y poder empresarial en el Gobierno Duque

Semanas antes de su posesión el presidente Duque dejó ver que su mandato no solo estaría orientado a favorecer a los

grandes inversionistas privados a expensas del resto de la sociedad. Además conformó una administración marcada por el poder empresarial.

Un ejemplo elocuente es el sector agropecuario, como bien lo revelan los nombramientos del sector: En el Ministerio de Agricultura Andrés Valencia Pinzón, ex presidente de la Federación Nacional de Avicultores de Colombia (Fenavi); en la Unidad de Restitución de Tierras y en la Agencia Nacional de Tierras Andrés Castro y Miriam Martínez, respectivamente, quienes en su momento ocuparon el cargo de gerentes sociales del gremio palmicultor, Fedepalma.

No obstante, la relación entre la empresa privada y el gobierno Duque no se limita a lo agropecuario. Ricardo Lozano, hoy Ministro de Ambiente, fue alto directivo de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), al igual que el asesor presidencial Santiago Durán. El ministro de Defensa, Guillermo Botero, fue el máximo directivo de la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco). La ministra del Interior, Nancy Patricia Gutiérrez, fue presidenta de Asomóvil.

Un ejemplo de interferencia: El bloqueo del proyecto 214

Desafortunadamente el interés privado no solo ha permeado la cúpula gubernamental, además ha tenido claros impactos en la labor del Legislativo. Un buen ejemplo es el infortunado trámite del proyecto de ley 214 de 2018 (Cámara), "Por medio de la cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones", también conocido como "ley de comida chatarra" o "ley de etiquetado"

El propósito del proyecto de ley era establecer medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles, en especial enfermedades cardiovasculares, cáncer, enfermedades respiratorias crónicas y diabetes. Para lograrlo buscaba regular la información disponible frente a la oferta de comestibles en el mercado. En ese orden el proyecto buscaba establecer medidas para garantizar información "clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente" en procura de promover entornos alimentarios saludables que prevengan dichas enfermedades (artículo 1 del proyecto).

> "En las últimas décadas hemos constatado la consolidación de prácticas de interferencia de la empresa privada en la formulación de la política pública, de redefinición del Estado para favorecer el interés particular e incluso de captura del conjunto del Estado por el poder corporativo".

Para alcanzar dicho objetivo, el proyecto se amparaba en los artículos 49 y 78 de la Constitución. Según el primero, la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado; mientras el segundo plantea que "la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados

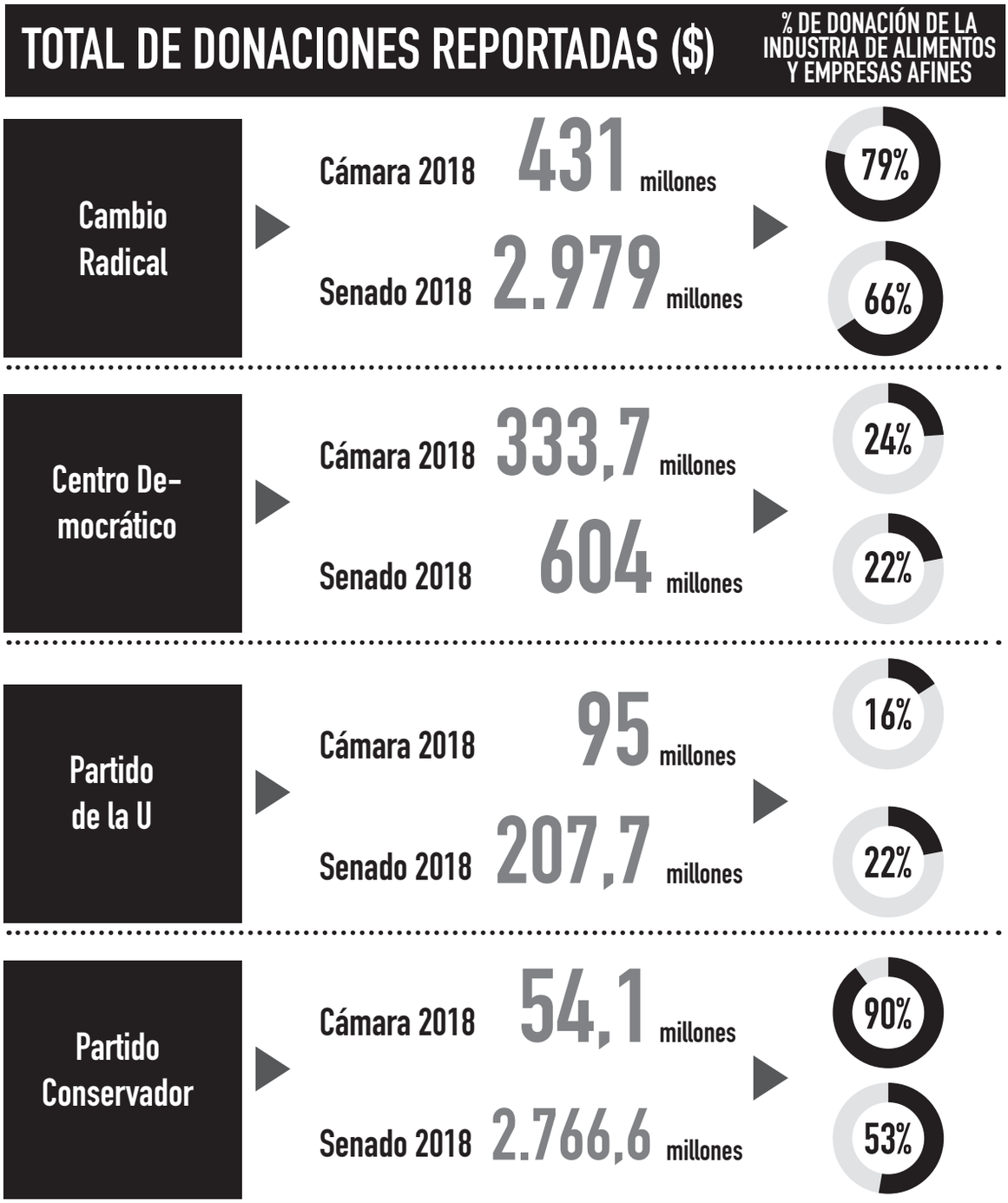
a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios".

Aunque el proyecto de ley 214 era un desarrollo de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales de derechos humanos y de haberse convertido en ley habría sido una herramienta que permitiría mejorar los indicadores de salud pública, especialmente en niños, niñas y adolescentes, cumpliendo la obligación internacional de alcanzar progresividad en derechos sociales, la iniciativa fue truncada por la presión de la industria de comestibles ultra procesados y bebidas azucaradas. Una mala noticia para un país en el que, según la Encuesta Nacional de Nutrición de 2015, tres de cada cuatro adultos y uno de cada seis niños sufren obesidad y sobrepeso o donde la Asociación Colombiana de Diabetes dice que el 7% de la población padece esta enfermedad.

La presión de la industria de comestibles ultra-procesados y bebidas azucaradas para que el proyecto no se aprobara fue recientemente documentada en una investigación periodística de la Liga contra el Silencio. En su reportaje mostraron cómo durante el debate del proyecto "hubo presencia de gremios como la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco); y oficinas de cabildeo como Axis, cuyo director, Felipe Campo, asistió a varias sesiones donde el proyecto de Ley de Etiquetado estuvo en el orden del día". El lobby de la industria se hizo sentir durante todo el trámite del proyecto, como lo mencionó un representante de la sociedad civil que pidió no ser identificado en el reportaje: "En todos los debates están. En comisión sacan a los representantes, les dicen más o menos qué tienen que hacer, se acercan a los asesores y les dicen: 'Levanten ya esta sesión'"[32].

Vale la pena mencionar que al revisar los estatutos de la ANDI encontramos en su artículo 4 inciso C que uno de los objetos de dicho gremio es: "Actuar ante las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, y en general ante los organismos del Estado para procurar, por la vía de la concertación, normas convenientes para la Nación, los sectores económicos y los afiliados de la Asociación". Sin embargo, según las normas colombianas, en caso de una colisión entre los intereses económicos de los afiliados a un gremio industrial y los derechos de la ciudadanía, es claro que deben prevalecer estos últimos. Además, en el caso de niños, niñas y adolescentes, la Constitución es clara al plantear que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás (artículo 44 Constitución Política de Colombia).

Otro factor de interferencia es la financiación de campañas políticas por parte de la industria de comestibles ultra-procesados y bebidas azucaradas. De acuerdo con el portal www.cnecuentasclaras.gov.co/, varios partidos que tienen representantes en la Comisión VII de Cámara, célula legislativa que debatió y hundió dicho proyecto, han recibido importantes donaciones a sus campañas, como lo muestra esta infografía elaborada por la Liga contra el Silencio:



El resultado de esta estrategia de presión fue nefasta para un proyecto de ley que procuraba prevenir enfermedades y salvar millares de vidas. Lo cierto es que el trámite del proyecto fue tan irregular que el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo interpuso dos quejas

[32]Liga contra el silencio, Así fue el lobby en el Congreso contra la Ley de Etiquetado, disponible en: https://ligacontraelsilencio.com/2019/07/11/asi-fue-el-lobby-en-el-congreso-contra-la-ley-de-etiquetado/

disciplinarias a integrantes de la Comisión VII de la Cámara por irregularidades en los procedimientos. En el primer caso, por una injustificada demora del coordinador ponente de la iniciativa, el representante Jairo Cristo, de Norte de Santander, para radicar el texto de la ponencia[33]; en el segundo caso, por el extraño comportamiento del presidente de la Comisión, el representante Jairo Cristancho, quien levantó abruptamente una sesión de dicha célula legislativa en la cual el proyecto 214 estaba en el orden del día, sin anunciar los proyectos que debían discutirse en la sesión siguiente.[34]

A nuestro juicio la regulación contenida en el Proyecto 214 era la mejor herramienta para avanzar en la garantía de los derechos humanos a la salud y la alimentación adecuada. Ni estándares de protección más bajos, ni la autorregulación de la industria lograrán mejorar los indicadores de salud pública o garantizar derechos constitucionales. No obstante, esperamos que iniciativas similares puedan ser discutidas en el Congreso, ojalá sin interferencias teñidas por conflictos de intereses, y que las iniciativas de regulación no se vean alterada para favorecer el interés de lucro de la industria.

[33] "Proyecto contra comida chatarra: lío gordo", en: https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/05-2019-proyecto-contra-comida-chatarra-lio-gordo

[34] "Presentan queja contra presidente que levantó sesión por presencia de 'Santrich'", en: https://www.bluradio.com/judicial/queja-contra-presidente-de-comision-que-levanto-sesion-por-presencia-de-santrich-217913-ie430

Favorecimiento con nombre propio: Luis Carlos Sarmiento Angulo

La intromisión de la empresa privada en las decisiones del Estado, expresada en los poderosos grupos económicos, tiene también su sello en el escándalo de Odebrecht, catalogado como el mayor de todos los casos de corrupción de los últimos años. Pero mientras en países como Perú se han tomado medidas drásticas, incluso contra expresidentes de la República, en Colombia lo que hay es una evidente impunidad sobre los cerebros que actuaron desde el sector privado nacional en las condiciones para hacerse al multimillonario negocio de la construcción de la Ruta del Sol tramo 2 y de otros promovidos con la figura de concesión o por el modelo de Asociaciones Público Privadas (App). En su momento, una investigación realizada en Estados Unidos reveló que en el caso colombiano se pagaron sobornos por al menos 11 millones de dólares para garantizar que Odebrecht se beneficiara de contratos de infraestructura.

En esta historia es evidente el favorecimiento de la justicia a Luis Carlos Sarmiento Angulo y su entorno más cercano, socios de Odebrecht en el segundo tramo de la Ruta del Sol, a través de la firma Episol. Incluso, fue clara la persecución de Néstor Humberto Martínez Neira (ex-asesor de la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo) contra todo aquel que intentara llevar a la justicia al industrial y a sus allegados.

El capítulo más reciente de esta historia compromete al gobierno Duque, que alcanzó a poner sobre la mesa la intención de pagarles 1,2 billones de pesos a los bancos de Sarmiento y a otros bancos que otorgaron créditos para construir el segundo tramo de la Ruta del Sol. El Grupo Aval, que está involucrado con los sobornos, resultaría beneficiado por los recursos ofrecidos por Duque. En la última semana de julio el Gobierno decidió la disolución de la empresa Concesionaria Ruta del Sol SAS y asumir 1,2 billones de la deuda con el sector financiero. Así, Luis Carlos Sarmiento lograba ser arte y parte, ubicándose también como beneficiario del compromiso de Duque de pagar las deudas contraídas.

En contraste, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República expresaron de inmediato su oposición a lo intentado por el Gobierno. "Ante el caso más grave de corrupción en la historia del país, cualquier pago que se realice a concesionarios y contratistas de la Ruta del Sol 2 tendrá que sujetarse a las decisiones judiciales", manifestó Juan Carlos Cortés, el procurador general de la Nación encargado.

El 30 de julio, el Gobierno no logró llegar a un acuerdo con los bancos acreedores por los 1,2 billones de pesos que pretendía pagarles con dineros del erario. Las fichas se movieron antes de que el Tribunal de Arbitramento se pronunciara, el cual falló el 6 de agosto declarando nulo el contrato y reduciendo la suma acordada a menos de la quinta parte.

El país formal y el país real

Crisis de los partidos e incertidumbre en el régimen político colombiano

Hernán Darío Correa

Los avatares del primer año de gobierno de Duque expresan una crisis de inestabilidad, legitimidad y representación de los partidos, su distancia abismal respecto de los cambios históricos del país, e incertidumbre sobre el futuro del régimen político.

Inestabilidad, por el comportamiento azaroso de los partidos en la política y en el Congreso, su fragmentación en las relaciones con el gobierno, y las tensiones del Centro Democrático con el Presidente de su propio partido, cuya ineptitud es palmaria respecto de los temas de la gobernabilidad. Pero también por los fracasos de la mayor parte de las iniciativas legislativas gubernamentales, así como de la coalición nacional, del estatuto anticorrupción y de la reforma a la justicia; la tergiversación de la reforma del estatuto de los partidos, la negación de las curules de las víctimas acordadas en La Habana y la demora en la reglamentación de la JEP por las objeciones presidenciales, y "la explosión desordenada de proyectos legislativos".[35]

Todo ello ha venido aconteciendo con el trasfondo de una macabra campaña electoral basada en el asesinato de líderes sociales que además de defensores de derechos humanos son gestores comunitarios y locales de opinión en una contienda que configurará los gobiernos municipales y departamentales,[36] con lo cual se quiere arrasar las bases sociales de la oposición, por lo demás afectas al acuerdo de paz y a sus reformas, repitiendo las atroces experiencias del genocidio de la UP y de la violencia interpartidista de mediados del siglo pasado.

Y por supuesto también sobre la base de renovados problemas como la corrupción, el trasfuguismo político y las candidaturas caudillistas basadas en la recolección de firmas que se saltan los programas partidistas, como expresión singular de la tendencia mundial de dislocación del régimen democrático respecto de los factores de poder y de concentración de la riqueza y del capital. [37]

[35] "En el primer semestre del gobierno de Duque se radicaron 456 proyectos de ley y 56 actos legislativos, (de los cuales) 17 fueron presentados por el gobierno, con sólo tres aprobados". Valencia, León (2019). *El regreso del uribismo*, Bogotá, Planeta. Pág. 178.

[36] "(Hay) alta correlación entre los municipios en los que ganó el 'Sí a la paz' durante el plebiscito celebrado en octubre de 2016 para avalar los acuerdos de paz, con los municipios más afectados con violaciones al derecho a la vida". Comisión Colombiana de Juristas, Iepri, U.Nacional, Verdad Abierta, Programa Somos Defensores, Cinep Programa por la Paz, Ascamcat, Movimiento Ríos Vivos, Confederación Acción Comunal, "¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo" (2018), (en adelante: Comisión Colombiana de Juristas *et.al.*), en:file:///C:/Users/Usuario%20Autorizad/Downloads/20181202_cuales_son_los_patrones.pdf

[37] Chomsky, Noam (2016). "Réquiem por el sueño americano. Los 10 principios de concentración de la riqueza y el poder." En: http://fisicamartin.blogspot.com/2016/12/noam-chomsky-requiem-por-el-sueno.html

7

La distancia partidista respecto del país real, en tanto las agendas partidistas se regodean en acciones cortoplacistas, mutuas cooptaciones para apropiarse de rentas legales o ilegales, y la utilización electoral de los sectores sociales marginados; y los partidos como tales adolecen de la carencia de programas de largo plazo y de organicidad con los grupos sociales subordinados, y de la falta de iniciativas sistemáticas de investigación y discusión propias.

Todo ello en medio de un país que se asoma al fin de un período histórico de reconfiguraciones sociales y territoriales que se impusieron a sangre y fuego desde los años 80 del siglo pasado, y cumplieron de la peor manera el descenso de la sociedad y la economía modernas desde el corredor andino hacia las tierras bajas, por el fracaso de la descentralización y de la democracia participativa, la apertura económica, la contra-reforma agraria y el aumento de los cultivos de uso ilícito, el arrasamiento ambiental, social y humanitario de territorios enteros, y más de ocho millones y medio de víctimas.

Dicho país es ahora otro, si se miran las dinámicas migratorias campo-ciudad, el crecimiento de las ciudades intermedias y los hacinamientos urbanos, los relevos generacionales populares en medio de la necesaria búsqueda de inclusión antes que de transformación social por parte de gran parte de los inmigrantes forzados en las grandes ciudades, la municipalización y regionalización de las tensiones locales, y los conflictos de ordenamiento territorial. Así, a espaldas de los partidos o apenas manipulado por ellos,[38] el nuevo país cuenta con elementos de modernidad y al mismo tiempo de incertidumbre sobre los imagi-

narios populares y ciudadanos con potencialidades de cambio, pero también de tendencias neoconservadoras y de modelos de gestión política mediática, caudillista y asistencialista, en una trágica paradoja.

En tal escenario se recrea una profunda crisis de legitimidad de los partidos, en tanto hay una creciente desconfianza de la ciudadanía por éstos ante el mutuo desprestigio dentro de la polarización ideológica del debate sobre la paz; la precariedad de su democracia interna y el nepotismo, la violencia sobre los líderes comunitarios y la negación de la condición política de los conflictos sociales, la personalización de la política y el caudillismo, el desprestigio del Congreso y las instituciones por la subordinación a los grupos económicos, y el envilecimiento de las narrativas políticas y la promoción del miedo y de una emocionalidad paranoide e histérica ante la descomposición social impuesta por la violencia. Más la utilización por las élites emergentes de derecha dentro de la crisis humanitaria, del binomio religión y política, y la negación del concepto de víctimas.

> "El régimen político actual es por tanto inestable, de fisuras y transacciones entre élites tradicionales y emergentes, que avanza a tientas dentro de la búsqueda por la extrema derecha de un sistema autoritario que raya en el totalitarismo, con base en una subordinación de la gobernabilidad a la cínica combinación de negocios y negociados con los recursos públicos, el control social, la manipulación mediática y la mentira; y la reinvención de la Guerra Fría."

El principal impacto de todo ello es una crisis de representación política de los sujetos sociales subordinados y de la ciudadanía de muchas regiones y territorios (el 80% de la población), profundizada por la devastación que la guerra sucia ha ocasionado sobre las mediaciones políticas, gremiales y cívicas locales y populares, junto con una progresiva corporativización de la política desde los intereses de los sectores y las élites dominantes; la trashumancia partidista; la cooptación de partidos y medios de comunicación por parte de grupos económicos, y la deformación sistemática de la opinión pública; la falta de innovación causada por los falsos relevos generacionales de sus dirigentes, que reproducen viejos modelos políticos en cuerpo juvenil; el represamiento de la superación del debate seguridad o paz, hacia el de modelos de desarrollo;[39] y la promoción anodina de un "centro" que reafirma paradójicamente la polarización y la personalización de la política.

El régimen político actual es por tanto inestable, de fisuras y transacciones entre élites tradicionales y emergentes, que avanza a tientas dentro de la búsqueda por la extre-

[38]La manipulación en el país alcanza formas y niveles que van más allá de la acción de los medios tradicionales, y se proyectan desde las redes virtuales. Al respecto, ver el documental "Nada es privado" (titulo original: "The Great Hack"), en:https://www.youtube.com/watch?v=iX8GxLP1FHo, el cual incluye mención sobre intervención en Colombia de la empresa condenada por la justicia inglesa, Cambridge Analytica, que incidió oscuramente en las elecciones de Trump y del Brexit. "Mi hija tendrá a sus 18 años, setenta mil referencias sobre su vida y personalidad, y no sabrá cuáles son" (David Carroll, periodista investigador de estos casos y del poder de las grandes empresas de las redes, en el documental).

[39] Valencia, León, Op. Cit. Págs. 339 y ss.

ma derecha de un sistema autoritario que raya en el totalitarismo, con base en una subordinación de la gobernabilidad a la cínica combinación de negocios y negociados con los recursos públicos, el control social, la manipulación mediática y la mentira; y la reinvención de la Guerra Fría.

En dicho régimen, los partidos incluidos los de la oposición tienden a reducir la acción política al marketing electoral y la manipulación social emocional, y clientelismos a espaldas de la (re)construcción colectiva de organizaciones y programas públicos.[40]

Dentro del mismo se siguen judicializando los conflictos sociales y la formulación de políticas, y continúa el dominio de los grupos económicos en la gestión pública privatizada a través de contratos de mediano plazo que trascienden las decisiones ciudadanas; y la opinión pública da tumbos coyunturales en medio de iniciativas ciudadanas débiles, convocada mediáticamente como multitud sin afrontar la reconstrucción de colectivos y organizaciones para la acción política en la necesaria búsqueda de nuevos sistemas de representación dentro de la compleja sociedad del post-fordismo y la globalización. Todo bajo la manipulación del gobierno de los Estados Unidos que revuelve el río de la guerra según sus intereses y necesidades geopolíticas, con la aquiescencia del gobierno.

A pesar de todo, se asiste al tímido despertar de oportunidades de cambio como la puesta en marcha del estatuto de la oposición, los avances de la JEP, las revelaciones de tensiones profundas dentro de las fuerzas militares respecto de los modelos de violencia, la relativa consistencia de la búsqueda de la paz en sectores de opinión de las grandes ciudades y en los antiguos territorios nacionales, y el comienzo del fin del uribismo por el desgaste que le imponen dichas crisis a su partido. Pero parecen estarse incubando populismos de todo tipo a pesar de las enormes posibilidades que brinda la persistencia de los movimientos sociales; y no hay mayores signos de reconversión de conjunto que se orienten hacia la transformación positiva del sistema de representación vigente, más allá del probable posicionamiento de líderes de la oposición en los gobiernos territoriales, con enormes limitaciones porque carecen de organizaciones políticas sólidas y de convocatorias claras de participación social que garanticen una gestión colectiva de políticas de transformación desde la bitácora del Acuerdo de Paz, o de los grandes debates de cambio del modelo de desarrollo y de justicia territorial y social.

Sobre esos vacíos, la extrema derecha sigue promoviendo y agenciando la violencia como instrumento de contención de los cambios inminentes en un país distinto al de ésta y aquellas épocas nefastas, y en el país parece recomponerse como tragicomedia lo que durante décadas fue la tragedia del antagonismo entre el país formal y el país real.

[40]Procesos que arrastran a las élites tradicionales que sucumben ante la decisión de la extrema derecha, o a los dirigentes de quienes desde un añorado "centro" pretenden re-institucionalizar y hacer transparente la política, pero se devuelven al realismo político electoral, dejando de lado las responsabilidades de fondo en torno a la paz y la dignidad de las víctimas; o los partidos de izquierda, afincados en un parlamentarismo necesario pero insuficiente para profundizar el sentido de lo que deberían ser sus búsquedas de transformación social, cultural y política.

Justicia y lucha contra la impunidad

Comisión Colombiana de Juristas

8

Durante el primer año de gobierno de Iván Duque los informes de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh), del Relator Especial de la ONU sobre la situación de los defensores de derechos humanos y de la CIDH, presentados entre el segundo semestre del 2018 y el primer trimestre del 2019, incorporaron dentro en sus observaciones y recomendaciones el tema de la impunidad en Colombia como un problema histórico y a la vez reciente, estrechamente relacionado en el contexto actual con el logro de una paz estable duradera, la protección de los derechos humanos y la vigencia del Estado de Derecho.

La Oacnudh, en su Informe anual sobre Colombia presentado en marzo de 2019, hizo un recuento en cifras precisando que

> Dentro de los factores que han afectado el adecuado funcionamiento de la administración de justicia en Colombia en el primer año del Gobierno Duque, están la falta de independencia de la Fiscalía General de la Nación y su constante intromisión en la labor de la Jurisdicción Especial para la Paz."

la tasa de impunidad en los casos de homicidios dolosos ha sido históricamente muy alta, oscilando entre el 86,58 % y el 94,30 % en los casos conocidos por las autoridades, siendo necesario focalizar los esfuerzos de la institucionalidad estatal en materia de investigación, juzgamiento, sanción a los responsables y reparación a las víctimas. El Informe resaltó la relación entre los altos índices de impunidad en el país con la corrupción, la continuidad en los ciclos de violencia y la desigualdad social, y reconoció un impacto diferenciado de esta conjunción de factores en las zonas rurales.

Según el Índice Global de Impunidad -instrumento que mide aspectos estructurales y funcionales de los sistemas de justicia, seguridad y violaciones a los derechos humanos aplicados en 69 países-, Colombia ocupa el octavo lugar dentro del grupo de los países con impunidad alta.[41]

La información aportada por los informes de la ONU y la CIDH referidos permite afirmar que durante el primer año del gobierno de Iván Duque persisten factores de hecho y de derecho generadores de impunidad. En consecuencia, la definición de la responsabilidad penal, civil, administrativa y disciplinaria respecto de los autores de violaciones a los derechos humanos continúa siendo un asunto tan pendiente como urgente.

Como obstáculos en la investigación, juzgamiento, sanción a los responsables y reparación a las víctimas en Colombia se identifican como elementos de contexto, la corrupción en zonas rurales y urbanas, y la ausencia de institucionalidad estatal en sectores rurales con altos índices de pobreza y que sufrieron las afectaciones del conflicto armado. Este último factor, si bien es histórico, ha cobrado mayor relevancia tras la firma del Acuerdo de Paz. Además, la falta de acceso a la justicia continúa siendo un factor de impunidad. Esta se relaciona sobre todo con las persistentes dificultades que enfrenta la Fiscalía General de la Nación para llegar a las zonas rurales debido a la insuficiencia de recursos materiales, técnicos o humanos, y en algunas de ellas a la falta de condiciones de seguridad que le permitan desarrollar su labor. En otras regio-

[41] Este índice mide cómo un gobierno protege la integridad física considerando los casos de tortura, asesinatos gubernamentales, encarcelamiento político, ejecuciones extrajudiciales, asesinatos masivos y desapariciones (IGI-2017, Cesij, Udlap). Además, incorpora en el análisis de la impunidad la caracterización formulada por la ONU (2015) sobre los factores que la generan, atendiendo a elementos de hecho -relacionados con el contexto- y de derecho -vinculados a la normatividad en la materia y la acción o inercia de autoridades y la institucionalidad estatal en aplicación de las disposiciones garantes de los derechos humanos-.

nes también son factores determinantes de ineficiencia el alto número de casos asignados a cada fiscal o la escasa policía judicial disponible.[42]

Dentro de los factores que han afectado el adecuado funcionamiento de la administración de justicia en Colombia en el primer año del Gobierno Duque, están la falta de independencia de la Fiscalía General de la Nación (FGN) y su constante intromisión en la labor de la JEP: el Fiscal General lideró y promovió la primera propuesta de objeciones a la ley estatutaria que reglamentaba esta jurisdicción, las cuales fueron luego acogidas y ampliadas por el Presidente de la República. Aunque estas objeciones no tenían vocación de prosperar, sí dificultaron la operación de la JEP y además generaron un debate público polarizador en medio del período preelectoral regional. Además, la Fiscalía generó obstáculos a la implementación de la JEP y a su legitimidad, cuestionando su idoneidad, sus decisiones e incluso a sus funcionarios (llegando incluso a señalar a algunos de facilitar la comisión de delitos por parte de ex-miembros de las Farc-ep), obstaculizando la entrega de información y planteando varios conflictos de competencia ante la Corte Constitucional. El punto culminante en esta tensa relación fue la renuncia del Fiscal General Néstor Humberto Martínez tras la decisión de la Jurisdicción Especial para la Paz de no extraditar al exjefe de las Farc-ep "Jesús Santrich" el 15 de mayo de 2019, por supuestamente considerar que la JEP favorece a los ex–guerrilleros y brinda impunidad a narcotraficantes.

De otra parte, la corrupción también ha menoscabado la credibilidad de esta institución en el último tiempo. La práctica de interceptaciones ilegales de comunicaciones contra numerosas personas y funcionarios públicos en las instalaciones de la propia Fiscalía, así como la modificación, alteración e incluso desaparición de interceptaciones realizadas legalmente en el marco de procesos judiciales, y la participación de redes de personas externas y de policías y militares activos y retirados en estas actividades, fueron descubiertas por la oficina de control interno de la entidad y resultan alarmantes. Mediante boletín de prensa la FGN de junio 17 de 2019 informó que el coordinador de la Sala de Interceptaciones Diamante de la Fiscalía General de la Nación fue el primer exfuncionario de la entidad en ser condenado a cien meses de prisión por haber interceptado ilegalmente comunicaciones. También fue capturado el Fiscal 32 especializado contra las Organizaciones Criminales. Las investigaciones continúan y al parecer falta mucho por descubrir. Llegar al fondo de esta situación y dar conocer esta información a la sociedad son acciones mínimas que se debe adelantar para la difícil tarea de recuperar la confianza en la entidad encargada de los procesos de investigación penal en Colombia.

Entre tanto, no se conoce información sobre avances en el esclarecimiento en la justicia ordinaria durante el último año, de los cientos de casos de violaciones a los derechos humanos como ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, violencia sexual, tortura

[42]Oacnudh, 2018

o desplazamiento forzado, entre otras, que aún se encuentran en la impunidad.

Frente a este panorama en el Congreso se presentaron tres proyectos de reforma a la justicia en el último año. Solamente uno de ellos fue de iniciativa gubernamental y tuvo que ser retirado por no contar con suficiente respaldo; los otros dos fueron archivados por falta de tiempo para completar su trámite. Con algunas diferencias entre ellos los tres proyectos contenían propuestas regresivas e insuficientes frente al panorama de impunidad existente: reformar la acción de tutela para limitarla, aumentar de 36 a 48 horas el tiempo límite para la legalización de capturas, regular precedentes judiciales, o modificar los requisitos y procedimientos para la elección de altos funcionarios, entre otras. [43]

Por su parte y tras la aceptación de la renuncia del Fiscal General por parte de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente le corresponde conformar una terna de candidatos y candidatas para ocupar este cargo y presentársela a esta Corte para que elija un reemplazo. Hasta el momento (dos meses después de la renuncia) dicha terna no ha sido presentada, lo que genera un ambiente de incertidumbre y de interinidad en las actuaciones de la Fiscalía. Lo que sí hizo Iván Duque en los primeros días de julio fue modificar las reglas establecidas para la elección del Fiscal General.[44] Adicionalmente al parecer las personas que integrarían dicha terna serían tres funcionarios del actual Gobierno de los más cercanos al Presidente Duque: Clara María González, secretaria jurídica de la Presidencia de la República; Miguel Ceballos, Alto Comisionado para la Paz; y Francisco Barbosa, Consejero presidencial para los derechos humanos.[45] De materializarse esta hipótesis, y todo parece estarse preparando para que así sea, la independencia de la Fiscalía frente al Ejecutivo se vería irremediablemente comprometida.

El Informe anual de la CIDH del 2018 manifiesta que en Colombia mientras la implementación del Acuerdo de Paz avanza continúan vigentes desafíos como la situación de seguridad en las zonas rurales donde persiste la violencia; el alto número de personas que continúan desaparecidas; la situación de desplazamiento forzado y la situación de derechos humanos de quienes pertenecen a grupos históricamente discriminados. Todos estos desafíos tienen como eje común un conjunto de violaciones de derechos humanos que se mantienen en la impunidad. Mientras este fenómeno no se enfrente de manera decidida, y en este primer año el presidente Duque no lo ha hecho, la corrupción, la desigualdad y la violencia persistirán, impidiendo la consolidación de una paz estable y duradera en Colombia.

[43]Ministerio de Justicia, Abecé de la Reforma a la Justicia, 2018
[44]Portafolio, "Polémica por cambio en reglas para elegir fiscal general", 5 de julio de 2019, y El Tiempo, "En el Congreso buscan elegir al Fiscal 'sin criterios políticos'", 30 de julio de 2019.
[45]Blu Radio, Este es el "sonajero" para la terna a fiscal general que presentaría Duque, 30 de julio de 2019.

365 días, 8.760 horas, 525.600 minutos de opinión

Ricardo Silva Romero

Cuando se habla de la "opinión pública" se habla de una parte de la democracia: de lo que está pensando una sociedad sobre lo que está pasando con ella. Y, sin embargo, en los agotadores días de las redes sociales, cuando se ha tratado de reemplazar a los noticieros por páginas web como perversos teléfonos rotos, cuando "hacer política" parece ser lo mismo que "crear tendencias" y cada quien está en la capacidad de convertirse en su propio medio de comunicación con su propia versión oficial de los hechos –imagínese usted una Colombia libre de bipartidismo, pero con un Laureano Gómez o un Eduardo Santos por cada metro cuadrado–, tiene uno la sensación de que esa "opinión pública" es el leviatán que se lo traga todo.

Esa sensación nunca había sido tan pegajosa como lo ha sido en el primer año del gobierno de Duque.

Durante el largo siglo del bipartidismo, una guerra civil que iba y venía, los periódicos estaban llenos de plumas brillantes con vocación universal, pero prestaban un servicio tanto a la causa ciega de su propio partido como a la causa retorcida de su clase social. Fue a partir de los años del Frente Nacional cuando los medios –testigos, como los políticos liberales y los políticos conservadores, del horror de la Violencia– se pusieron al servicio de la institucionalidad y del poder; y en los años siguientes, hacia los ochentas, cuando toda una generación de periodistas reivindicó el derecho a que los columnistas tuvieran una opinión diferente a la de sus medios. Hoy en día es así; pero por culpa de las estrategias de los políticos todo aquel que esté en las redes parece obligado a hacer parte de alguna barra brava.

Y esa situación nunca había sido tan absurda e inútil como lo ha sido en el primer año del gobierno de Duque. Si algo no necesitaba que lo enrarecieran ni pervirtieran, era el ejercicio de la política colombiana, pero las redes sociales sí que lo han hecho: en todo el mundo ha sido así, por supuesto, pero aquí siempre hay que agregarle el fenómeno cultural de la violencia que no hemos conseguido conjurar. Es claro que hoy tanto los políticos en campaña como los funcionarios de los gobiernos se pasan los días tratando de ser o de engrosar o de conjurar una tendencia en Twitter. Se los imagina uno ansiosos e insomnes, en la oscuridad de su habitación, asomándose a las pantallas de sus teléfonos cada media hora. Se los imagina uno pidiéndoles a sus asesores que se inventen un hashtag para acabar con el hashtag de un rival. Y el resultado es que día a día pretenden obligarnos todos –gobernantes y gobernados, políticos y electores, periodistas y lectores– a asumir algún bando: #Uribismoeselkar-

madeColombia versus #Izquierdaterroristaeselkarmadecolombia.

Y ese maniqueísmo, esa polarización virtual, esa gran zanja que pretende definirnos a todos, nunca había sido tan evidente como lo ha sido en el primer año del gobierno de Duque.

El gobierno de Duque ha sido el regreso del uribismo al poder: el regreso de ese centralismo fundamentalista que suele llevarse tan bien con el fanatismo religioso; el regreso de la pugna con los opositores y los jueces y los periodistas ajenos al régimen; el regreso del imperio de los terratenientes; el regreso de la convicción de que los procesos de paz deben ser sometimientos –y no más–; el regreso de la sinuosa hipótesis de que lo más importante del Estado de derecho es el Estado de opinión, y, en consecuencia, los deseos de las mayorías se encuentran por encima de las instituciones. A pesar de ciertos intentos, bienintencionados e ineficaces, por guardar las formas democráticas, el primer año de esta presidencia ha estado marcado por los modos uribistas que resonaron en la sociedad colombiana de la década pasada: por la estigmatización, la aniquilación de los prestigios, y el vehemente e inescrupuloso reclamo de resultados que suele terminar en más violencias.

Ha sido evidente sobre todo el empeño de frenar el proceso de paz con las FARC mediante una reforma constitucional que le responda al supuesto caos, antes de que se desarrollen tanto las labores de la justicia transicional como las de la comisión de la verdad. Y sin embargo, como las encuestas más serias lo han estado demostrando una y otra vez en estos meses, aquella precisa y astuta lengua uribista ya no se habla en la gran mayoría del país, como sí sucedía hace diez años, sino apenas en una tercera parte de la población colombiana. Se trata de una base sólida e innegable, que nadie debería menospreciar y condenar a su orilla, semejante a la base sólida e innegable a la que sigue apelando el nefasto Donald Trump: que no quepa duda al respecto. Hay que decir, no obstante, que hoy el tal Estado de opinión –verificable, hasta cierto punto, en las redes sociales– está compuesto de muchas voces más: hay voces retardatarias, reaccionarias, xenófobas, estigmatizadoras, lapidadoras, negacionistas, patrioteras y fanáticas; pero también hay voces

> “Hoy el tal Estado de opinión –verificable, hasta cierto punto, en las redes sociales– está compuesto de muchas voces más: hay voces retardatarias, reaccionarias, xenófobas, estigmatizadoras, lapidadoras, negacionistas, patrioteras y fanáticas; pero también hay voces críticas, estadísticas, solidarias, cínicas, activistas, reflexivas, pacifistas, liberales, izquierdistas, democráticas, independientes. Y resulta improbable que, en lo que queda de este gobierno incipiente, se den en la sociedad el derrotismo y el unanimismo necesarios para, por ejemplo, conducir al país a la eterna fantasía uribista: una Asamblea Constituyente que eche para atrás la Constitución garantista e incluyente de 1991”.

críticas, estadísticas, solidarias, cínicas, activistas, reflexivas, pacifistas, liberales, izquierdistas, democráticas, independientes. Y resulta improbable que, en lo que queda de este gobierno incipiente, se den en la sociedad el derrotismo y el unanimismo necesarios para –por ejemplo– conducir al país a la eterna fantasía uribista: una Asamblea Constituyente que eche para atrás la constitución garantista e incluyente de 1991.

Ser columnista durante el primer año del gobierno de Duque ha sido el empeño de decir lo que se piensa tal como se piensa sin terminar graduado de enemigo de los unos o de los otros; sin caer en la trampa de los falsos activismos diseñados por los estrategas de los políticos; sin dejarse amilanar por las campañas de redes ideadas por el partido de gobierno, ni enloquecerse por esa máquina que emite opiniones y sentencias y verdades a medias por segundo. La oposición al proceso de paz con las FARC y los desmanes de la dictadura venezolana sirvieron a las derechas colombianas, en un primer momento, para lavar sus imágenes y para regresar el poder. Una vez en el gobierno -que quizá deba ser, en cualquier república, el lugar que suele llamarse "el centro del espectro político"- esa oposición a los acuerdos y ese cerco al régimen venezolano no sonó a gesto democrático, sino a venganza y oportunismo.

En el clima de estos meses, hecho de campañas de desprestigio, de nombramientos de negacionistas en puestos claves para la memoria del país, de revelaciones verdaderas y revelaciones discutibles sobre errores del gobierno pasado, se ha reforzado la idea de que todo crítico de la Presidencia –todo defensor del proceso de paz, todo analista que ponga en duda las estrategias de la administración, todo ciudadano que denuncie la persecución a los líderes sociales– es un crítico de mala fe. Y al propósito de arruinar la oposición, se suma este mundo nuevo en el que ya no son los titulares de los noticieros o de los periódicos, sino los hashtags y las tendencias de las redes los que empujan el debate e informan a la ciudadanía. Empantana las jugadas de las fuerzas del gobierno el hecho de que, a diferencia de lo que sucedía en los días del bipartidismo y los días del Frente Nacional, hoy es imposible decretar la realidad.

Es claro que a pesar de su evidente crisis económica los grandes medios continúan con la tradición frentenacionalista de servirle a la institucionalidad en un país en el que poco se le ha honrado, pero también han seguido siendo los escenarios en los que los columnistas más críticos han fiscalizado a los poderosos. Han sido los columnistas y los periodistas investigativos de los medios de siempre quienes han estado señalando los desmanes del Fiscal General, las versiones a medias del gobierno, las conexiones vergonzosas entre los jueces y los políticos. Y, cuando algún medio ha tratado de portarse como un feudo del bipartidismo –como sucedió cuando Daniel Coronell fue despedido por el dueño de Semana y reincorporado a petición de los lectores y de la redacción–, ha sido claro que estos ya no son los tiempos de los jerarcas y de los apellidos.

En esta época en que todo el mundo tiene a todo el mundo en la pantalla de su teléfono, y en la que el objeto del Estado ha vuelto a ser asediado por los discursos incendiarios, no es nada fácil para un periodista eludir el activismo: el perio-

dismo es, a fin de cuentas, la causa de la democracia, de la igualdad, de la defensa de la vida. El gran reto para un "opinador" profesional es, pues, defender los valores de las repúblicas sin dejarse atropellar por las causas y los ataques y las reacciones del día; denunciar los atropellos de los poderosos que se portan como vengadores; seguir leyendo la realidad nacional entre líneas; seguir pensando; y seguir diciendo lo que se piensa tal como se piensa para que no vuelva a instalarse nunca ese unanimismo fatal –ese fantasmal Estado de opinión– que les ha permitido a estos gobiernos ser tan malos.

Un pueblo que camina hacia adelante, y un gobierno que marcha para atrás

Si se quiere reeditar el pasado, los movimientos sociales a diario construyen el futuro

Asociación Minga
Andrea Marcela Cely Forero

No es nuevo que los funcionarios pretendan deslegitimar a los movimientos sociales al señalarlos como dependientes de estructuras armadas o de la financiación de economías ilegales. Tampoco es novedoso que sus propuestas sean invalidadas por una supuesta ausencia de criterios técnicos, o que los acuerdos se incumplan aduciendo haberse firmado con gabinetes anteriores. El movimiento social está acostumbrado a este tipo de respuestas, pero durante este año se ha hecho explícito el desconocimiento y la negación política de la movilización y del liderazgo social.

"Entonces cada vez que ustedes ven que cerraron la Panamericana o ayer que me cerraron unas carreteras en Nariño –expresó el ministro de Defensa en septiembre de 2018- detrás de eso siempre hay mafias organizadas, pero mafias de verdad, mafias supranacionales". La ministra del Interior, por su parte, manifestó en junio de 2019: "Para nosotros como gobierno la palabra es sagrada; no nos comprometemos a lo que no podemos cumplir; por eso no podemos refrendar compromisos del pasado, sin saber de qué se trata".

Estas afirmaciones sólo reflejan la básica y mal intencionada lectura del gobierno actual sobre la movilización social. Demuestran que el gobierno no reconoce los liderazgos sociales y comunales, ni las organizaciones sociales de base y mucho menos las plataformas nacionales como actores políticos legítimos. Se trata de una suerte de negación del valor democrático del ejercicio de la movilización social, a la vez que una estigmatización de su labor. Se abre así la posibilidad para que otros actores, legales e ilegales, estatales o paraestatales atenten contra todo tejido organizativo.

A pesar de ello, a diferencia de otros momentos de la historia, hoy en Colombia se cuenta con un entramado social y comunitario territorial y nacional que ha logrado definir propuestas propias y que está mucho más politizado.[46] Así lo confirma el más reciente análisis de Mauricio Archila después de comparar cuarenta años de luchas sociales: "Podemos hablar de una politización creciente de los actores sociales no solo por los temas que cada vez más se debaten en escenarios públicos -derechos humanos, políticas públicas y autoridades-, sino por

[46] Este concepto es propuesto por la autora mexicana Raquel Gutiérrez, quien afirma que más que movimientos sociales, existe todo un entramado comunitario y popular que supera la demanda de políticas estado-céntricas. Gutiérrez, Raquel (2017), Horizontes comunitario-populares. Producción de lo común más allá de las políticas estado-céntricas, Madrid, Traficantes de sueños.

> “Con el inicio del proceso de negociación de paz se identificaron espacios para posicionar reivindicaciones que habían sido bloqueadas sistemáticamente de la agenda pública y que son decisivas para salir de la guerra (acceso a la tierra, sustitución de cultivos de uso ilícito, participación política y desmantelamiento del paramilitarismo, entre otros.) En medio de este ciclo, también se ha recuperado el protagonismo del liderazgo social a nivel local y nacional. Se trata de líderes y lideresas que dinamizan las redes comunitarias desde donde se mantiene activa la movilización. Esta es, tal vez, una de las razones por las cuales están siendo agredidos directamente en los últimos años.”

la forma en que estos reclamos y otros como la denuncia de incumplimientos o de violación de derechos humanos, encaran cada vez más al Estado en sus distintos niveles”.[47]

Actualmente se cuenta con un ejercicio de movilización social que exige el cumplimiento de derechos y simultáneamente propone formas de nueva ciudadanía. Son protestas que han dejado de concentrar sus demandas ante el Ejecutivo nacional y han configurado una dinámica política en múltiples niveles, especialmente locales. Se trata de la acción coordinada de redes que muestran alternativas en materia económica, cultural y electoral, pues el movimiento social en Colombia ha entendido que la disputa se ejerce en distintos escenarios a la vez.

A partir del año 2007, en el cual se registró un importante número de movilizaciones a pesar del carácter autoritario del Gobierno Uribe y de los ataques sistemáticos recibidos años atrás,[48] el movimiento social ha consolidado un proceso de oposición que se caracteriza por la creación de propuestas y discursos organizativos renovados, estructuras flexibles y una mayor apertura a reivindicaciones de diversos sectores sociales.[49] Desde entonces se puede ubicar el inicio de un ciclo de movilización en Colombia que no ha cesado, y que ya dejó ver su fuerza en este primer año de gobierno, con las marchas protagonizadas por los estudiantes universitarios y con la Minga interétnica e intercultural del Cauca. Este ciclo ha sido posible gracias a la capacidad de recomposición de las organizaciones sociales, a la articulación de acciones y actores a nivel territorial y al proceso de negociación con las Farc-ep.[50]

[47] Archila, Mauricio (2019), “Trayectorias de las luchas sociales, 1975-2015”, Archila, et al. (2019). Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia 1975-2015, Bogotá, Cinep-Ppa. Pág. 78.p
[48] *Ibid*
[49] Cruz, Edwin (2016), “El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación”, en Revista Jurídicas CUC, No. 12, pp. 31-62.
[50] Cruz, Edwin, Op. Cit. Pág. 16.

Hitos del actual ciclo de movilización social

2010 Creación de importantes plataformas de carácter nacional e intersectorial como son la Marcha Patriótica y el Congreso de los Pueblos.

2011 Movilización estudiantil a partir de la MANE que renovó las expresiones de la lucha del sector.

2013 Paro cafetero que deviene en paro nacional agrario y dio paso a la conformación de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular.

2016 Movilizaciones en defensa del Acuerdo de Paz.

2017 Paro de maestros y paros cívicos en Chocó y Buenaventura.

2018 Movilización estudiantil y paro nacional universitario

2019 Minga Indígena del Cauca

9

Sin duda se trata de factores determinantes para el fortalecimiento de la lucha social en Colombia. Desde agosto de 2012, con el inicio del proceso de negociación de paz, se identificaron espacios para posicionar reivindicaciones que habían sido bloqueadas sistemáticamente de la agenda pública y que son decisivas para salir de la guerra (acceso a la tierra, sustitución de cultivos de uso ilícito, participación política y desmantelamiento del paramilitarismo, entre otros).[51] En medio de este ciclo, también se ha recuperado el protagonismo del liderazgo social a nivel local y nacional. Se trata de líderes y lideresas que dinamizan las redes comunitarias desde donde se mantiene activa la movilización. Esta es, tal vez, una de las razones por las cuales están siendo agredidos directamente en los últimos años.

Ante esta gran oportunidad democrática, la respuesta del Gobierno no ha podido ser más desalentadora. Se vienen configurando discursos amenazantes, excluyentes y estigmatizantes como respuesta de quienes sienten que sus intereses patriarcales y empresariales están cuestionados. Después de una experiencia tan fuerte en los territorios como la del paramilitarismo, los movimientos sociales aprendieron a hacer de la defensa de la vida y del territorio principios rectores de lucha social que hoy renuevan reivindicaciones históricas en campos y ciudades. Los paros cívicos en Buenaventura y Chocó, la propuesta de guardias, los colectivos de mujeres y jóvenes, así como las Zonas de Reserva Campesina, los Territorios Campesinos Agroalimentarios, los planes de vida o de desarrollo sostenible, entre muchas otras, constituyen acciones que no son recientes, pero sí están renovadas.[52] Se trata de propuestas que tienen en la vida digna un campo de acción tan amplio que ya no dependen sólo de las demandas ante el Estado. Son prácticas que están consolidando, simultáneamente, formas de vida y exigencias que esperan ser recogidas en los planes de gobierno a nivel local y nacional por expresiones alternativas en las que los mismos líderes y lideresas están participando.

[51] *Ibid.* Pág. 35

[52] El caso más claro puede rastrearse en las Zonas de Reserva Campesina como una propuesta de control y ordenamiento territorial que tiene su origen en las Colonias agrícolas de inicios del siglo XX.

El ciclo de movilización es aún más largo si se reconoce dentro de la capacidad comunitaria las bases que permiten la reproducción de la lucha social. La Minga interétnica e intercultural es el ejemplo más reciente. El bloqueo de una vía principal durante un mes sólo es posible cuando se cuenta con una estructura organizativa que permite renovar la participación cada semana; con el soporte económico que garantiza movilidad y alimentación; con una red propia de comunicación que logra incidir en canales masivos; y con una integración social y territorial que supera divisiones regionales impuestas. Pero su valor actual está especialmente en la consolidación de propuestas concretas, técnicas y contundentes que reconocen luchas del pasado como parte del presente.

El entramado social y comunitario que sostiene la movilización social tiene desarrollo en múltiples dimensiones que no dependen del Estado. Reconoce en el territorio un

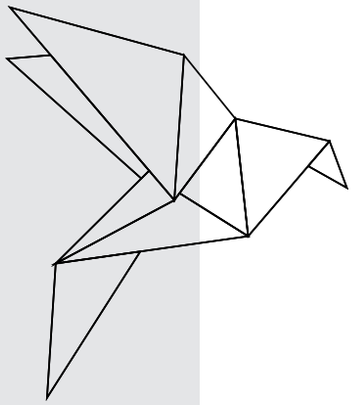
espacio físico y social que defender, promueve la consolidación de estructuras organizativas y redes de comercio justo; basa sus principios en la historia y encuentra en sus formas de vida propuestas alternativas para la vida en común.

A partir de lo que ha sido este primer año los movimientos sociales podrían configurar una relación en la cual tienen mucho por ganar. Se cuenta con experiencias territoriales en los cuales las comunidades han sido sus propios gobiernos, con liderazgos que han desarrollado una capacidad técnica invaluable y con propuestas territoriales sólidas. Por eso, a diferencia de un gobierno que nos recuerda más el pasado o, los movimientos sociales avanzan. El trabajo, el tiempo y las emociones desplegadas no han sido en vano.

10

POLICIA

III.



DECONSTRUYENDO LA PAZ

Un año de disputa por la paz

Viva la Ciudadanía

12

Iván Duque nunca aceptó el Acuerdo de Paz ni lo reconoció como un compromiso de Estado. Por el contrario ha intentado hacerle un esguince insistiendo que se trata de un acuerdo del gobierno anterior, y por ello no lo consideró como parte sustancial del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que presentó al Congreso.

Incluso una parte de los partidarios del gobierno dicen que no lo cumplirán debido al triunfo del NO en el plebiscito de octubre de 2016 y al triunfo del candidato del Centro Democrático con el apoyo de la coalición del NO en las elecciones presidenciales en junio de 2018. De manera específica rechazan con vehemencia algunos puntos del Acuerdo como la Justicia Especial para la Paz, la formalización y distribución de tierras y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz.

Al inicio de la nueva legislatura el partido del Presidente Duque presentó varias iniciativas dirigidas a reformar sustancialmente la JEP con la creación de una sala especial para integrantes de la fuerza pública y sistema de libertades no ligados a compromisos de verdad y reparación; más otras dirigidas a cerrar las posibilidades de negociación política a futuro, limitando

las facultades del gobierno para llegar a acuerdos de paz, o a mantener la tenencia de la tierra de grandes latifundistas limitando las posibilidades de restitución de tierras y ampliando las gabelas para la formalización de grandes predios rurales.

Renombró la construcción de paz como estabilización, subordinando las políticas de paz territorial a la definición de zonas y programas de intervención integral con un enfoque de seguridad centrado en la presencia de la fuerza pública. Y para hacerlo incluso retornó a la negación de la existencia del conflicto armado, y con ello intenta de forma retórica reducir el Acuerdo de Paz a un acuerdo de desarme y reincorporación de las FARC, dejando de lado en todos los discursos la inmensa mayoría de los compromisos del Acuerdo mismo.

Reestructuró y dio un nuevo enfoque y funciones a las principales instituciones para la construcción de la paz, como la Oficina del Alto Comisionado de Paz, la Alta Consejería para el Post conflicto -ahora para la estabilización-, la Agencia de Renovación del Territorio, etc.

Manejó un doble discurso. De un lado asegura que se está cumpliendo el Acuer-

BIENVENIDOS
HERMANOS INDIGENAS
USTEDES Y LOS
ESTUDIANTES
CONSEGUIRAN LA PAZ

13

do de Paz, pero de otro intenta imponer una agenda diferente de Reforma Rural Integral, sustitución de cultivos, atención de víctimas. Así, Iván Duque resignifica las obligaciones del Acuerdo alegando que cuenta con un amplio margen de actuación, deshaciendo los dispositivos previstos en este y creando nuevos como el Plan de Acción Oportuna en materia de garantías y protección de líderes sociales.

Buscó con resultados parciales forzar un cambio en las prioridades de la cooperación después del amplio apoyo internacional conseguido por el Acuerdo de Paz y de los importantes fondos destinados por la cooperación, incluso en temas que no han sido parte de su agenda como cambio climático.

Frenó la implementación normativa del Acuerdo de Paz no solo porque dejó de impulsar los proyectos que ya estaban en trámite, sino que no presentó ningún proyecto de ley al Congreso dirigido a la implementación de aquel. Sin embargo, anunció una agenda de implementación normativa de trece normas, ocho proyectos de ley y cinco decretos reglamentarios, varios de ellos previstos en el Acuerdo de Paz y algunos no relacionados e incluso en contravía del mismo.

No aseguró los recursos para la implementación del Acuerdo de Paz. De los 37 billones previstos para este cuatrienio más de una tercera parte son inciertos; pero sobre todo, los recursos que dicen estar destinados para dicho Acuerdo, lo son para programas sociales generales del Estado; y a las principales instituciones creadas por aquel le están reduciendo los recursos, como al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición y a la Agencia de Renovación del Territorio, y no ha especificado los recursos para los Planes de Desarrollo Territorial ni para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo.

Dejó de lado los dispositivos previstos para el seguimiento y verificación del Acuerdo de Paz, así como los mecanismos de participación creados por éste, e incluso está empeñado en reformar el Sistema Integrado de Información para el Post-conflicto, desconocer el Plan Marco de Implementación y no acudir ni escuchar a verificadores internacionales como Felipe González y Pepe Mujica, entre otros.

Con todas estas conductas el Gobierno Nacional no sólo ha generado incertidumbre y desgaste político sino que está desaprovechando una gran oportunidad para darle un impulso modernizador al país en varias áreas cruciales como lo rural, la política, el narcotráfico y la atención de los millones de víctimas.

Aun así Iván Duque no termina por lograr su cometido de volver trizas y dejar de lado el Acuerdo de Paz porque una parte de la institucionalidad, las organizaciones sociales, parlamentarios pro-paz, la academia, la comunidad internacional y la ciudadanía han acompañado la defensa de éste.

La Corte Constitucional en varias decisiones ha reafirmado que el Acuerdo de Paz es una política de Estado que obliga al Gobierno Nacional, como por ejemplo en el auto sobre las limitaciones a la fumigación con glifosato. Y en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo se presentó tal debate político que el gobierno se vio

obligado a hacer explícitos algunos temas previstos en dicho Acuerdo, y a especificar los recursos para su implementación.

Una inmensa mayoría en Cámara de Representantes y en el Senado negó las objeciones presidenciales a la ley estatutaria de la JEP. Esto significa que el Gobierno por el momento no cuenta con mayorías en el Congreso para introducir cambios constitucionales y legales al Acuerdo de Paz.

Nadie serio en materia política y académica se compra la idea de que en Colombia no ha habido un conflicto armado, y por tanto el enfoque y medidas contenidas en la política de defensa y seguridad están desfasadas y fuera de toda proporción. El enfoque de Paz con legalidad y estabilización territorial no logra articular el Acuerdo de Paz ni permite asumir los retos del post-acuerdo en los territorios, e incluso el Gobierno ha tenido que empezar a retomar instrumentos y espacios previstos en el Acuerdo. Seguramente con la elección de autoridades locales en octubre de este año la agenda de paz gane más espacio, y por ende los caminos de la implementación se dirijan especialmente a la puesta en marcha de los múltiples dispositivos de paz territorial.

“Nadie serio en materia política y académica se compra la idea de que en Colombia no ha habido un conflicto armado, y por tanto el enfoque y medidas contenidas en la política de defensa y seguridad están desfasadas y fuera de toda proporción. El enfoque de Paz con legalidad y estabilización territorial no logra articular el Acuerdo de Paz ni permite asumir los retos del post-acuerdo en los territorios, e incluso el Gobierno ha tenido que empezar a retomar instrumentos y espacios previstos en el Acuerdo.”

La Política de Defensa y Seguridad ha sido sometida a riguroso escrutinio público, y no parece que le sea fácil al Gobierno reeditar los instrumentos de la antigua política de seguridad democrática, pues a nivel internacional y nacional encuentra cuestionamientos muy fuertes que le han bloqueado hasta el momento varias medidas. Y a esto se suman los graves hallazgos de corrupción en la fuerza pública.

Varios partidos han tomado la iniciativa de llevar proyectos de ley que desarrollen el Acuerdo de Paz, lo que sin duda obligará al Gobierno y sus bancadas a expresarse y tomar postura sobre estos temas. La iniciativa en relación con el tema no es exclusiva del Centro Democrático, y ahora varias bancadas están convocando a una mesa multipartidista para acordar los proyectos de ley que ayuden a impulsar la implementación del acuerdo. Y además los compromisos en materia de financiación de la implementación de aquel están siendo monitoreados en detalle en el Congreso por la bancada de partidos pro-paz y son reclamados por autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, y esto dificulta la pretendida desfinanciación de la construcción de paz.

La presión de las organizaciones de la sociedad civil, los reportes del sistema de seguimiento y verificación del Acuerdo,

las preguntas de la comunidad internacional, los debates de control político, el proceso de articulación de las instancias creadas por el Acuerdo y la reanimación de la movilización por la paz han permitido reabrir unos espacios de participación previstos en este, lo que ayudará al impulso de algunas muy importantes medidas y políticas, como el pacto por la cultura política y la no violencia en la campaña electoral, las políticas públicas de garantías para la defensa de los derechos humanos, reconciliación y convivencia, el desmantelamiento de las organizaciones paramilitares, entre otras; y el plan nacional de acción en derechos humanos.

En este primer año el gobierno de Iván Duque no ha contado con las mayorías en el Congreso y en la opinión pública para volver trizas los acuerdos; por el contrario se ha logrado retomar la movilización por la vida y por la paz, la mayoría de los ciudadanos se manifiestan a favor de la salida política negociada y el cumplimiento del Acuerdo de Paz, se han mantenido mayorías políticas pro-paz en el Congreso, se ha conservado el inmenso apoyo de la comunidad internacional, y a pesar de toda la adversidad han comenzado a funcionar las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.

De esta disputa por mantener la paz en la agenda política del país el resultado más importante y esperanzador ha sido el surgimiento y consolidación de "Defendamos la Paz", una confluencia plural de organizaciones sociales, políticas y personalidades de la academia, el arte y el periodismo, que trabajan para garantizar la exitosa y plena implementación del Acuerdo Final; para proteger a la Jurisdicción Especial para la Paz y al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; para que se acaben los asesinatos de líderes sociales, y para que se mantenga abierta la vía del diálogo como única opción posible para poner punto final a la violencia.

No se puede tapar el sol con un dedo

La negación del conflicto armado: Ausencia de fundamentos y efectos nocivos

Humberto de la Calle Lombana

Ha resucitado una pregunta que parecía superada: ¿Ha existido conflicto armado en Colombia? La negación del conflicto no internacional en Colombia no tiene asidero ni en los hechos ni en el derecho. Es una posición que carece de fundamento, es nociva para la consecución de una paz firme y, de paso, afecta seriamente a los combatientes, incluso a aquellos miembros de la fuerza pública que cometieron graves crímenes.

El primer ejercicio corresponde a la evaluación de lo acontecido en Colombia a la luz de los estándares internacionales en la materia. Kathleen Lawand, quien fue jefe de la Unidad del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), explica que "un conflicto armado no internacional (o 'interno') se refiere a una situación de violencia en la que tienen lugar, en el territorio de un Estado, enfrentamientos armados prolongados entre fuerzas gubernamentales y uno o más grupos armados organizados, o entre grupos de ese tipo". Y no sobra recordar que al CICR se le ha conferido el papel de autoridad máxima en materia de interpretación del Derecho Internacional Humanitario.

En el ejercicio de valoración de los hechos ocurridos en un país, imperan dos criterios objetivos: la organización de las partes, y la intensidad de las hostilidades.

> "En Colombia hacen presencia todos los criterios de calificación del conflicto no internacional. Los hechos por sí serían más elocuentes que las palabras. Pero si faltara, Christoph Harnisch, jefe de la delegación del CICR en Colombia, afirmó que el Estado puede usar cualquiera denominación, pero lo que es determinante no es el lenguaje, sino lo que objetivamente reflejan aquellos; y agregó: "La realidad del terreno nos enseña que lo que hemos visto en los últimos años en Colombia es la existencia de conflictos armados no internacionales."

En el análisis del primero se suelen examinar, entre otros factores, la cadena de mando, la estructura, la capacidad para reclutar y entrenar personal, la existencia y la capacidad de sostener operaciones militares de cierta duración. Para la intensidad se tienen en cuenta factores como la gravedad, el número de víctimas, la frecuencia y duración de los enfrentamientos, el armamento y su capacidad bélica, y la necesidad de acudir al apoyo de la fuerza militar y no reducir la respuesta a la acción policial.

En Colombia hacen presencia todos los criterios de calificación del conflicto no internacional. Los hechos por sí se-

rían más elocuentes que las palabras. Pero si faltara, Christoph Harnisch, jefe de la delegación del CICR en Colombia, afirmó que el Estado puede usar cualquiera denominación, pero lo que es determinante no es el lenguaje, sino lo que objetivamente reflejan aquellos; y agregó: "La realidad del terreno nos enseña que lo que hemos visto en los últimos años en Colombia es la existencia de conflictos armados no internacionales. ¿Cómo llegamos a esa conclusión? (...) Hicimos un trabajo de manera juiciosa, con monitoreos en terreno y a través del diálogo con los actores armados, haciendo el análisis de quiénes son, cuál es la intensidad de sus ataques, cuál la organización de las estructuras de estos grupos".[53]

No tiene incidencia alguna la calificación que usen los gobiernos porque son los hechos los determinantes. Agrega el mismo Harnisch: "Como se señala en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, el mero hecho de que un grupo en armas sea parte en un conflicto armado así se lo denomine 'grupo criminal', 'grupo de combatientes por la libertad', 'terroristas' o de otro modo-, no le confiere un estatuto particular en el marco del DIH."

Ahora bien, establecidos los estándares de hecho, es preciso proceder a estudiar la fuente jurídica. En 1996 entró en vigor en Colombia el Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, los cuales son la base del Derecho Internacional Humanitario, DIH, que regula la guerra y bajo el cual actúan las fuerzas militares en Colombia. En el caso de la existencia de un Conflicto Armado No Internacional se aplica el Derecho Internacional Humanitario. Por su parte, en situaciones que no alcancen el umbral de un conflicto, como, por ejemplo, disturbios, situaciones de tensión o actos de violencia aislados, se aplica la legislación ordinaria.

Como lo define el Manual Operacional de las Fuerzas Militares: "Cuando se está ante un conflicto armado interno (...) entran a aplicarse las disposiciones del DIH". Si no existe un conflicto, las reglas aplicables son las que configuran el Derecho de los Derechos Humanos y las demás regulaciones normativas de derecho interno. De tal manera que es la existencia del conflicto la que permite señalar objetivos militares y regular el uso de la fuerza letal dentro de los límites humanitarios de rigor.

Sin conflicto, las acciones militares tales como bombardeos y ataques, serían ilegales y generarían serias responsabilidades para los soldados y oficiales. Ello es así porque la actuación normal frente a delincuentes ordinarios, debe ir precedida de procedimientos más rigurosos: Apercibimiento del delincuente, anuncio de la actuación de la fuerza pública destinado en principio a lograr su captura, y sobre todo, uso de armas de fuego solo "cuando resulten insuficientes las medidas menos extremas". [54]

En documento del Comando General se lee: "En un marco de Derechos Humanos, solo cuando sea estrictamente necesario y en circunstancias claramente definidas puede

[53]El Espectador. "En Colombia sí hay un conflicto armado no internacional": CICR. 10 Feb 2019. Gloria Castrillón / @glocastri
[54]Manual Operacional de las FFMM.

hacerse uso de la fuerza; en ningún caso en forma premeditada, sin tener en cuenta el comportamiento de la persona -por ejemplo, si en el momento en que va a ser capturada hace uso de un arma de fuego-. No así en el marco del DIH (...) En el primero, se trata de una relación entre un Estado y sus ciudadanos; en el segundo, entre partes que combaten en un contexto de hostilidades".

Por su parte, la negación del conflicto dificulta la consecución de un Acuerdo de Fin del Conflicto porque en lo político, en vez de abrir espacios al diálogo, tiende a cerrarlos, crea obstáculos en la apelación a las normas internacionales, le quita sustento a esquemas de justicia transicional y sanciones reparadoras, oscurece el enfoque de género y activa los sectores de opinión que utilizan el lenguaje de la estigmatización, y pasan por alto la opción reconciliadora. La negación del conflicto, por fin, contribuye a crear un síndrome de miopía selectiva que limita los esfuerzos de la justicia a solo algunos de los responsables estorbando las acciones reparadoras, los esfuerzos por la verdad y las garantías de no repetición.

Ahora bien, la aplicación del DIH no afecta la soberanía del Estado ni su capacidad para suprimir una rebelión mediante la fuerza armada. No le concede al grupo el carácter de "fuerza beligerante" ni impide que los rebeldes sean juzgados a la luz de las ley interna. El único objetivo del DIH es minimizar los sufrimientos durante los conflictos armados. Sus normas reglamentan sólo la forma en que se libran los enfrentamientos, no su causa. Con respecto a los conflictos armados internos en particular, el DIH impone obligaciones a cada parte sin tener en cuenta la legitimidad de quienes participan en las hostilidades, aspecto que es regido por otros ordenamientos jurídicos.

El quiebre de la paz y el Estado de Derecho

La política de Defensa y Seguridad del Gobierno Duque: Profundizar el modelo de despojo de los bienes comunes

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos

La involución de la paz y la reinstalación de la guerra

La resistencia abierta que el grupo político hoy en el poder ha venido desplegando en contra del proceso de paz desde que este fue formalmente anunciado a fines del 2012, interpretó dicho proceso como una "traición" al modelo de sociedad y de Estado con que la derecha política agrupada en el uribismo había concebido y diseñado el futuro de la nación, centrados en la imposición violenta y por la vía militar de un modelo extractivista, rentista, especulador y excluyente basado en los privilegios económicos y políticos de élites patrimonialistas con derecho a usufructuar el poder del Estado, tanto a nivel central como en las regiones.

Élites patrimonialistas que por un lado hacen uso de métodos legales, pseudo-legales o ilegales para imponer y conservar su poder, y por otro subordinan la Constitución y el Estado de Derecho a la primacía de un "Estado de opinión", centrado en la construcción del unanimismo, la supresión de los disensos y la articulación del consenso forzado alrededor de la figura carismática de aquel a quien el presidente Iván Duque reconoce frecuentemente como "el presidente eterno".

Una vez concluidos los acuerdos de paz con las Farc-ep e iniciado el proceso de conversaciones con el ELN, la oposición a estos procesos se definió en torno a una estrategia de polarización del país que aún continúa, y que en un primer momento buscaron llevar a la gente "a votar emberracada" en el plebiscito para rechazar los acuerdos mientras se ponía en marcha una estrategia de exterminio de las personas comprometidas con la paz y los derechos humanos, y la eliminación de los excombatientes de las FARC que firmaron la paz en las distintas regiones. La estrategia de la polarización continuó en el proceso de "renegociación de los acuerdos" posterior al triunfo del No en el plebiscito, no solo sumando credos y creencias religiosas en contra de una supuesta "ideología de género", sino también debilitando los compromisos ya alcanzados para el desmonte del paramilitarismo, y especialmente en la búsqueda de garantizar condiciones de impunidad tanto en el Acuerdo Final como en sus desarro-

llos normativos para quienes del lado del establecimiento tienen la obligación de rendir cuentas ante la justicia, mediante la modificación de los criterios para establecer la responsabilidad de los mandos militares y el sometimiento de los terceros que financiaron el paramilitarismo solo de manera voluntaria. También terminaron distorsionados los mecanismos acordados para garantizar la seguridad de las comunidades y las regiones más afectadas por el conflicto.

Finalmente, en su estrategia por recuperar el poder para el periodo 2018-2022 el partido que sostiene al presidente Duque hizo explícito su propósito de "hacer trizas los acuerdos", aunque sólo mencionó su intención de mejorarlos en aras de asegurarse una coalición más amplia que garantizara el acceso al poder del candidato Duque. Sin embargo, una vez en la Presidencia éste ha desplegado intensos esfuerzos para hacer inoperativos los acuerdos de paz, reduciendo su implementación de manera casi exclusiva a la reincorporación de los excombatientes, objetando las normas de funcionamiento de la JEP y haciendo referencias que cuestionan permanentemente sus decisiones, paralizando los acuerdos sobre el desarrollo rural y fortalecimiento de la democracia con la no aprobación de las curules para las regiones afectadas por el conflicto y para las víctimas; y priorizando de nuevo un tratamiento de guerra frente al problema de las drogas que enfatiza la erradicación forzada y las aspersiones químicas en vez de cumplir las políticas acordadas para la sustitución voluntaria mediante opciones de desarrollo alternativo.

Sumada a este cúmulo de estrategias para generar una involución en la implementación de los acuerdos de paz, la Política de Seguridad y Defensa parece orientarse a reinstalar la guerra en las regiones mediante medidas de militarización intensa y facultades a la fuerza pública en todo el territorio nacional.

La formulación de la Política de Seguridad y Defensa

El 6 de febrero de 2019 en el fuerte militar de Tolemaida el presidente Iván Duque presentó su "Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad" (PDS), que en gran parte reproduce el modelo de la Seguridad Democrática implementado por su mentor entre los años 2002-2010, aunque con un lenguaje más remozado y con apariencia de discurso técnico y convocante de propósitos de unidad, en donde los pilares de la política reproducen los mismos de la política implementada por Álvaro Uribe en sus dos períodos y que dio en denominar "los 3 huevitos", así: 1. "La legalidad" recrea el propósito de una sociedad sometida al modelo autoritario garantizado por el accionar de las instituciones armadas ("seguridad democrática"); 2. La política de emprendimiento mantiene el modelo de Estado centrado en beneficios corporativos y gabelas a los grandes capitales ("confianza inversionista"); y, 3. La equidad equivale a las políticas de asistencialismo social focalizado en los sectores más vulnerables social y económicamente ("cohesión social").

Los elementos básicos declarados de esta Política de Seguridad son "restablecer el principio de autoridad" y "transitar del control militar y policial al control institucional del territorio", por lo cual esta política de-

14

berá servir como hoja de ruta para responder a las amenazas y desafíos de seguridad desde un enfoque multidimensional y con el fin de fortalecer la legitimidad estatal, convirtiéndose en el marco de la Estrategia Militar General y de los planes de campaña de las Fuerzas Armadas, al igual que del Plan Operativo de la Policía Nacional. [55]

[55]DNP. Departamento Nacional de Planeación (2019). "Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia". Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Páginas 43-150. En: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf

Para lograr estos objetivos la PDS apela a los instintos más básicos de los seres humanos para manipular la realidad y conseguir el efecto de una sociedad que esté cohesionada alrededor de las instituciones armadas y de quienes encarnan la voluntad de los grupos de poder más privilegiados. De este modo se magnifican las supuestas o reales amenazas a la seguridad, se distorsiona la realidad de los procesos de cambio social al punto de buscar cohesión social en torno a estrategias de dominación represiva y sacralización de la seguridad militar, y se inducen discursos de odio y de polarización social en torno a los procesos de construcción de la paz y de quienes los impulsan, al tiempo que se mantienen o favorecen las condiciones en que se lleva a cabo el desmantelamiento de las opciones de cambio, de los liderazgos sociales y de las bases de los movimientos sociales. Así, todo lo que encaje en el modelo termina de manera reduccionista asociado a las nuevas categorías del mal absoluto (el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, y en el contexto regional el manido "castrochavismo"); acompañado por estrategias negacionistas de la responsabilidad de las élites y de entidades estatales en el agravamiento de la situación social y las vulneraciones a los derechos humanos.

> "La amplificación de una sensación permanente de riesgo y de magnificación de las amenazas constituye la base diagnóstica sobre la que se edifica la PDS. Con base en esta visión hiperbólica de las amenazas se construye su premisa fundamental: la defensa y la seguridad son la base de la legalidad, el emprendimiento y la equidad."

La amplificación de una sensación permanente de riesgo y de magnificación de las amenazas constituye la base diagnóstica sobre la que se edifica la PDS. Con base en esta visión hiperbólica de las amenazas se construye su premisa fundamental: la defensa y la seguridad son la base de la legalidad, el emprendimiento y la equidad.[56] Según esta política dichas amenazas tienen origen en la capacidad de adaptación y mutación de las organizaciones ilegales, y en la pérdida de iniciativa estratégica en la lucha contra los fenómenos criminales. Con la primera premisa se cuestiona la voluntad de paz de los actores de procesos de negociación de paz en el país; con la segunda se desacreditan los procesos de distensión y cese del fuego que permiten o permitirían alcanzar acuerdos de paz.

A nivel interno se identifican como principales amenazas la mutación y capacidad de adaptación de las organizaciones criminales y el mantenimiento de condiciones propicias para su multiplicación

[56] "[...] la legalidad, el emprendimiento y la equidad, pilares del Gobierno Nacional, tienen como base la Defensa y la Seguridad, concebidas más allá del despliegue operacional de Fuerzas Militares y de Policía Nacional, es decir, una Defensa y Seguridad que implica la acción unificada del conjunto de las instituciones del Estado." Ministerio de Defensa (febrero 2019). Política de Defensa y Seguridad PDS para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. En: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf Pág. 20.

y fortalecimiento. Los Grupos Armados Organizados GAO, en los cuales se han incluido las diversas organizaciones contra-estatales en armas, constituyen en esta visión la principal amenaza que debe ser doblegada. Según el Consejo de Seguridad Nacional estos GAO estarían integrados por más de 4.000 miembros en el caso del ELN, que habría crecido en más de 1.000 miembros en el último año; 3.000 serían los integrantes en el caso de las disidencias de las FARC (GAO Residuales), y solo 1.600 hombres en armas en el caso del Clan del Golfo,[57] estimación que indica claramente dónde están las prioridades en la confrontación militar de este gobierno al amplificar la magnitud de unos objetivos y disminuir el tamaño de otros.[58]

A nivel internacional las amenazas se ubican en la supuesta intención de países de la región de afectar la integridad territorial, el contexto de inestabilidad en países vecinos y la supuesta injerencia de potencias extra hemisféricas.[59]

Los escenarios y fases de implementación de la Política

La Política de defensa parte de considerar distintas situaciones de inseguridad en las diversas regiones del país, agrupándolas en tres categorías que determinan de manera diferenciada la intervención de la política de seguridad. La presencia de diversas amenazas tanto internas como externas, y del crimen organizado con diversas intensidades, se proponen como la base para la estrategia de control militar del territorio para llevarlo a una situación de control institucional que pueda ser manejable por las autoridades civiles, en donde el empuje inicial y principal está en cabeza de las Fuerzas Militares, que a medida que logren condiciones de estabilización irían cediendo el control a las autoridades de policía y a las demás instituciones del Estado.

En el fondo se trata de una concepción de una sociedad tomada por el crimen cuyas conductas ciudadanas riñen con la

[57] *Ibid*. Pág. 23

[58] Cifra que parece distorsionada si se tiene en cuenta que para finales del 2015 el Centro Integrado de Inteligencia de la Fuerza Pública informó que el ELN tenía cerca de 1.600 integrantes (El Tiempo, 26 de marzo 2016). A la vez, en mayo de 2017 el Comandante General de las Fuerzas Militares Juan Pablo Rodríguez Barragán anunciaba que con informes de inteligencia se había establecido que las disidencias de las FARC estaban conformadas por cerca de 350 integrantes (Verdad Abierta, 27 de mayo de 2017), mientras que un informe del mes de abril de 2018 la Fundación Ideas para la Paz calculaba en no más de 1200 el número de integrantes de las disidencias de las FARC (Colombia 2020, 15 de abril de 2018). En cambio, en el caso de los paramilitares del Clan del Golfo, la Fiscalía informó en abril de 2016 que estaría integrado por unos 3.100 miembros en armas (RCN Radio, 8 abril 2016), lo cual, teniendo en cuenta la notable expansión de ese grupo paramilitar en los últimos años, evidencia que la cifra de miembros de los paramilitares está complemente minusvalorada, y en cambio las organizaciones armadas anti-estatales de las disidencias de FARC y ELN están totalmente amplificadas. En una intervención reciente en el Senado el jefe del partido político en el poder, Álvaro Uribe informaba que los integrantes de las disidencias de las FARC serían 5.000, el ELN tendría 15.000 miembros y los miembros de las bandas criminales serían 20.000. Aparte del reconocimiento que implica sobre el fracaso de su gobierno en la desmovilización de las estructuras paramilitares, lo que refleja esta afirmación es la necesidad del uribismo de magnificar los riesgos de seguridad a tal nivel que pueda justificar la expansión de la respuesta militar y la salida enfocada en la reactivación de la guerra (Semana 10 junio 2019).

[59] En implícita referencia a Rusia y China, aunque la Política Exterior centrada en la "seguridad cooperativa" busca desarrollar "alianzas con países con intereses comunes" para desarrollar alianzas estratégicas como "medio principal para desarrollar su defensa y seguridad ante las amenazas externas" (PDS, p.50), en las últimas semanas el Gobierno Nacional tuvo que acudir a buscar alianzas con China para atraer inversiones y buscar mercados, que por las limitaciones del TLC no ha podido encontrar con los EE.UU.

legalidad, en una situación de emergencia que requiere medidas extraordinarias para hacerla gobernable. Así, durante el tránsito hacia una sociedad disciplinaria se delega en las autoridades militares en un primer momento, y en las de policía en el siguiente, facultades para imponer "el imperio de la ley" y "el ejercicio legítimo de la autoridad" en cabeza del Ejecutivo, a través de las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII). En esencia se trata de un verdadero estado de excepción aprobado por el Ejecutivo mediante la promulgación de la Política de Defensa y Seguridad y por el Congreso mediante la inclusión de dicha política en el Plan de Desarrollo, para evitar de manera fraudulenta su discusión y el trámite obligado ante la Corte Constitucional, buscando eludir dicho control, pues ya en el año 2002 dicha Corte había declarado la inconstitucionalidad de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación de la cual son copia gemela las ZEII otorgando a los militares facultades excepcionales en el control del orden público, en su intervención en el desarrollo local y en la subordinación de las autoridades locales.[60]

"En esencia se trata de un verdadero estado de excepción aprobado por el Ejecutivo mediante la promulgación de la Política de Defensa y Seguridad y por el Congreso mediante la inclusión de dicha política en el Plan de Desarrollo, para evitar de manera fraudulenta su discusión y el trámite obligado ante la Corte Constitucional, buscando eludir dicho control, pues ya en el año 2002 dicha Corte había declarado la inconstitucionalidad de las Zonas de Rehabilitación y Consolidación de la cual son copia gemela las ZEII otorgando a los militares facultades excepcionales en el control del orden público, en su intervención en el desarrollo local y en la subordinación de las autoridades locales."

De este modo, para ordenar la intervención militar y el tránsito hacia el control institucional del territorio se divide el país en tres zonas que a su vez representan fases de implementación de la política, la cual debe transitar desde las Zonas Estratégicas de Intervención Integral hacia Zonas de Construcción de Legalidad y llegar a consolidarse como Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad.

Fase 1. Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Son definidas como espacios del territorio con ausencia o déficit de legalidad, vacíos de institucionalidad o precaria presencia estatal, ricos en recursos hídricos, biodiversidad y medio ambiente, que estarían en alto riesgo o en las fronteras, con base en lo cual se les otorga un carácter estratégico, por lo que "se requiere la acción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en su conjunto", garantizando así que exista "una sola estrategia y unidad de mando y control civil para su ejecución" bajo la coordinación de una "Sala de Mando" inter-agencial en cada una de las ZEII donde se implemente. En ellas las Fuerzas Militares prestarán los servicios esenciales básicos de emergencia "mientras se crean

[60]Corte Constitucional 2003, Sentencia C-122/03.

las condiciones mínimas de seguridad requeridas para que puedan concurrir a la mayor brevedad las instituciones públicas titulares de tal responsabilidad".[61]

Además de las facultades excepcionales a las fuerzas militares y de policía, estas desarrollarán programas civiles de asistencia humanitaria y de emergencia que contribuyan a garantizar los derechos de la población y mejorar su calidad de vida. De esta manera y mediante su inclusión en el Pacto por la Legalidad que hace parte del Plan de Desarrollo, se terminan legalizando de contrabando medidas de emergencia que ni siquiera en Estados de Excepción han pasado el examen de la Corte Constitucional, puesto que se reviven los teatros de operaciones donde se intensifica deliberadamente la guerra y se suprimen o subordinan los derechos de la población civil, se la induce a formar parte de estrategias como redes de informantes, y se la relega a mera receptora de ayudas humanitarias provista por las fuerzas militares, que a su vez son parte militar en la confrontación, vulnerando elementales nociones y garantías del derecho internacional humanitario y propiciando su victimización en casos de ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales o arbitrarias, restricciones a su movilidad y libertad de comunicaciones, empadronamientos y otras graves vulneraciones a los derechos humanos padecidas y declaradas inconstitucionales en el pasado, pero que están siendo aplicandas en zonas de intenso conflicto como lo han denunciado recientemente las organizaciones sociales de la región del Catatumbo y otras donde se ha recrudecido de nuevo la crisis humanitaria derivada de la intensa militarización de la vida social.[62]

El quiebre legal de los acuerdos de paz en la Política de Defensa y Seguridad

El Acuerdo de Paz alcanzado con las FARC e incorporado en el ordenamiento legal y constitucional no está siquiera mencionado en la Política de Defensa y Seguridad, y está prácticamente ausente en las formulaciones del Plan de Desarrollo. Es por la vía de su invisibilización y desconocimiento como la política gubernamental avanza en el desmonte de los compromisos para reinstalar la vía de la confrontación armada y el control militar del territorio. Por el contrario las menciones implícitas al proceso de paz la hacen entender como si hubiera sido un proceso de claudicación frente al terrorismo, en la cual el Estado habría perdido la iniciativa en el combate al terrorismo y a las organizaciones ilegales. Lo mismo que en la actitud pendenciera con los países que ejercían el papel de garantes o facilitadores en las negociaciones con el ELN pretendiendo que falten a su palabra o su tradición mediadora conminándolos a entregar o extraditar a su contraparte en la negociación

Según esta visión en dicho proceso el Estado renunció al control territorial y a su obligación constitucional de proteger a la ciudadanía. El Acuerdo de Paz habría sido más bien un premio al terrorismo, en medio del cual se pactó la impunidad para sus integrantes, y se justificaron discursos para convivir con el crimen, al haber pactado la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, las propuestas para despenalizar los pequeños cultivado-

[61]Ministerio de Defensa, Op. Cit. Pág. 38.
[62]Asociación Minga (13 junio 2019). Informe final 2da Misión de Verificación de DDHH en Catatumbo. En: https://asociacionminga.co/index.php/2019/06/13/alta-militarizacion-en-catatumbo-aumenta-vulneracion-de-ddhh/

res o el tratamiento de salud pública y no represivo del consumo de drogas, lo mismo que la consideración de los delitos políticos como base de la amnistía a los insurgentes, así como la consideración de los delitos que se perpetraron para financiar la guerra (narcotráfico o secuestro) como conexos a los delitos políticos. Las instituciones y normas de la justicia transicional habrían entonces constituido un quebrantamiento a la Constitución frente al cual el Gobierno estaría en la obligación de reestablecer el imperio de la ley. Antes que la creación de un ambiente propicio para el ejercicio de las libertades públicas y el goce integral de los derechos humanos, la obsesión del discurso presidencial con el imperio de la ley denota sobretodo su propensión autoritaria.

Para negarse a negociaciones de paz el presidente Duque expresa que "las instituciones democráticas no se pueden igualar a las organizaciones delincuenciales y bajo ninguna circunstancia se puede renunciar a la obligación constitucional de proteger a los ciudadanos y doblegar a los criminales" (PDS, p. 6). Definiendo cualquier factor de perturbación interna, incluida la inconformidad social, bajo la óptica reduccionista de ser expresiones de terrorismo, narcotráfico o criminalidad, lo que se impondría entonces sería aumentar el pie de fuerza y el despliegue de planes militares como los planes Bicentenario de las Fuerzas Militares y Colombia Bicentenario de la Policía Nacional, para fortalecer la capacidad de doblegar el crimen, disuadir las amenazas externas e internas a la seguridad nacional inclusive mediante alianzas cooperativas con países de visiones afines y a nivel interno logrando la unidad nacional en torno a esta política contra la ilegalidad y el crimen, puesto que "una sociedad cohesionada contra el crimen y en defensa de la legalidad es requisito para alcanzar la convivencia pacífica" (p.7). En este sentido, lo único que cabe esperar de este enfoque son por un lado, el inmovilismo y reversión frente a los Acuerdos de Paz con las FARC y su modificación unilateral, y de otro lado, una política de guerra total o de exterminio con el ELN y otros grupos contra-estatales.

La movilización social y la presión de sectores de la comunidad internacional han impedido que se reviertan completamente los acuerdos, pero el Gobierno sigue insistiendo, razón por la cual las entidades creadas para dar seguimiento a su implementación o no han sido convocadas o lo han sido para ponerles de presentes variaciones a sus mandatos. Finalmente, la iniciativa recientemente aprobada de reforma a la Constitución para negar la conexidad con el delito político del secuestro, narcotráfico o delitos sexuales, constituyen un nuevo esfuerzo por cerrar a futuro cualquier escenario de negociación política del conflicto armado, garantizando la perpetuación de las dinámicas de la guerra.

Las Zonas al igual que los planes de intervención serán definidos por el Consejo de Seguridad Nacional y el Ministerio de Defensa sin participación de la sociedad civil, y lo más preocupante es que han sido incluidas dentro de las inversiones del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz, que debía estar enfocado en la asignación de los recursos para la implementación de los compromisos convenidos en el Acuerdo Final de Paz;[63] y se constituyen como la principal estrategia que ofrece el Gobierno para la protección de los líderes sociales dentro del militarizado Plan de Acción Oportuna para la protección de líderes, comunales y periodistas, con lo que se está ante la situación paradójica de que los riesgos que se han generado para los líderes por la intensificación de la confrontación y la militarización terminan siendo invocados para justificar una intensificación de la militarización, cuya puesta en práctica invoca la solicitud de fondos de cooperación a la comunidad internacional.

Fase 2. Zonas de Construcción de Legalidad. Serían territorios en los cuales se han generado ya condiciones mínimas de seguridad y necesitan acciones articuladas con el resto de las instituciones públicas, privadas e internacionales, con el fin de pasar del control militar del territorio al control institucional y democrático. Aunque persisten aun amenazas a la seguridad, habría ya condiciones para que el conjunto de las instituciones civiles pueda ingresar "conforme a un plan y una secuencia que contribuya a fortalecer la legitimidad estatal y el imperio de la ley".[64] En estas zonas las Fuerzas Militares continúan con un papel de apoyo de la Policía para garantizar esas condiciones y posibilitar la acción unificada del Estado, al tiempo que concluye la desarticulación definitiva de los grupos armados organizados y los grupos de delincuencia organizada, en tanto que la Policía Nacional cumplirá progresivamente un rol mayor dado su carácter civil. Como se ve, la acción militar y policíaca se dirige a apuntar la dominación del Estado, y se excluye cualquier proceso de consolidar Acuerdos de Paz o procesos de reconciliación basados en verdad y reivindicación de las víctimas. Es pura y dura seguridad nacional al servicio del Estado.

Fase 3. Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad. Serían aquellas donde las amenazas a los derechos y la seguridad ciudadana provienen principalmente de la delincuencia común y cuya respuesta en materia de seguridad está a cargo principalmente de la Policía Nacional. Los esfuerzos de Fuerza Pública estarían enfocados en la represión de los delitos de mayor impacto, incluidos los relacionados con el tráfico y consumo de drogas, "y las conductas que en el marco del Código de Policía perturban la convivencia y pueden propiciar la comisión de delitos".[65]

En la fase terminal de esta distopía articulada alrededor de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral se

[63] Ver en este libro Jairo Estrada, pág.168
[64] Ministerio de Defensa, Op. Cit. Pág. 38
[65] *Ibid*, pág. 39

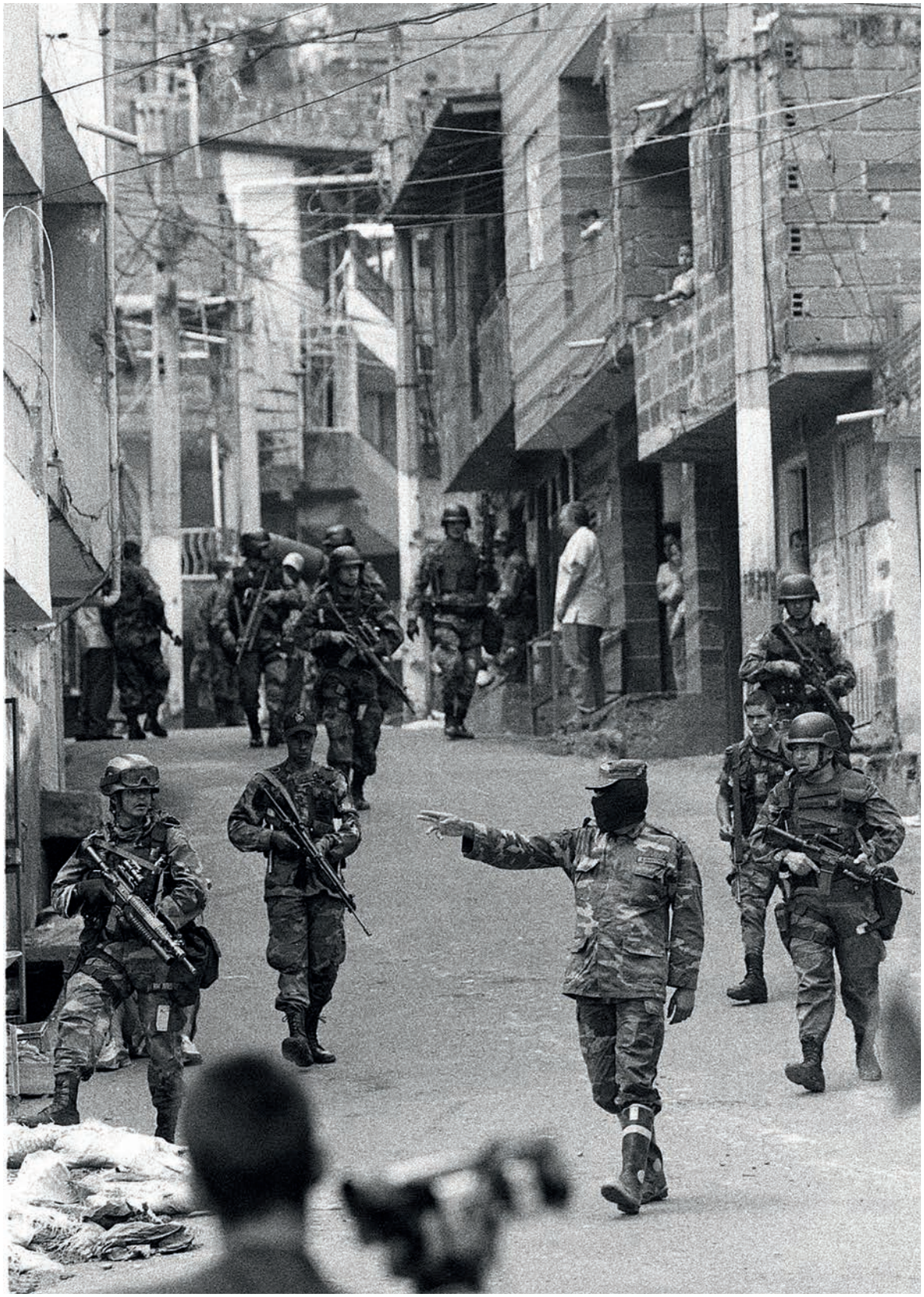
avizora una sociedad disciplinaria y obediente, en donde la legalidad se impone con una lógica de vigilancia exacerbada y una intromisión de los aparatos militares y policiales en la ortopedia de las conductas sociales e individuales que no se ajustan al modelo autoritario preestablecido. Un Código de Policía excesivamente represivo que faculta a la autoridad de policía para castigar con severas sanciones conductas de escasa o nula lesividad como el consumo de alucinógenos en la calle, las ventas o compras informales en el espacio público, el acceso irregular a servicios de transporte público que no consideran precios diferenciados según la capacidad de pago de los sectores más vulnerables, constituyen la utopía final de estas zonas y fases consecuenciales de una estrategia de seguridad, que hace víctima a gran parte de la sociedad para quienes el modelo económicos no ofrece alternativas legales de inserción en la vida económica y social, pero pretendiendo al mismo tiempo que la sociedad tiene que cohesionarse alrededor de tal modelo autoritario de control sobre sus vidas, sus cuerpos, sus movimientos. Empero, se declara en la estrategia que "el objetivo en estas zonas es mantener y mejorar las condiciones de seguridad en las ciudades y el campo, con el fin de promover emprendimiento, generar riqueza y equidad social".[66]

Riesgos para la protesta social y el Ejercicio de los Derechos Humanos

Al igual que sucedió con la política de Seguridad Democrática de la cual se copia, la Política de Defensa y Seguridad Nacional como se ha visto cierra la vía a la solución negociada de los conflictos armados internos, y por el contrario los agrava e intensifica, pues mayor militarización implica casi siempre mayor presencia y actividad de actores ilegales y propensión a actividades ilegales de las propias fuerzas de seguridad, con aumento de violaciones de derechos humanos y vulneraciones a las normas humanitarias, expresadas en mayor frecuencia de detenciones arbitrarias, desplazamientos y confinamientos, judicializaciones infundadas, asesinato de líderes sociales e integrantes de base de las organizaciones sociales. Igualmente se estrechan y reducen las condiciones para la labor de reclamo y ejercicio de derechos y principalmente las condiciones para la organización, movilización y protesta social.

Evidencia de lo anterior es que en el propio documento de la PDS la protesta social y los movimientos de contestación son percibidos también como amenazas internas que deben ser enfrentadas con el accionar militar, pues el documento destaca que en el país "se han desarrollado estrategias de movilización delictiva en defensa de las economías ilícitas con el objetivo de impedir el cumplimiento de la misión de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como de la administración de justicia". [67]

[66] *Ibid*
[67] Ministerio de Defensa, Op. Cit. Pág. 23.



15

La reinstalación de la estrategia de guerra

En consonancia con la pretensión de "restablecer el principio de autoridad" y la legalidad a través de la PDS, el Gobierno Nacional ha impuesto diversas medidas que han militarizado los territorios, propiciado abusos de la Fuerza Pública e incrementado de nuevo los indicadores de la confrontación armada. El Ministro de Defensa reconoce que en el periodo de diciembre a mayo han aumentado los combates este año de 101 a 227, es decir un 124% más que en igual periodo del año anterior (Mindefensa. 10.06.2019. Tweet). La Defensoría del Pueblo informa que en este primer semestre de 2019, 983 líderes sociales están bajo amenazas de muerte y 224 líderes sociales fueron asesinados desde la posesión de Iván Duque, según registros de Indepaz, luego de haber tenido en el 2018 el peor año en cuanto a estas cifras en la última década. Todo esto configura una situación de reinstalación de la guerra y una gran crisis humanitaria, que ha llevado al Director del CICR a decir que en muchas regiones los logros de la paz se están esfumando y la gente ha vuelto a sentir temor, al tiempo que denuncia que "desde la firma del Acuerdo de Paz, en noviembre de 2016, hemos documentado un nuevo caso de desaparición relacionado con el conflicto y con la violencia armada cada cuatro días". [68]

[68]CICR (2019). Comité Internacional de la Cruz Roja. Retos Humanitarios 2019. Pág. 3. En: https://www.icrc.org/es/.../final_balance_humanitario_cicr_colombia_2019_es.pdf

El retorno de la militarización del periodo de la Seguridad Democrática 2002 – 2010

El retorno se expresa en medidas como:

1

La creación de la Red de Cooperantes e Informantes, denominada ahora como Red de Participación Cívica, que en sus primeras semanas contaba ya con más de un millón de informantes (Mindefensa 25.05.2019. Tweet)

2

La restauración de la Política de Recompensas lanzada a fines de enero, y que con la justificación de recabar información por quienes el Gobierno señala de estar tras los asesinatos de líderes sociales, ofrece sumas hasta de 4.000 millones por varios jefes del ELN y sumas menores por jefes paramilitares y de las estructuras residuales de las Farc.

3

La autorización de Porte de Armas a Personas de Bien. La combinación de las tres medidas anteriores fueron exactamente las que propiciaron hace años la transformación de las llamadas "Convivir" en la base a partir de la cual se expandieron por todo el país las estructuras paramilitares (El Espectador, 5 diciembre 2011). De ahí lo peligrosas que resultan estas medidas que delegan en civiles el uso del monopolio de la fuerza y las funciones que corresponden a la Fuerza Pública.

4

La aplicación distorsionada del DIH que fue revelada por The New York Times y otros medios y que incentiva también la producción de bajas en operaciones militares, a través de directivas para duplicar los resultados operacionales, entre ellos los consistentes en bajas.

5

La reedición de las Estrategias de Control Militar del Territorio y de Subordinación de las Autoridades Civiles al mando militar mediante las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEEI, reeditando las denominadas Zonas de Rehabilitación y Consolidación que fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional en el año 2003.

6

La reconfiguración de nuevas categorías del "enemigo Interno". El Gobierno afirma que la gran innovación del Plan de Desarrollo y de la Política de Defensa y Seguridad es la declaración que hace del agua, la biodiversidad, el medio ambiente y los recursos naturales como activos estratégicos de la Nación y por tanto como intereses nacionales principales y prevalentes (PDS, p, 36) en un contexto de creciente escasez y de disputa por estos recursos. Al hacer esto se prevén nuevos conflictos ambientales y étnicos por el control de recursos naturales, aguas, tierras y territorios ante las pretensiones estatales de profundizar las concesiones a grandes intereses corporativos nacionales o transnacionales. En desarrollo de la Campaña militar Artemisa ya comienzan a presentarse agudos conflictos con habitantes históricos en regiones de la Orinoquía.

Estas disposiciones propician la configuración de nuevas categorías de enemigos internos que se suman a las que consideran a los grupos sociales como afines o cómplices con los grupos armados ilegales o sus redes de apoyo. Así lo deja ver en la Presentación que hace el Ministro de Defensa de la PDS: "Esta política, congruente con el Plan de Gobierno del Presidente Duque, no permite que exista espacio para justificar o validar el terrorismo y el crimen como medio de acción política en la democracia, ni permite que se mantengan discursos justificativos frente al delito." (PDS, p. 10)

El litigio de la memoria

Negar o recuperar el pasado, resignificar el presente y posibilitar el futuro de paz

Corporación Región
Marta Inés Villa- Jharry Martínez

"Las políticas de la memoria en contextos autoritarios pueden instaurar una interpretación única que monopoliza el sentido del pasado, por medio de la represión de memorias disidentes o alternativas. En contextos democráticos, la memoria institucional o dominante debe compartir el espacio público con una pluralidad de memorias sociales."[69]

La pugna por una Memoria Oficial

En el 2017, mientras se firmaba el Acuerdo de Paz entre las Farc-ep y el Gobierno de Colombia, que disponía la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y como parte de él, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad - CEV, se produjo el decreto presidencial 502 de 2017 que daba asiento al Ministerio de Defensa en el Consejo Directivo en el CNH, sobre la siguiente consideración: "Se hace necesario incluir al ministro de Defensa en la composición de dicho Consejo Directivo, pues la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas del conflicto armado implica que las instituciones que participaron en él contribuyan al esclarecimiento de sus causas y a comprender las dinámicas institucionales y las relaciones políticas y sociales que lo desencadenaron y degradaron, y aporten a la reconstrucción de la verdad histórica y a evitar la repetición de los hechos."

Desde una compresión amplia del conflicto armado, reflejada en el informe *Colombia Basta Ya* de la CNMH, es claro que el origen, características y magnitud del conflicto armado no pueden entenderse sin la responsabilidad de sectores que hacen parte de la legalidad y la institucionalidad pública. En efecto, paramilitares, guerrillas y sectores de la fuerza pública son identificados en este informe como los principales responsables de las diversas formas de victimización relacionadas con el conflicto armado en Colombia. Así,

[69] Nicolás Aguilar Forero (2018) "Políticas de la memoria en Colombia: iniciativas, tensiones y experiencias (2005-2016)" en *Historia Crítica*, n. 68, abril.

al dar asiento en este espacio a uno de los actores citados,[70] la independencia y autonomía con la que siempre había contado el CNMH quedaba en riesgo. La protesta de las organizaciones sociales y de víctimas por esta medida, y al mismo tiempo la complacencia de sectores de la fuerza pública, algunos de los cuales recomendaron incluso no circular el informe *Colombia Basta Ya*, son indicativas de la pugna por la memoria y la verdad que comenzaba a tomar peso.[71] Entre tanto, el CNMH llamó la atención sobre la necesidad de seguir trabajando por la pluralidad de las memorias y por ampliar las voces que tenían asiento en este comité.[72]

Con el cambio de gobierno vino también el cambio de la Dirección del CNMH. Las polémicas postulaciones realizadas por el gobierno de Iván Duque, dejaron claro que lo que se abría era un nuevo campo de disputa por la memoria y la verdad. Vicente Torrijos, Mario Pacheco y Darío Acevedo fueron en diferentes momentos los nombres propuestos. El primero fue retirado pues no alcanzó a cumplir con los requisitos académicos; el segundo, abiertamente opositor del Acuerdo de Paz y de la labor del Centro, quien tampoco cumplía con los requisitos académicos, generó una importante movilización de un amplio sector de las organizaciones de víctimas y sectores de opinión, los cuales pidieron conformar un comité de escogencia y velar por el cumplimiento de la ley.[73] Finalmente, esta y otras objeciones presentadas por académicos nacionales e internacionales, fueron desatendidas y se asignó a Darío Acevedo al frente de la institución, el cual, siendo historiador de la Universidad Nacional de Colombia, si bien cumple con una amplia trayectoria académica, tiene en común con los citados su cercanía ideológica al Centro Democrático, principal opositor del Acuerdo de Paz y la salida negociada al conflicto armado en Colombia. En efecto, son explícitas su negación de la existencia del conflicto armado y la defensa de la hipótesis de un ataque terrorista contra el Estado; la sistemática estigmatización de sectores demócratas y de izquierda como testaferros de las guerrillas; y su decisión de reorientar el papel del CNMH en cuanto al tipo de memoria y de voces que deben escucharse.[74] Más que un tema de opción política e ideológica personal, lo que resulta un contrasentido es que alguien que niega la existencia del conflicto armado dirija una institución creada para la implementación de la ley de víctimas que tiene justamente ese núcleo.

[70] En la disposición también se incluye en el consejo directivo del CNMH a miembros de los ministerios de Justicia, Educación y Cultura, a los directores del Departamento de Prosperidad Social y de la Unidad de Víctimas, y a dos representantes de la Mesa Nacional de Víctimas. Este organismo tenía entre sus funciones "definir y adoptar los lineamientos estratégicos para la construcción de la memoria histórica, y formular una estrategia de priorización de proyectos de investigación, que contribuyan al conocimiento de la verdad histórica". En: http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20502%20DEL%2027%20DE%20MARZO%20DE%202017.pdf

[71] Al respecto ver: https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/ministro-de-defensa-hara-parte-del-consejo-del-centro-nacional-de-memoria-historica-KE6350815.

[72] Ver: comunicado emitido por el CNMH: (http://centrodememoriahistorica.gov.co/fr/noticias/noticias-cmh/comunicado)mh

[73] https://www.facebook.com/notes/red-colombia-de-lugares-de-memoria/organizaciones-piden-comit%C3%A9-de-escogencia-para-la-direcci%C3%B3n-del-cnmh/2211524862449201/).

[74] Durante el debate, fueron innumerables lo artículos periodísticos y de opinión que se opusieron a este nombramiento por sus consecuencias con respecto a la interpretación sobre el conflicto armado y el papel de las víctimas en este relato. Ver: http://hacemosmemoria.org/2019/02/20/dario-acevedo-cnmh-entrevista-martha-nubia-bello/; https://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/11768-dario-acevedo-o-la-verdad-de-los-conversos.html; https://cerosetenta.uniandes.edu.co/izquierda-derecha-dario-acevedo/; https://www.revistaarcadia.com/agenda/articulo/dario-acevedo-director-del-centro-nacional-de-memoria-historica-responde-carta-de-profesores-de-la-nacional/73124

Lo que está en juego: Los derechos a la memoria y a la verdad

La construcción de paz requiere un relato comprensivo sobre lo que nos ha pasado como sociedad. Para que esto sea posible es necesario contar con una política de memoria guiada como mínimo por cuatro criterios: 1) El reconocimiento del conflicto armado como hilo conductor para la identificación de hechos, actores y contextos; 2) El compromiso con el carácter diverso de la memoria y por ende con las distintas memorias que se construyen de manera dialógica e intersubjetiva; 3) La obligación política del gobierno de cumplir con el deber de memoria del Estado; y 4) La prohibición de promover una memoria oficial que, como lo plantea la ley de víctimas: "niegue, vulnere, o restrinja los principios de pluralidad, participa-

[75] Parágrafo, art. 143 ley 1148 de 2011.

ción y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Carta Política."[75]

Colombia tiene el gran privilegio de haber construido memoria en medio del conflicto desde muchas orillas de la sociedad. Ese acervo constituye hoy un gran patrimonio que debemos proteger y preservar, y sobre todo poner al servicio del Sistema Integral de Justicia, Reparación y No Repetición, especialmente, de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad. La memoria histórica no es equivalente a la verdad, pero no habrá verdad y esclarecimiento sin memoria. Una vez se produzca el informe final de la CEV, la sociedad tendrá que seguir reescribiendo, desde muchas memorias, su relato, una memoria histórica que permita escuchar las voces silenciadas y reconstruir los lazos rotos. Para ello necesitamos una política de memoria que sea aliada de la paz.

La finalización de los conflictos armados, sean guerras regulares entre países o irregulares al interior de los mismos, contienen por lo menos tres preguntas que las sociedades han tratado de resolver de distintas formas en medio de aprendizajes y acumulados: ¿Cómo desarrollar un modelo de justicia que satisfaga a las víctimas? ¿Qué hacer con los excombatientes para facilitar su reincorporación a la vida civil? Y ¿Cómo garantizar que como sociedad se pueda superar los efectos del conflicto, construir a partir de su finalización y garantizar que éste no se repita? Estas cuestiones no solo constituyen el mayor reto para la superación de la guerra sino que son en sí mismas campos de disputa entre diferentes intereses alrededor de la misma. Se cruzan entonces las interpretaciones, las expectativas e intenciones de los actores confrontados, de las víctimas y por supuesto de la sociedad en su conjunto.

16

Políticas de la Memoria para cerrar el conflicto

Las décadas de conflicto armado que ha vivido Colombia han estado acompañadas también de diversos intentos de pacificación o negociación, y casi sin excepción, de estrategias que buscan, bajo diversas lógicas e intereses, construir un relato sobre lo que ha pasado: Durante la llamada época de la Violencia, la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional (1958), conformada por miembros del partido conservador, liberal, militares y la iglesia católica, arrojó resultados recogidos en el texto La Violencia en Colombia. Posteriormente, en 1987, durante el gobierno de Virgilio Barco se creó la Comisión de Estudios sobre la Violencia. Sus integrantes, que provenían básicamente del mundo de la academia, produjeron el informe *Colombia: violencia y democracia* en el cual fundamentalmente se proponían unas tipologías de violencia y recomendaciones sobre políticas de seguridad. Finalmente, como parte de los Acuerdos de Paz firmados con el Movimiento 19 de abril, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento Quintín Lame, crearon la Comisión para la Superación de la Violencia (1992), cuyos resultados fueron publicados en el informe Pacificar la Paz.[76]

17

[76]Al respecto ver: Jaramillo, Jefferson "Las comisiones de estudio sobre la violencia; La voz crítica de sus protagonistas. Entrevista con el historiador Gonzálo Sánchez". Revista *Análisis Político*, núm. 73, septiembre-diciembre.

El Deber del Estado respecto de la Memoria

En 2005, la ley de Justicia y Paz (ley 75 de 2005) que creó el marco legal para la desmovilización de los grupos paramilitares, definió entre sus postulados (artículo 56) el Deber de Memoria del Estado como uno de los componentes de reparación a los que tienen derecho las víctimas: "El conocimiento y la historia de las causas, desarrollos y consecuencias de las acciones de grupos armados al margen de la ley deberá ser mantenido mediante procedimientos adecuados, en cumplimiento del deber a la preservación de la memoria histórica que corresponde al Estado". El énfasis dado a los grupos armados al margen de la ley se corresponde con la comprensión imperante en este momento bajo el mandato de Álvaro Uribe, según el cual en Colombia no existía conflicto armado sino una amenaza terrorista, lo que no solo omitía las responsabilidades del Estado sino que negaba a las víctimas. En desarrollo de este mandato, la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) creó el Grupo de Memoria Histórica (GMH) a quien se encomendó elaborar un informe sobre las razones y surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales. Este Grupo trabajó en la identificación de casos emblemáticos, que sirvieron de base para la elaboración del informe general Colombia Basta Ya: Memorias de Guerra y Dignidad (2012)

En 2011, La ley de Victimas y Restitución de Tierras (ley 1448 de 2011), producto de la presión social y política por alcanzar el reconocimiento y visibilidad que las víctimas no tuvieron en la anterior ley de Justicia y Paz, dicta medidas para su atención, asistencia y reparación integral. Uno de los puntos nodales de esta reparación es justamente la memoria, con lo cual se retoma la noción del Deber de Memorias del Estado pero con una nueva connotación: "El deber de memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas de la sociedad en su conjunto."

Para el desarrollo de este mandato se creó el Centro Nacional de Memoria Histórica – CNMH-, como continuidad del Grupo de Memoria Histórica, bajo la dirección de Gonzalo Sánchez, y allí se creó el Observatorio de Memoria y Conflicto, que produjo las cifras más contundentes sobre las formas de victimización y sus víctimas; más de 140 publicaciones de las cuales ochenta informes y diez balances temáticos; se avanzó en la construcción del Archivo de Derechos Humanos con más de trescientos documentos; y se recogieron alrededor de trece mil testimonios de desmovilizados. Sin duda alguna, se trata de un impresionante acumulado en el que las voces de las víctimas en su diversidad y pluralidad, al lado de muchas otras, se han hecho visibles. Esta producción nos ha permitido saber más y mejor sobre las dinámicas, magnitud y hondura de los daños causados por la guerra; pero también, sobre la manera como la sociedad ha resistido y buscado caminos para la paz.

ENTRE LA SIMULACIÓN Y LA PERFIDIA

La implementación del Acuerdo de Paz

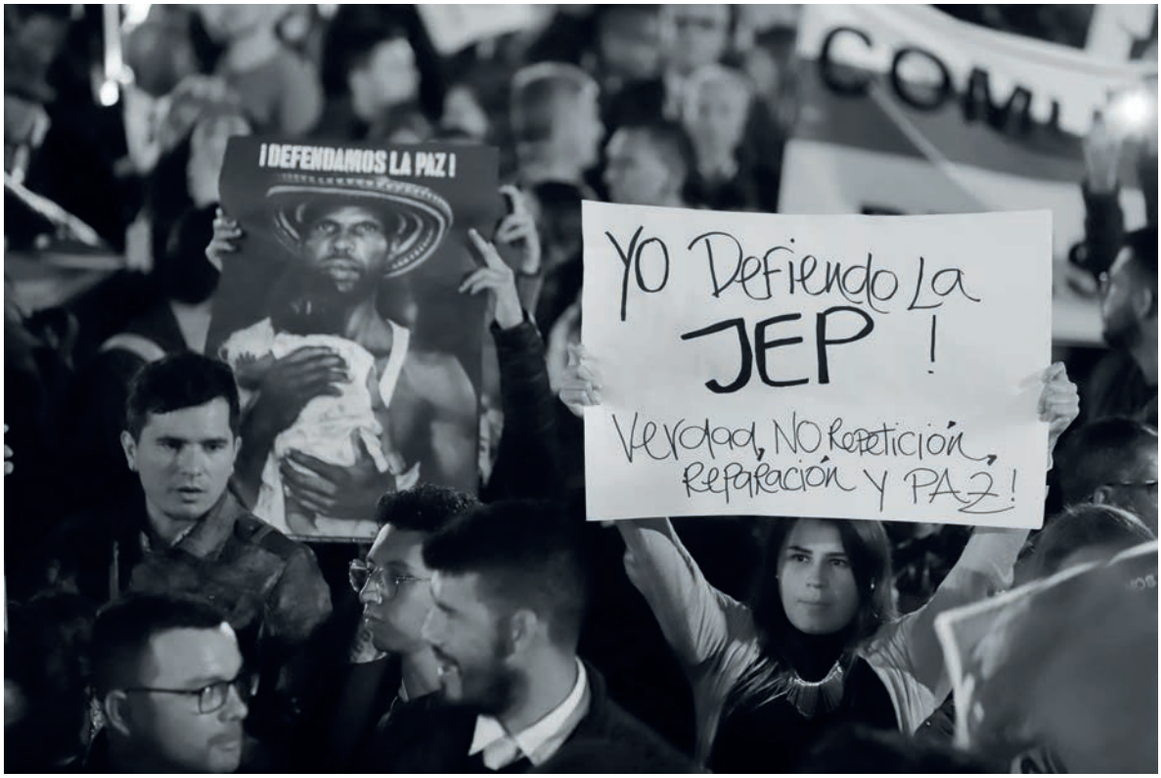
Ni verdad ni justicia

Los ataques del Gobierno Duque al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de no Repetición. ¿Y las víctimas qué?

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

Tanto el Ejecutivo en cabeza del presidente Iván Duque Márquez como algunos sectores del poder legislativo ligados al partido de gobierno y a la Rama Judicial, en particular la Fiscalía General, han venido profundizando los ataques sistemáticos al Sivvjrnr, afectando los derechos de las víctimas y generando inseguridad jurídica para más de 11.805 personas que se han comprometido a comparecer al sistema y garantizar sus derechos.

Dichos ataques han tenido como objetivo no solo afectar la legitimidad y credibilidad de estas instituciones encargadas de materializar la



18

centralidad de las víctimas establecidas en el Acuerdo de Paz, sino buscar debilitar su funcionamiento con el recorte a su presupuesto, el impulso a políticas y normas para limitar el derecho a la verdad y la reparación integral a las víctimas y las posibilidades de cumplir con los compromisos alcanzados en el Acuerdo de Paz del 2016 con la ex guerrilla de las FARC hoy convertido el partido político legal.

En relación con la JEP los ataques se han centrado en varios frentes: La crítica pública a sus fallos por parte del presidente Iván Duque Márquez;[77] y las objeciones a la ley estatutaria que retardaron la culminación de su marco normativo, la cual y luego de varias semanas de debates públicos y exhortaciones de organismos internacionales y de la Corte Constitucional Colombiana fue finalmente sancionada.[78] Pero no solo el Ejecutivo se ha empeñado en esta tarea, sino que ha contado con la participación de la Fiscalía General en cabeza de Néstor Humberto Martínez Neira, ex Fiscal General de la Nación, quien desde el primer semestre de 2018 intervino ante el Congreso de la República para impedir la promulgación de la Ley Estatutaria de la JEP y posteriormente hizo pronunciamientos contra su sanción presidencial.[79] A lo

[77]https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-convoca-partidos-para-que-acompanen-reformas-la-jep-articulo-860901
[78]https://www.semana.com/nacion/articulo/seis-objeciones-a-la-ley-estatutaria-de-la-jep-explicadas-a-profundidad/604981
[79]https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/nestor-humberto-martinez-y-sus-desencuentros-con-la-jep

19

anterior se suma la retención de información de investigaciones de competencia de la JEP, y el cumplimiento de sus mensajes intimidatorios presentados en varios medios de comunicación sobre el inicio de investigaciones contra esta jurisdicción,[80] que se concretó en la judicialización contra una funcionaria directiva y dos defensores de derechos humanos vinculados como contratistas de la Secretaría Ejecutiva de la JEP, encargados de diseñar, poner en marcha y dirigir el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) para comparecientes, pactado en el Acuerdo de Paz y reglamentado en el Decreto 1166 de 2018.

Luego, y bajo la excusa de realizar labores en el marco de la investigación citada, la Fiscalía General ejecutó graves atentados a la independencia judicial de la JEP allanando su sede, intimidando funcionarios y violando la reserva judicial mediante la copia de información correspondiente al Caso 001 adelantado por la Sala de Reconocimiento, Verdad y Responsabilidad contra 32 ex comandantes de las Farc-ep [81] injerencia que tuvo el respaldo del presidente Iván Duque a pesar del rechazo de la presidenta de la JEP, la Misión de Verificación de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia y las ONGs de derechos humanos.

[80]https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/los-cinco-escandalos-que-ha-tenido-que-afrontar-la-jurisdiccion-especial-2779003 Se trató de Martha Lucía Zamora Ávila, ex Secretaria Ejecutiva (E) y directora administrativa de la JEP, y de July Henríquez y Ver, http://ccajar.net/?Exigimos-investigacion-imparcial-en-el-caso-de-los-defensores-July-Henriquez-y
[81]https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Declaración-de-la-Presidenta-de-la-JEP-sobre-indebida-intromisión-de-la-Fiscal%C3%ADa.aspx

En el Congreso de la República el partido de gobierno se ha destacado en promover reformas contra el Acto Legislativo 01 que creó el Sivjrnr, tales como la creación de una jurisdicción especial para la Fuerza Pública, iniciativa que se hundió en la legislatura pasada y que fue presentada por segunda vez en el nuevo periodo de sesiones que inició el pasado 20 de julio.[82] Adicionalmente y con el argumento de "daños irreparables a la seguridad y defensa del Estado", radicaron una iniciativa con el propósito de evitar que la JEP y la Comisión de la Verdad y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UPBD) pudieran acceder a información militar de carácter reservado, con el agravante de que en la exposición de motivos del mencionado proyecto se hicieron fuertes señalamientos contra los comisionados, acusando a algunos de ellos de la "aquiescencia con algunos de los más macabros hechos ejecutados por las guerrillas y con algunas de sus ideologías; lo cual hace que se cree un manto de dudas sobre la utilización que se pueda derivar de la información a la cual puedan acceder", y por tanto su falta de garantía para la reserva.[83]

El padre Francisco de Roux, presidente de la Comisión de la Verdad manifestó su enfático rechazo tildándolo como "falso, injusto y vulnerador de nuestra ética", reiterando que la Comisión no hace política sino que lucha contra las mentiras, los silencios y los miedos, porque sobre estos "no se pueden cimentar la verdad, ni la paz, ni el Estado de Derecho". [84] El proyecto fue retirado por su ponente, pero generó un daño con la estigmatización que se materializa en la desconfianza que se instaló para debilitar la credibilidad de una institución con la tarea de esclarecer la verdad sobre las responsabilidades de todos los actores que en el marco del conflicto cometieron graves violaciones a los derechos humanos y al derecho humanitario, incluyendo las responsabilidades del Estado, Fuerzas Militares, Policiales y de Inteligencia, así como sectores políticos y gremios económicos. El silencio y la falta de respaldo a la labor de la Comisión de la Verdad se hizo evidente con la ausencia del Presidente Duque, su Vicepresidenta y la de sus consejeros presidenciales en el acto de instalación realizado el 28 de noviembre del 2018 a la que asistieron más de dos mil personas. [85]

> "El silencio y la falta de respaldo a la labor de la Comisión de la Verdad se hizo evidente con la ausencia del Presidente Duque, su Vicepresidenta y la de sus Consejeros Presidenciales en el acto de instalación realizado el 28 de noviembre del 2018 a la que asistieron más de dos mil personas".

La estrategia de debilitamiento de las instituciones que componen el Sivjrnr y se encuentran en la fase inicial de funcionamiento, se profundiza con los anuncios de reducción para el año 2020 del presupuesto

[82]Ver en https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribismo-insiste-en-crear-una-sala-especial-para-militares-en-la-jep-articulo-873624
[83]Proyecto de Acto Legislativo 087 del 2018
[84]Ver en: https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/proyecto-contra-la-verdad-inicio-su-tramite-articulo-857261
[85]Ver en: https://www.las2orillas.co/el-gobierno-duque-deja-metida-la-comision-de-la-verdad/

en aproximadamente 30%, el cual pasaría de $ 90 mil millones a $67 mil millones, lo que afectaría en la JEP la atención de las víctimas en las regiones y las investigaciones contra los máximos responsables de los graves crímenes perpetrados. Respecto a la UPBD tendría un fuerte impacto en el despliegue territorial y podría obligar a reducir la presencia en ese campo, tal y como lo manifestó su directora, Luz Marina Monzón: "La búsqueda de personas no se hace en Bogotá, en un país como Colombia que tiene más de ochenta mil personas desaparecidas,"[86] y para la Comisión de la Verdad representaría la imposibilidad de continuar en el año 2020 "con las Casas Regionales de la Verdad, que son sustanciales para las víctimas y que garantizan que todo este esfuerzo por la verdad se haga desde los territorios."[87]

La falta de garantía de las víctimas para la satisfacción de sus derechos a un año del Gobierno Duque se cierra con la ausencia de reformas necesarias para ampliar el universo de víctimas reparadas, la reducción de las metas, la disminución del presupuesto y el cambio del enfoque diferencial de atención integral. En efecto, este gobierno no ha aprobado la reforma a la Ley de víctimas -Ley 1448 de 2011- como lo ordena el Punto 5 y 6.1.9 del Acuerdo de Paz, que incluye la reapertura del Registro Único de Víctimas para facilitar la articulación de este componente del Sivjrnr con la CEV, la JEP y la UBPD, así como la ampliación de su vigencia para lograr la reparación de todas las víctimas registradas.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo contiene retrocesos en materia de reparación a las víctimas. En relación con la restitución de tierras no hay presupuestos específicos y desagregados en materia de víctimas para viabilizarla, ni tampoco se presentan metas específicas en materia de restitución. Por ejemplo, no dispone presupuesto para la descongestión en las instituciones judiciales encargadas del tema; sólo se presenta la meta de formalizar 25.000 predios al finalizar el Gobierno, pero sin definir las estrategias o perfiles de los beneficiarios de estas medidas. Esto ocurre mientras en el Congreso de la República la bancada de gobierno promueve proyectos de Ley regresivos respecto de los derechos de las víctimas en materia de restitución de tierras. A lo anterior se suma la negativa de prorrogar la ley de víctimas y restitución de tierras. Una rápida lectura de las cifras en esta materia muestra lo lejos que aún está el país en su objetivo de resarcir a las víctimas. Se calcula que fueron seis millones de hectáreas de tierras despojadas y a la fecha solo existen órdenes de restitución respecto de 349.000 hectáreas que representan menos del 10%. A pesar del enorme desafío el Plan Nacional de Desarrollo no contempla una ruta para impulsar medidas para acelerar dicha restitución, ni cumplir con las órdenes judiciales que ordenaron procesos al respecto;[88] a lo cual se suma la presentación de iniciativas legislativas contrarias a dicho proceso.

En cuanto a la reparación colectiva sólo se ha alcanzado la implementación com-

[86]Ver en: https://www.las2orillas.co/comunidad-internacional-intenta-rescatar-la-paz/
[87]Ver en: https://www.eltiempo.com/justicia/jep-colombia/como-afectaria-un-menor-presupuesto-a-la-justicia-transicional-385852
[88]Bautista, Ana. "Las víctimas en el Plan Nacional de Desarrollo". Dejusticia. 2019. Disponible en: https://www.dejusticia.org/column/las-victimas-en-el-plan-nacional-de-desarrollo/

pleta en tres casos de los 598 sujetos de este tipo de reparación reconocidos por el Estado. El PND recorta las metas en esta materia y define alcanzar la reparación de tan sólo 140 de los sujetos colectivos reconocidos. Y en materia de reparación administrativa el Plan busca alcanzar un total de 310.000 víctimas, cifra que significa menos de la mitad de lo avanzado durante el gobierno Santos (724.058 víctimas reparadas), con lo cual se llegaría a 1.227.481 víctimas reparadas para el año 2021, cifra preocupante respecto del total de ocho millones de víctimas registradas hasta ahora, y si se tiene en cuenta que sin la reforma de la Ley de Víctimas su vigencia expiraría en el año 2021

> “En lugar de plantear reformas y políticas a mediano y largo plazo para la superación de las condiciones estructurales de desigualdad de las víctimas, que permitirán generar las condiciones para avanzar en una paz estable y duradera, el PND no desarrolla ninguna política que facilite el acceso de las víctimas a la vivienda, retorno o reubicación, salud, trabajo o educación."

En lugar de plantear reformas y políticas a mediano y largo plazo para la superación de las condiciones estructurales de desigualdad de las víctimas, que permitirán generar las condiciones para avanzar en una paz estable y duradera, el PND no desarrolla ninguna política que facilite el acceso de las víctimas a la vivienda, retorno o reubicación, salud, trabajo o educación. La política del Presidente Duque pretende cambiar el perfil del Sistema Nacional de Atención a las Víctimas -Snariv- delegando la asistencia y atención humanitaria a entidades encargadas de implementar la política social, de modo que se equipara la reparación a cualquier política pública de asistencia a poblaciones vulnerables como los adultos mayores, habitantes de calle u otros, con lo que se prioriza la eficiencia del gasto del Estado por encima de la dignidad de las víctimas y su reparación con enfoque diferencial.

Otros casos de repercusión nociva sobre los derechos de las víctimas fueron la presión para extraditar a Jesús Santrich; el nombramiento en la cúpula militar de varios oficiales cuestionados por su presunta responsabilidad en el fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales conocido como los falsos positivos; y el nombramiento de personas que desconocen la existencia del conflicto armado y la responsabilidad estatal en graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH en las direcciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), el Archivo General de la Nación, la Biblioteca Nacional y el Museo Nacional, los dos primeros analizados en otros artículos de este balance.

Con la presión excesiva del presidente Iván Duque para llevar a cabo la extradición de Jesús Santrich, se quería abrir la puerta para futuras extradiciones de comparecientes ante el Sivjrnr. Del mismo modo que ocurrió en el pasado cuando se vio afectada la aplicación de la Ley de Justicia y Paz por la extradición de jefes paramilitares, una decisión de esta naturaleza podría afectar los procesos judiciales y extrajudiciales de rendición de cuentas, esclareci-

miento de la verdad sobre los crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos por todos los actores del conflicto y la violencia sociopolítica, y la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas. Justamente debido a la afectación que produce en los derechos de las víctimas, desde el 2009 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia ha limitado algunas órdenes de extradición de quienes están compareciendo ante la justicia transicional. [89]

En cuanto al nombramiento de al menos nueve generales de la actual cúpula del Ejército que estarían implicados en episodios de graves violaciones de los derechos humanos como las ejecuciones extrajudiciales de civiles a quienes presentaron como abatidos en combate,[90] estamos ante una decisión que va en contra de la obligación de efectuar ajustes institucionales que procuren la no repetición de las graves violaciones a los derechos humanos en el futuro.

Finalmente, los reiterados anuncios del presidente Iván Duque sobre su compromiso de realizar reformas que cambiarían el sentido a las instituciones del Sivjrnr, y en especial para debilitar a la JEP, hacen parte del arsenal en contra de los derechos de las víctimas. Uno de estos intentos fue el proyecto de acto legislativo número 024 de 2018 por medio del cual se buscaba la transformación de la estructura de dicha jurisdicción, estableciendo beneficios adicionales y la creación de Salas Especiales para miembros de la Fuerza Pública.

El mensaje que el Presidente envía a la sociedad sugiere que no es su prioridad fortalecer el modelo de justicia transicional que el país ha elegido para abordar la rendición de cuentas por los hechos de violencia del pasado, y por lo tanto no se siente obligado a cumplir con los compromisos acordados para materializar los derechos de las víctimas. Más grave aún ha sido el apoyo que su partido ha brindado a la iniciativa de un grupo de ciudadanos de promover un plebiscito con el propósito de derogar las instituciones de justicia, entre ellas la JEP.

El camino que ha tomado el presidente Iván Duque es equivocado. Aún está a tiempo de reconducir su mandato y adoptar un papel que apueste por la dignificación de las víctimas del conflicto y la violencia sociopolítica sin distinción alguna. Si prioriza los derechos de las víctimas debería empezar por brindar garantías a las instituciones creadas por la justicia transicional, y dejar que actúen con independencia y autonomía.

[89]Verdad Abierta. "Corte Suprema frena extradición de paras", 2009. Disponible en: https://bit.ly/2JbGxMP.
[90]Human Rights Watch. "Colombia: Nuevos comandantes del Ejército estarían vinculados con falsos positivos", 2019. Disponible en: https://www.hrw.org/es/news/2019/02/27/colombia-nuevos-comandantes-del-ejercito-estarian-vinculados-con-falsos-positivos

Informe sobre avances de implementación del Punto 1, Reforma Rural Integral [91]

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación Cinep-PPP-Cerac

La necesidad de realizar transformaciones en el campo colombiano que permitan disminuir la inequidad, la exclusión social y el atraso productivo tuvo cabida en el Acuerdo de Paz, el cual incluye un conjunto de medidas que al ser desarrolladas en forma integral deberán producir una transformación del sector rural en beneficio especial de pobladores y regiones tradicionalmente olvidadas por el país, propiciar su integración, disminuir la pobreza y la desigualdad, y contribuir a reversar los efectos adversos de décadas de conflicto armado

Para ello se establecieron medidas que permiten el acceso y mejoran el uso de la tierra, formalizan su tenencia, y garantizan la seguridad jurídica con miras a lograr un mejor ordenamiento del territorio. Y desde una mirada de paz territorial se priorizó un conjunto de municipios seleccionados entre los más golpeados por el conflicto y el atraso para implementar los PDETs, con una visión de largo plazo y amplia participación de la ciudadanía. Y finalmente se estableció la creación de un conjunto de planes sectoriales que buscan el cierre de brechas mediante la mejora de las condiciones sociales, económicas, ambientales y productivas de la población rural del país.

A treinta meses de la firma del Acuerdo ha habido algunos avances y se han presentado dificultades en su aplicación; y subsisten retos en materia del desarrollo normativo que necesariamente debe acompañar el conjunto de reformas, sobre todo en materia de la implementación propiamente dicha de las medidas acordadas.

De la verificación realizada por esta Secretaría Técnica durante el período de este informe se puede concluir que por tercer trimestre consecutivo no ha habido avances en la implementación del primer tema de la RRI, esto es, el Acceso y Uso de la Tierra; ni en los proyectos legislativos pendientes de aprobación relacionados con el tema.

Concluido el trámite y aprobado por el Congreso el Plan de Desarrollo queda claro que en el mismo se abordan algunos de los

[91] Tomado del Sexto informe trimestral de verificación de la implementación del A.P. - Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional –*CINEP/CERAC*- Esta versión: 20 de junio de 2019

puntos necesarios para el desarrollo de la RRI, así sea de forma parcial. Tal es el caso de la creación del Sistema Catastral Nacional Multipropósito o algunas metas en materia de formalización; pero no son tratados otros temas como el Fondo de Tierras, las Zonas de Reserva Campesina, la creación de la Jurisdicción Agraria y el Ordenamiento territorial y ambiental, aunque algunos son abordados por la política de estabilización "Paz con Legalidad" o por los planes de acción de las entidades encargadas de los diferentes aspectos.

De otra parte, el PND incluye algunos aspectos relacionados con el catastro que no coinciden por completo con el proyecto de ley presentado durante el procedimiento de *fastrack,* el cual no fue aprobado aunque contaba con previa discusión en la CSIVI; ni con lo establecido en el Conpes 3859 de 2016. Las diferencias más importantes están en el componente institucional, que asignaba al DNP la función de autoridad reguladora, adscribía el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- a esta entidad en su carácter de gestor catastral nacional, el cual mantenía competencia en materia de geografía, cartografía y agrología, así como las de definición de límites entre entidades territoriales.

> "De la verificación realizada por esta Secretaría Técnica durante el período de este informe se puede concluir que por tercer trimestre consecutivo no ha habido avances en la implementación del primer tema de la RRI, esto es, el Acceso y Uso de la Tierra; ni en los proyectos legislativos pendientes de aprobación relacionados con el tema."

En cambio en lo que se aprobó dentro del Plan el IGAC es autoridad catastral con funciones de regulación, prestador por excepción y custodio de la información catastral; y reduce la meta de completar el catastro a nivel nacional en 2023 establecida en el Acuerdo y en el proyecto de ley no aprobado, a una más modesta: lograr 60% de la actualización catastral a 2022. Y en consonancia con lo establecido en el PND, el Gobierno Nacional aprobó el 26 de marzo de 2019 el Copes 3958,Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito.

En materia de acceso a tierras el PND no establece metas ni avanza en una estrategia para la conformación del Fondo de Tierras. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- en su Plan de Acción 2019 establece como metas entregar 240 predios por medio del subsidio integral de tierras y cubrir 900 solicitudes de adjudicación de baldíos. Pero la forma como se plantean las metas (número de predios o de solicitudes) no permite una comparación con las establecidas en el Acuerdo de Paz, por cuanto están planteadas en hectáreas.

En cuanto a formalización de tierras para el año 2019 el Plan de Acción prevé siete u ocho mil predios de pequeña propiedad rural formalizados, en cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional. Así mismo, plantea otra meta de alcanzar 9.800 hectáreas de propiedad privada rural formalizadas, meta muy

20

baja comparada con el compromiso del Acuerdo de formalizar siete millones de hectáreas. El PND propone como metas de formalización 23.294 "títulos formalizados sobre predios privados" y 6.325 "títulos formalizados que otorgan acceso a tierras."

Tampoco se avanza en materia de creación de la Jurisdicción Agraria, ni en la creación o fortalecimiento de las Zonas de Reserva Campesina. En el primer caso se está a la espera de la comisión que el Gobierno Nacional creará para revisar experiencias nacionales e internacionales en la materia, ilustrando su decisión. En el segundo las ZRC no son objeto de metas o lineamientos en el PND, y en el Plan de Acción de la ANT los productos relacionados aparecen con metas y recursos en cero.

Aunque el PND afirma haber alineado sus metas con el Plan Marco de Implementación, este informe analiza las otras tres metas trazadoras del Marco relacionadas con el punto 1 del acuerdo, y las compara con las establecidas en el PND, y se ha encontrado lo siguiente:

1. En materia de pobreza las metas del 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 quince años. El PND en el Pacto por la Equidad establece metas precisas de reducción de la pobreza extrema y de la multidimensional en zona rural. Sin embargo, el énfasis en la disminución de la pobreza extrema no se hace en la zona rural ni en los municipios PDET. Las metas de reducción en el cuatrienio en vez de contribuir a disminuir el peso de la pobreza rural en la pobreza total, lo aumenta. Y mientras que en la situación de base las personas en pobreza extrema en zonas rurales son 48,6% del total en pobreza extrema del país, en 2022 serán el 54,3%; y las personas en pobreza extrema en municipios PDET que en la línea de base representan 55% del total del país, en 2022 serán el 60%. Algo similar sucede con la pobreza multidimensional: con el indicador de IPM, el peso de los pobres rurales en el total de pobres del país pasa de 47% a 56,9%.

2. Alfabetización: la meta del PMI es la erradicación del analfabetismo en zona rural para el 2031. Las bases del PND señalan una tasa de analfabetismo de 12,1% en zona rural en 2017, frente a 3,4% en zona urbana. Sin embargo, no establece meta alguna y se asigna al Ministerio de Educación Nacional la definición de una línea de base y de la meta correspondiente a partir de los resultados del Censo Nacional de Población de 2018.

3. Finalmente, el PMI establece como meta trazadora la atención universal de niños y niñas en la primera infancia. Aunque el PND establece metas globales y afirma que se dará prioridad a las áreas rurales, no se plantean metas específicas que permitan evaluar el avance hacia la cobertura universal.

La falta de avances en los últimos tres trimestres en el punto 1, y las metas y cambios reglamentarios finalmente aprobados en el PND relacionados con el mismo, permiten prever un lento paso en

21

la implementación de las medidas para el acceso y uso de la tierra rural. Tampoco se observaron avances en materia de implementación de los enfoques étnico y de género.

El segundo tema analizado es el relacionado con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial. Durante el período concluyó la etapa de planeación participativa y quedaron aprobados los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en las 16 subregiones priorizadas para este fin.

Tanto en la política de estabilización del Gobierno Nacional como en el PND la principal apuesta para la implementación de los PDET es la llamada Hoja de Ruta Única (HRU), que en el artículo 281 del PND se estableció como un instrumento de la política de estabilización, para arti-

> “Entre los principales retos en este proceso se encuentran alcanzar programas de desarrollo territorial que no sean una sumatoria de obras y proyectos, sino que construyan y reproduzcan capacidades de concertación, ordenamiento y gestión común del territorio. Esto implica la consideración de los enfoques transversales contenidos en el Acuerdo (étnico, de género y derechos de las mujeres, de reparación), y algunas de las apuestas centrales como el papel que debe jugar la economía campesina, familiar y comunitaria.”

cular en los 170 municipios, los PATR, los Planes Nacionales Sectoriales e Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo y de Reparación Colectiva, el Plan Marco de Implementación, los Planes territoriales y los de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral creadas por la Ley 1941 de 2018, estos últimos cuando exista coincidencia territorial y temporal.

De acuerdo con el PND la coordinación de la HRU está a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación como entidad que dará los lineamientos para la articulación de los proyectos, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Agencia de Renovación del Territorio -ART-. La HRU deberá tener un acuerdo de inversión y un cronograma. Y aunque estos son un instrumento creado por la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, en el articulado aprobado se mencionan como derivados del Acuerdo de ejecución anualizado para cada subregión, en los cuales se identificarán proyectos, responsables, compromisos y fuentes de financiación.

De todas formas la información recibida por esta Secretaría permite afirmar que las Hojas de Ruta Únicas estarán concluidas hacia mayo de 2020. La etapa que se inicia de diseño e implementación de la HRU marca una nueva fase del proceso en la cual los avances no serán muy grandes en el corto plazo, pero sí deberán dar pautas sobre el camino para que los PATR se concreten, esto es, lograr la armonización de instrumentos y mecanismos de planificación de distinta índole y origen y la orientación de los recursos para avanzar en su implementación territorial.

Entre los principales retos en este proceso se encuentran alcanzar programas de desarrollo territorial que no sean una sumatoria de obras y proyectos, sino que construyan y reproduzcan capacidades de concertación, ordenamiento y gestión común del territorio. Esto implica la consideración de los enfoques transversales contenidos en el Acuerdo (étnico, de género y derechos de las mujeres, de reparación), y algunas de las apuestas centrales como el papel que debe jugar la economía campesina, familiar y comunitaria. El desarrollo de las HRU a partir de las metas e indicadores del PMI y la articulación de los PATR con medidas de acceso a tierras y con los Planes Sectoriales, aún no aprobados en su totalidad, son necesarios para el éxito de la implementación territorial.

Finalmente, el tema tres se refiere a los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral -Pnrri- instrumentos diseñados para el desarrollo de políticas sectoriales destinadas a erradicar la pobreza extrema, disminuir la desigualdad y las brechas entre el campo y la ciudad. Hasta el momento

no se ha concluido el diseño de ellos, y por supuesto no se ha iniciado su implementación. El PND recoge algunos de los planes sectoriales ya aprobados como el Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, y propone su implementación. En otros casos, como en el Plan de Riego y Drenaje, el PND (art. 255 a 261) incluye, como lo hizo con el catastro, algunas modificaciones pero no aborda en su totalidad los cambios a la ley de Adecuación de Tierras previstos en el Conpes 3926 de 2018 que contiene la política de adecuación de tierras 2018-2038, incluidos en el Proyecto de Ley en trámite en el Congreso de la República, con lo cual se pierde una oportunidad de dar a la política de ADT una visión integral del desarrollo rural.

En otros campos como electrificación no se establecen metas diferenciadas para la zona rural ni para los PDET, cosa que sucede también en el caso de la conectividad a internet, aunque en este último se incluye como meta la conexión de alta velocidad de las cabeceras municipales de los 170 municipios PDET; sin embargo, la línea de base señalada en el PND muestra como el 100% ya deberían tener dicha conexión.

> “En materia de planes de desarrollo productivo el PND no menciona, en general, el PMI ni el Acuerdo de Paz, aunque algunas de las metas propuestas pueden estar relacionadas con la implementación. El reto más importante de este tema está en concluir la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, tanto los previstos por la política de estabilización como por el Acuerdo; y la especificación clara en términos de formulación como de financiación de sus vínculos con los distintos pactos del PND (por ejemplo, plan de educación o de salud rural), así como los cambios que el propio PND implica.”

En cuanto a los planes de desarrollo social el PND recoge parcialmente las metas establecidas en el PMI. Por ejemplo en cuanto a creación de modelos de salud diferencial para zonas con población dispersa. La meta sin embargo es baja: pasar de 1 a 4 municipios con dicho modelo, lo que representaría el 2,4% de los municipios PDET. Como en el caso de la pobreza las metas establecidas en indicadores de salud tradicionales como la tasa de mortalidad infantil -TMI- (en menores de 5 años) por Enfermedad Diarreica Aguda -EDA-, no contribuye al cierre de brechas: en el documento de bases del PND la relación entre las TMI entre zona rural y la total del país pasaría de 1.73 en 2016 a 2.09 en 2022.

En educación el PND incluye un acápite específico sobre educación rural. Plantea la necesidad de definir e implementar una política al respecto, que priorizará en los municipios PDET teniendo como meta el logro de una tasa de cobertura bruta de 100% en educación media en dichos municipios.

En vivienda rural el PND hace un cambio de importancia: le quita la competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la traslada al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que hasta ahora mantenía competencia solamente

sobre la vivienda urbana, lo cual puede impactar el desarrollo del Plan Nacional de construcción de Vivienda Rural (Decreto Ley 890 de 2017), y las resoluciones que lo reglamentan, puesto que el PND ordena la definición de una nueva política.

En materia de planes de desarrollo productivo el PND no menciona, en general, el PMI ni el Acuerdo de Paz, aunque algunas de las metas propuestas pueden estar relacionadas con la implementación. El reto más importante de este tema está en concluir la formulación de los Planes Nacionales Sectoriales, tanto los previstos por la política de estabilización como por el Acuerdo; y la especificación clara en términos de formulación como de financiación de sus vínculos con los distintos pactos del PND (por ejemplo, plan de educación o de salud rural), así como los cambios que el propio PND implica (por ejemplo, en los planes de vivienda rural), son los retos más importantes de este tema 3. Más que en la definición formal de los planes, cabe insistir en que las disposiciones acordadas en el Acuerdo de Paz para cada uno de los sectores estén contenidas en la planeación sectorial que se desarrolle como resultado del PND, con la necesaria priorización en el sector rural y en los municipios PDET, cuando se trate de planes generales sectoriales.

La sustitución de cultivos de uso ilícito, la paz y el pretexto de la seguridad nacional

El Gobierno Duque, obstáculo para la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz

Henry Salgado Ruiz

La característica fundamental del Acuerdo de Paz es el ser una política de Estado. Y en tal sentido ¿puede una política de gobierno constituirse en obstáculo para la implementación de una política de Estado? Los teóricos de la Ciencia Política coinciden en señalar que las políticas de Estado sobreviven a los cambios de gobierno, ya que éstas son el resultado de un consenso duradero establecido entre un Estado y la oposición. Este tipo de consensos se inscriben, dicen ellos, en lo que se podría llamar "Razón de Estado", y como tales están protegidos por lineamientos políticos y constitucionales que son incompatibles con situaciones de captura del Estado por élites económicas, poderes extranjeros o un gobierno en particular.[92]

Sin embargo, lo que se observa es que el gobierno Duque se ha constituido en obstáculo para la implementación de lo acordado. Desde su posesión, amparado en el marco normativo que rige la actual política antidrogas,[93] retomó los instrumentos jurídicos que le permiten *securitizar*[94] los programas que se desprenden del Acuerdo Final y de este modo continuar con la criminalización de las comunidades afectadas con los cultivos de uso ilícito, reactivar la fumigación área, posiblemente con glifosato y darle un tratamiento policivo a los consumidores de sustancias sicoactivas.

En los documentos "Paz con Legalidad" (2018), "Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas"

[92] Mazzuca, Sebastián L. 2012. "Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado". Harvard University, Cias y Unsam. En: Revista de Ciencia Política / volumen 32 / Nº 3 / 2012 / 545 – 560

[93] En los Foros Nacional y Regional convocados por la Mesa de la Habana para discutir el punto 4 del Acuerdo, se llamó la atención sobre los obstáculos que generaría el marco normativo que rige la actual política anti-drogas para la implementación de lo acordado en esta materia. Para darle salida a este problema se propuso crear un escenario similar al de la Justicia Transicional, que permitiera el diseño de normas de transición para allanar y abrir otras opciones de solución. No obstante, esta propuesta nunca tuvo eco en la mesa de la Habana.

[94] El término "securitización" hace referencia a una estrategia política de los Estados para presentar ante el público la existencia de supuestas amenazas (militares o no militares) y que les sirven de pretexto para desplegar medidas de emergencia y cuyos resultados se expresan, por ejemplo, en el fortalecimiento de la Fuerza Pública, en el incremento armamentista y en el endurecimiento del marco normativo

(2018) y "La Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el Emprendimiento y la Equidad "(2019) del Gobierno Nacional, se puede apreciar el comienzo de reformas sustanciales al punto 4 del Acuerdo Final que se constituyen en obstáculos para su implementación. Aunque estos documentos no mencionan el Acuerdo Final, hacen referencia, a manera de ejemplo, a dos programas que se desprenden del mismo: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PNIS), y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), abordados conceptualmente de forma diferente a lo acordado y asumidos como asuntos de Seguridad Nacional. Por ende, cabe preguntar: ¿Es posible que mediante la reconceptualización de lo acordado el gobierno Duque obstaculice acuerdos estatales de obligatorio cumplimiento? Aunque aún es temprano para pensar que la política del actual gobierno podrá cambiarle la dirección al Acuerdo Final - que es una política de Estado-, lo que sí se observa en las acciones emprendidas hasta la fecha y en lo planteado frente a los programas en referencia, es que existe un claro propósito de obstaculizar lo acordado e incorporar cambios sustanciales en el Acuerdo Final.

“Aunque aún es temprano para pensar que la política del actual gobierno podrá cambiarle la dirección al Acuerdo Final - que es una política de Estado-, lo que sí se observa en las acciones emprendidas hasta la fecha y en lo planteado frente a los programas en referencia, es que existe un claro propósito de obstaculizar lo acordado e incorporar cambios sustanciales en el Acuerdo Final.“

Con respecto al PNIS, que fue concebido en el Acuerdo Final como un "capítulo especial de implementación de la Reforma Rural Integral (RRI)", que se construiría de abajo hacia arriba conjuntamente con las comunidades, la administración de Duque lo asume como un programa que "...se llevará de manera armónica con las políticas de seguridad y de lucha contra las drogas. Se desarrollará la política de lucha contra el crímen organizado en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes y será armonizado con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos". Es decir, el PNIS, que debería ser asumido y armonizado con el Ministerio de Agricultura y discutido con las comunidades, es concebido por el actual gobierno como un tema Seguridad Nacional que se discute en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes, donde difícilmente harán presencia las comunidades afectadas por los cultivos de uso ilícito, criminalizadas desde hace muchos años por la ley 30 de 1986. La política de sustitución de cultivos de uso ilícito y desarrollo alternativo, consignada en el Acuerdo Final, que por sus contenidos debería tener asiento en el Ministerio de Agricultura, ahora es parte del Ministerio de Justicia.

En lo que se refiere a los PDET, el Acuerdo Final los define como programas que tienen como objetivo lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y una relación equitativa entre el campo y la ciudad. Sin embargo, el nuevo gobierno los concibe como una intervención que hace

parte de la agenda de Seguridad Nacional y se reserva la posibilidad de analizar nuevos criterios de priorización. Al respecto dice el documento de "Paz con legalidad": "En Colombia la violencia afectó a todo el país en mayor o menor medida. Pero somos conscientes que es en los lugares priorizados donde la estabilización juega un papel fundamental. Es estratégico para el país que la seguridad y el Estado lleguen a estos lugares. Así, entendemos los 170 municipios PDET priorizados como el círculo de intervención focalizada del Estado. Independiente de las razones es un asunto de seguridad nacional que no vuelvan a caer en un círculo vicioso de pobreza y violencia. Es prioritario que a estos territorios el Estado llegue con los bienes públicos y la Fuerza Pública. Las 16 zonas que cubren los 170 municipios permitirán priorizar la articulación, la focalización y la temporalidad, sin perjuicio que en el momento que corresponda y en cumplimiento de la ley se deban analizar nuevamente los criterios de priorización".

Aunque aún no se conocen las consecuencias políticas de concebir los PDET como asunto de Seguridad Nacional, es importante recordar que con los mismos argumentos de evitar la violencia y lograr la estabilidad de regiones que han padecido los impactos del narcotráfico y el "terrorismo", en Colombia se han creado por parte de distintos gobiernos figuras especiales para atender esas regiones.[95] Estas figuras territoriales se han creado con base en el marco normativo que rige la lucha contra las drogas, y en los marcos constitucionales que amparan a las Fuerza Pública y sus acciones, y su idea central ha sido en esencia transferir potestades de los gobiernos locales de la esfera civil a la militar.[96]

En la Política de Defensa y Seguridad (2019) de la administración Duque se habla de las ZEII y en ellas quedan comprendidos los PDET. Bajo esta nueva concepción es muy difícil que se respeten los objetivos de estos planes y evitar que sean orientados desde un enfoque militar.[97] Según los expertos en los estudios de seguridad cuando un gobierno se refiere a uno de sus programas como asunto de Seguridad Nacional, se da inicio a un proceso de "securitización" del programa en referencia [98].

Otro tema que se ofrece como obstáculo para el cumplimiento de los compromisos suscritos en el punto 4 del Acuerdo Final es el retorno a la fumigación área,[99] posiblemente con el herbicida glifosato. [100] Las consecuencias de este tipo de acciones represivas no han contribuido a resolver el problema y sí han dejado graves consecuencias en el medio ambiente, en la salud de los pobladores y en el deterioro de los Derechos Humanos. Como señala el informe

[95]Durante el gobierno de Barco se crearon las "Zonas de Emergencia y de Operaciones Militares"; en la administración de Samper las "Zonas Especiales de Orden Público"; en el gobierno de Pastrana los "Teatros de Operaciones Militares", y en el de Uribe las "Zonas de Rehabilitación y Consolidación".
[96]Barreto, Antonio y Madrazo. 2015. "Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las américas". Isonomía No. 43, octubre 2015, pp. 151-193
[97]Gobierno de Colombia – Ministerio de Defensa Nacional. 2019. "La Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el Emprendimiento y la Equidad." Pág 38 https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
[98]Buzan, Barry; Waever, Ole. 2003. Regions and Powers: the structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press; Buzan, Barry; Waever, Ole; Wilde, Jaap de. 1998. Security: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Reinner, 1998.

"Balance de una década de políticas de drogas" publicado por el IDPC,[101] las metas de reducción de la oferta o el consumo establecidas en las estrategias propuestas por las Naciones Unidas no sólo no se han alcanzado sino que han producido efectos contraproducentes para la vigencia de los derechos humanos, la salud pública y la democracia e institucionalidad. El informe sombra de la Coalición Acciones por el Cambio (2019), titulado "La Experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década",[102] revela igualmente las fallas en la implementación de la estrategia antinarcóticos vigente. Se señala en él que dicha estrategia es muy costosa, inefectiva y que va en detrimento de los derechos humanos.

Desde una lectura histórica de la configuración del Estado colombiano se puede constatar que han existido "enclaves patrimoniales" que han consolidado y reproducido los intereses socio-económicos y políticos de empresarios y corporaciones transnacionales que en muchas ocasiones y aunque no todos están involucrados con economías ilícitas. La función del Estado ha sido consolidar las relaciones sociales dominantes y darles continuidad en el tiempo. Además ha logrado ocultar los intereses económicos y políticos particulares que lo orientan y presentarlos públicamente como "interés general". ¿Qué intereses políticos y económicos representa el gobierno Duque? Por lo que se desprende de sus políticas y acciones, no son exactamente intereses que favorezcan el Acuerdo Final de Paz.

[99]Gobierno de Colombia – Ministerio de Justicia. 2018. "Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas." 2018. Op cit; pág 41; Gobierno de Colombia – Ministerio de Defensa Nacional. 2019. "La Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el Emprendimiento y la Equidad". Pág 68

[100]La fumigación aérea con glifosato fue suspendida en el 2015 por el Consejo Nacional de Estupefacientes por recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y la sentencia T- 080/17 de la Corte Constitucional ratificó dicha prohibición. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-080-17.htm.

[101]https://idpc.net/es/publications/2018/10/balance-de-una-decada-de-politicas-de-drogas-informe-sombra-de-la-sociedad-civil

[102]https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/02/Informe-La-experiencia-de-Colombia-en-materia-de-poli%CC%81tica-de-drogas-en-la-u%CC%81ltima-de%CC%81cada-1.pdf

Memorias de lo que no ha sido

Reforma Rural Integral y sustitución de cultivos de coca

César Jerez

A los factores de debilidad del Acuerdo de Paz derivados del proceso interno de las FARC, y de la morosidad del Gobierno de Santos, se han agregado ahora las posturas contrarias al mismo durante el Gobierno Duque,[103] que en el caso de la implementación de la Reforma Agraria Integral se refieren a varios aspectos cruciales:

Fondo de tierras de 3 millones de hectáreas: En Marzo de 2018 la Agencia Nacional de Tierras (ANT) creada para implementar el Acuerdo anunció que hay registradas a nombre de la Nación 200.000 hectáreas de los tres millones que espera llevar al Fondo de Tierras hasta el 2028, plazo de ejecución del fondo. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz informó que hasta septiembre de 2018 habían ingresado a dicho Fondo 528.824 hectáreas (303.876 de baldíos y 224.947 del Fondo Nacional Agrario). Una nueva versión del gobierno manifestada en agosto de 2019 habla de 459.000, el 67% de todas las hectáreas entregadas al Fondo. Sin embargo formalmente éste no existe, pues no se han realizado entrega de tierras a campesinos ni tiene un presupuesto asignado durante el actual Gobierno ni funcionarios responsables del cumplimiento de este acuerdo.

La formalización de siete millones de hectáreas: Según el anterior gobierno fueron formalizadas 1'470.000 hectáreas, de la meta de 7 millones que se tiene para los próximos 10 años. De aquellas hasta ahora se han entregado 3.220 títulos de propiedad a igual número de familias campesinas que llevaban décadas esperando la legalización de sus tierras. Así mismo, en la cifra de predios formalizados se cuentan 1.065 títulos entregados por la Agencia Nacional de Tierras a familias que abandonaron los cultivos de coca. De la formalización también hace parte la adjudicación de 22.483 de tierras baldías. Durante el gobierno Duque la Agencia in-

[103] Las Farc pasaron del acercamiento táctico a la paz a un enfoque estratégico sobre la misma, lo cual implicaba iniciar las negociaciones con una guerrilla dividida ya sobre el objetivo. Y de la aspiración a una reforma agraria profunda se pasó a una parcial llamada la reforma rural integral complementada con planes sectoriales nacionales y una estrategia de sustitución de los cultivos de coca cimentada en un enfoque de derechos campesinos que en el papel dejaba atrás en el enfoque represivo de la lucha contra las drogas, y basada en las propuestas de la organizaciones sociales y campesinas, todo a partir de una negociación dada en un marco de aislamiento, secretismo y participación parcial, condiciones impuestas por el Gobierno Santos.

22

formó el 12 de agosto del 2018 que se había formalizado 32.455 hectáreas en favor de mujeres campesinas y 6.220 hectáreas de familias que abandonaron el cultivo de coca en 1.008 títulos. La directora de la ANT manifestó que el gobierno Duque ha formalizado 247.916 hectáreas a comunidades étnicas, en su mayoría a indígenas, de un total de 331.932 hectáreas, durante el primer año de gobierno, apenas un 4.7% de la meta de los acuerdos de paz. Hasta el momento no ha habido entregas masivas de títulos a poseedores, por lo que no se ha podido constatar la información del Gobierno.

Catastro multipropósito participativo. Cuenta con un documento Conpes del DNP, no tiene marco legal puesto que el proyecto de ley de Santos se hundió y el Gobierno Duque no presentó un nuevo proyecto. Se han realizado dos pilotos, financiados con un empréstito del Banco Mundial, en Ovejas, Sucre y en Puerto Leguízamo, Putumayo. Los pilotos financiados con empréstitos no han podido mostrar resultados concretos y son considerados como experiencias fallidas por los expertos consultados. Duque tramitó créditos ante la banca internacional por más de 100 millones de dólares, que deben empezara a ser ejecutados a partir de finales de 2.019

PDETs. Están listos Trece Planes de Acción para la Transformación Regional, for-

mulados con participación de las comunidades. Pero no hay financiamiento para su implementación. Y el gobierno acaba de anunciar la estrategia "Zonas Futuro" para intervenir las regiones con mayor presencia de cultivos de coca, las cuales acelerarían la implementación de aquellos Planes. Sin embargo no se conoce la ruta de financiamiento.

Zonificación Ambiental. Hasta el momento se realizaron pilotos para la elaboración de la metodología de participación en la zonificación de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) del Guaviare, Perijá Norte y Balboa. El Ministerio del Medio Ambiente está elaborando una zonificación ambiental oficial que no tuvo en cuenta esta metodología. A su vez la propuesta de cierre de la frontera agrícola no corresponde con el ordenamiento actual con la presencia de comunidades campesinas, y no resuelve los conflictos territoriales y traslapes de figuras de ordenamiento. Por ejemplo, una parte considerable de las Zonas de reserva campesina quedó por fuera de la frontera agrícola.

Zonas de Reserva Campesina. En la práctica fueron proscritas por el actual gobierno. Están listas seis para ser constituidas formalmente por el Consejo Directivo de la Agencia nacional de Tierras, pero ni siquiera Santos cumplió la ley 160 del 1994, los compromisos de los paros campesinos y los acuerdos de paz en esta materia. Y el actual Gobierno a través de la Car y la alcaldía de Bogotá (Peñalosa), sabotearon la constitución de la ZRC del Sumapaz, argumentando el proceso de delimitación y la ley de páramos.

Sustitución de cultivos de coca. Incumplimiento de los Planes de Atención Inmediata (PAI). Las 130.000 familias que firmaron acuerdos colectivos durante el gobierno del presidente Santos y las 99.000 familias vinculadas al PNIS quedaron en el limbo en el actual Gobierno de Duque. Los campesinos cumplieron con el PAI, que en la práctica entró a sustituir los Pisda contemplados en el Programa inicial. Arrancaron su sustento derivado de las matas de coca, pero el gobierno ni siquiera cumplió con la totalidad de los seis pagos de 2 millones que se ofrecieron por hacerlo. Obviamente tampoco cumplieron con el componente de seguridad alimentaria, ni mucho menos con los proyectos productivos de corto y mediano plazo. En la práctica no se sustituyó a cabalidad ni una sola hectárea de coca como estaba contemplado en el Acuerdo de Paz. El fracaso llevó a la resiembra masiva y al aumento de las hectáreas de cultivos de coca en todo el país, unas 250.000 hectáreas, incluyendo las áreas protegidas para la conservación ambiental.

"Los campesinos cumplieron con el PAI, que en la práctica entró a sustituir los Pisda contemplados en el Programa inicial. Arrancaron su sustento derivado de las matas de coca, pero el gobierno ni siquiera cumplió con la totalidad de los seis pagos de 2 millones que se ofrecieron por hacerlo. Obviamente tampoco cumplieron con el componente de seguridad alimentaria, ni mucho menos con los proyectos productivos de corto y mediano plazo."

Las Zonas Futuro de Duque como estrategia que suplanta la sustitución de cultivos dentro del Acuerdo de Paz. El gobierno definió cinco Zonas Futuro que corresponden al 2.4% del territorio nacional, ubicadas en el Pacífico nariñense, el Catatumbo, el Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, el Chiribiquete y los Parques Nacionales Naturales aledaños. Son concebidas por el gobierno Duque como zonas estratégicas de intervención integral. La pretensión gubernamental bastante ambiciosa y ambigua busca al mismo tiempo proteger el 38% de los Parques Nacionales Naturales: 5.433.772 hectáreas; intervenir directamente el 32% de las hectáreas sembradas con coca (Simchi 2017); ubicar dichas zonas en las regiones donde está el 56% de las hectáreas de cultivos de coca del país; afectar la producción de 41% de pasta básica de coca; proteger la población: 45% de asesinatos de líderes sociales son en los departamentos donde están las Zonas Futuro; y detener la deforestación: 40% de la deforestación de Parques Naturales Nacionales están en las Zonas Futuro. Al analizar la propuesta es evidente que se busca burlar el Acuerdo de Paz con una nueva estrategia publicitaria sin una ruta clara de financiamiento y sin responsables institucionales definidos. Una nueva improvisación y aventura institucional que terminará haciendo énfasis en las acciones represivas de sector defensa.

El futuro de la guerra y las soberanías locales. El incumplimiento del Acuerdo de Paz así como de los compromisos asumidos en los paros y mingas de campesinos, indígenas y afros, dejan abierto e irresuelto el problema de la tierra, la cuestión agraria, la justicia y la inclusión de los territorios y las regiones del país, en un contexto de modelo extractivo y de cambio climático. La exclusión, la ausencia de derechos económicos sociales, económicos, ambientales y culturales, la impunidad y la burla a lo acordado, abren una nueva espiral de violencia que ya se refleja en los centenares de líderes sociales asesinados, el auge de la criminalidad y el fortalecimiento de las guerrillas. En las periferias sobrevendrá un modelo de soberanías locales enfrentadas a la centralidad del Estado, las cuales estarían ligadas a la corrupción, la mafia del narcotráfico y la insurgencia armada. Sin proyecto de Estado social, incluyente, sin derechos, sin ética, el destino cercano de Colombia parece ser la corrupción y la guerra, la ley del monte y la soledad perpetua.

La certeza científica y el Principio de Precaución

La Corte Constitucional dijo: "Así no"

Camilo González Posso
Indepaz

A pesar del texto y de las aclaraciones hechas por la Corte Constitucional sobre el Auto 387/19 no faltan exegetas vendiendo la falsa idea de que el gobierno ahora tiene vía libre para dedicarse a la aspersión aérea de cultivos declarados ilegales utilizando el glifosato.

La Corte en pleno ha dicho que no moduló su sentencia anterior en la cual ordenó suspender el programa de fumigaciones áreas y estableció condiciones para cualquier reconsideración que hicieran las autoridades competentes. Lo cierto es que la Corte no aceptó la solicitud del gobierno de flexibilizar la sentencia 236 de 2017 para permitir la aspersión aérea con glifosato sin condiciones previas, por supuestas razones de seguridad nacional.[104]

Lo nuevo de ese Auto son tres temas: La constatación de que no se ha cumplido con el requisito de la consulta previa; la reiteración a todos los funcionarios del Estado de la obligación de ceñirse a la política pública vigente que exige cumplir de buena fe con lo establecido en el punto 4 del Acuerdo Final de Terminación del conflicto suscrito en noviembre de 2016; y la reiteración del significado de la expresión "evidencia objetiva concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente".

La Corte no hace en este Auto una evaluación sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos pero dice que no pueden burlarse. Es de la mayor importancia que, siguiendo la respuesta a la tutela del pueblo étnico de Nóvita, se enfatice en la necesidad de respeto a la consulta previa como derecho fundamental de los pueblos étnicos; más aún cuando se reconoce que la participación es el camino más efectivo para lograr la actuación conjunta del Estado y autoridades indígenas y de comunidades negras y afrocolombianas en cuyos territorios se encuentra el 25% del total de cultivos de coca en Colombia, especialmente en la Región Pacífico y Putumayo.

El numeral iii del Auto es trascendental pues obliga al gobierno a respetar y dar prioridad a la implementación del Acuerdo de Paz por encima de sus argumentos sobre la urgencia de la aspersión aérea justificada con argumentos tremendistas de seguridad nacional. El acuerdo establece que los esfuerzos centrales en materia de

cultivos de uso ilícito deben concentrarse en los pactos de sustitución integrados en la reforma rural integral con alternativas reales de bienestar a las comunidades que hoy se encuentran atrapadas por las cadenas del narcotráfico.

En dicho acuerdo la opción de erradicación forzada solo queda como recurso de última instancia para situaciones en las cuales no se logren los pactos con los pequeños cultivadores, y el método químico de aspersión aérea queda como recurso marginal siempre y cuando se garanticen los derechos humanos y no haya impactos nocivos en la salud y el ambiente en una ponderación orientada por el principio de precaución.

[104]Según la sentencia 236/17 que mantiene completa vigencia de la regulación de cualquier nuevo programa de sustitución.

La realidad excepcional después del Acuerdo de Paz es que 215.000 familias productoras de coca han suscrito acuerdos colectivos para entrar al programa de sustitución, y 99.000 de ellas firmaron contratos para hacer la erradicación total de sus cultivos de coca como parte del Plan de Acción Inmediata. A estos se agregan 10.000 nuevos contratos de sustitución suscritos durante el actual gobierno. En otros términos están dadas las condiciones sociales para que el 85% de los pequeños productores hagan la más extraordinaria y veloz reconversión de economías para entrar en alternativas legales y en una ruta de bienestar con capacidad de neutralizar las ofertas del narcotráfico y de las mafias público-privadas que lo sustentan. Esta realidad es lo que de hecho destaca la Corte Constitucional cuando coloca en primer plano la obligación de darle prioridad a la implementación del Acuerdo de Paz en este tema.

“Están dadas las condiciones sociales para que el 85% de los pequeños productores hagan la más extraordinaria y veloz reconversión de economías para entrar en alternativas legales y en una ruta de bienestar con capacidad de neutralizar las ofertas del narcotráfico y de las mafias público-privadas que lo sustentan. Esta realidad es lo que de hecho destaca la Corte Constitucional cuando coloca en primer plano la obligación de darle prioridad a la implementación del Acuerdo de Paz en este tema.”

El gobierno no se puede salir por la tangente diciendo que le va a cumplir a las 99.000 familias sin decir cuándo ni cómo, y sin consideración a que desde hace un año y más están esperando que el gobierno les cumpla y pague las deudas atrasadas, cancele la deuda de proyectos urgentes y le dé solución a la necesidad de los proyectos productivos acordados y a los planes de desarrollo regional.

El Alto Comisionado se limita a quejarse por el desorden que heredó del gobierno pasado e informa que por ahora se ha limitado a ejecutar recursos que pudo ejecutar el gobierno Santos y que significan solo el 20% de lo que se debería haber cancelado según los contratos de sustitución firmados con la gente.

Según el Doctor Emilio Archila le han autorizado 1,9 billones de pesos para cumplir compromisos en 2019 y sólo le han desembolsado 430.000 millones de pesos para deudas de 2018. No se entienden las promesas del Alto Comisionado cuando la meta de sustitución pactada fijada en el plan de desarrollo 2018 -2022 es de sólo 17.000 hectáreas. A ese ritmo, y sin redefinir planes y recursos para cubrir a todas las familias en las zonas impactadas por las economías cocaleras, la carrera la va a ganar el narcotráfico. Desafortunadamente, ante el desespero y la amenaza de látigo de Trump, la opción del gobierno parece ser hacer un show con fumigaciones y gastarse el presupuesto al ritmo que imponga la DEA, convertida en mando y control para la nueva guerra aérea.

Certeza científica absoluta ni en las teorías de Einstein

La Ministra de Justicia salió a agradecer a la Corte las aclaraciones sobre el significado del requisito de certeza científica cuando se invoca el principio de precaución, y varios promotores de las fumigaciones con glifosato quieren hacerle decir a la Corte que moduló, cambió, flexibilizó o hizo más fácil superar la condición de presentar estudios independientes de carácter científico que den certeza científica sobre la ausencia de daño a la salud y al ambiente. La Corte se limitó a reiterar lo ya dicho en la sentencia de 2017 que decía: "... la Sala exigirá que la decisión que se tome esté fundada en evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente. Esto no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño. Tampoco equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto."[105]

En la misma sentencia la Corte se refiere al concepto de "certidumbre" y su relación con el principio de precaución: "Grado de certidumbre: el principio de precaución no puede aplicarse sin "evidencias básicas de un riesgo potencial". Para la Sala, si bien no puede requerirse certeza sobre el nivel de riesgo, debe existir evidencia objetiva del mismo, es decir, evidencia respaldada en estudios o experimentos replicables, basados en la metodología aceptada por la comunidad científica y validados por al menos alguna parte de la comunidad. Como tal, no requiere consenso absoluto pues el principio de precaución se aplica precisamente ante la incertidumbre, y por lo tanto, las contradicciones entre estudios o las críticas que se hagan a la metodología de una investigación no son suficientes para negar la aplicación de este principio. Puede ocurrir que la contradicción no se dé en relación con la existencia del riesgo sino con el grado del mismo. En tal caso, la Sala deberá preferir el peor escenario planteado por las investigaciones científicas siempre que se encuentre respaldado por evidencia objetiva".

Así que no hay novedad en el Auto 387/19 cuando se refiere al tema de la incertidumbre que equivale a aceptar que lo que se investiga es la probabilidad de daño y no la certeza absoluta de que se produce. Esa probabilidad de daño es una función de varias variables, tales como los riesgos propios de la molécula y de la mezcla y concentraciones utilizadas, del método utilizado en cada caso, de las condiciones ecosistémicas, poblacionales y de seguridad.

En este plano es clara la Declaración de Rio sobre ambiente y desarrollo en su principio No. 15: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para pos-

[105]CC sentencia 236/2017, numeral 5.4.3.6. Decisión basada en evidencia objetiva que demuestre ausencia de daño

tergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

La evaluación de la Corte en la sentencia 236/17 llegó a la conclusión de la existencia de alto riesgo de daño ambiental y a la salud como consecuencia del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG. Así que definió seis requisitos del proceso de regulación, entre los cuales reiteró que la investigación científica sobre posible uso de sustancias tóxicas debe ser rigurosa y mostrar que no va a producir impactos dañinos. Se entiende que certeza absoluta no se pide ni existe en los estudios científicos. Ni siquiera la ley de la gravedad o la velocidad de la luz pueden reclamar absolutos. Y es absurdo que esa imposibilidad de la certeza absoluta en estudios científicos pueda ser alegada para que el gobierno se abstenga de realizar o promover estudios rigurosos que demuestren que el complejo del método policial/militar propuesto evita el peligro de daño irreversible.

Corte Constitucional. Auto 387/2019

(...)
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, Resuelve

Primero. Requerir a las autoridades designadas por el Consejo Nacional de Estupefacientes para que continúen y concluyan a la mayor brevedad posible el procedimiento de consulta con las comunidades étnicas y el Consejo Comunitario Mayor de Nóvita (Chocó). Asimismo, requerir a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo para que supervisen, de manera conjunta, el cumplimiento de lo dispuesto en el ordinal segundo de la parte resolutiva de la

Sentencia T-236 de 2017. La verificación del cumplimiento de lo aquí dispuesto continuará a cargo del juez de primera instancia, de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

SEGUNDO. Reiterar que para la reanudación del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato (Pecig), suspendido mediante las Resoluciones 006 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes y 1214 de 2015 de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), deberán cumplirse los requisitos previstos en el ordinal cuarto de la parte resolutiva de la Sentencia T-236 de 2017, con las precisiones de este auto.

TERCERO. Precisar el proceso decisorio al que se refieren los ordinales tercero y cuarto de la parte resolutiva de la Sentencia T-236 de 2017, en el sentido de que: (i) Las características allí dispuestas constituyen criterios que el Consejo Nacional de Estupefacientes ha de tener en cuenta para decidir acerca de la reanudación del Pecig, y deben ser cumplidas de buena fe y atendiendo a sus finalidades. (ii) La previsión del numeral 6º del ordinal cuarto de la parte resolutiva de la Sentencia T-236 de 2017, en cuanto expresa que la decisión debe fundarse en "evidencia objetiva y concluyente que demuestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente" ha de entenderse en los términos del apartado final del numeral 5.4.3.6 de la parte motiva de la sentencia, es decir, que "no equivale a demostrar, por una parte, que existe certeza absoluta e incuestionable sobre la ausencia de daño; (ni) equivale a establecer que la ausencia de daño es absoluta o que la actividad no plantea ningún riesgo en absoluto".

En consecuencia, al momento de decidir acerca de la reanudación del Pecig, el Consejo Nacional de Estupefacientes deberá considerar y ponderar toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere, por un lado, a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente, y, por otro, a la solución al problema de las drogas ilícitas, conforme a los instrumentos de política pública.

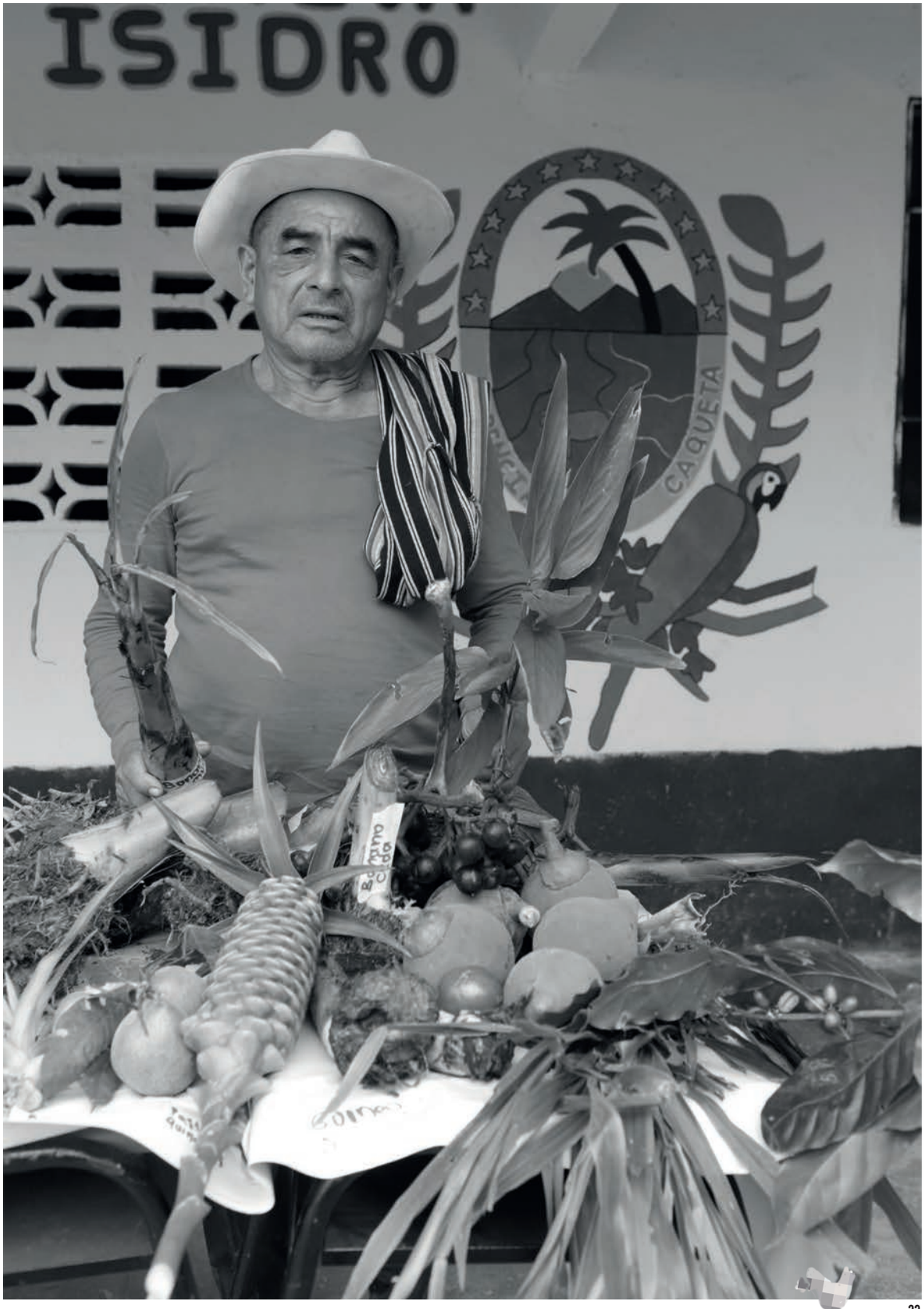
(iii) La decisión deberá tomarse dentro del marco de la política pública que se deriva del Punto Cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Consecución de una Paz Estable y Duradera, en los términos del Acto Legislativo 2 de 2017, del Decreto Ley 896 de 2017 y demás instrumentos de implementación y desarrollo.

Cumplir con los Acuerdos de Paz es una obligación para el Gobierno y la mejor respuesta al problema de las drogas

La Ministra de Justicia manifestó que el gobierno se acoge y respeta el Auto de la Corte Constitucional, pero al mismo tiempo sugirió que lo interpretan como una flexibilización que les permite avanzar con la simple presentación de unos protocolos en el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Otros voceros oficiosos del Centro Democrático fueron más críticos y radicales, como el exsenador Alfredo Rangel y el Presidente de Fedegan José Félix Lafaurie. Para ellos, "ante la terquedad de la Corte Constitucional al gobierno no le queda otra salida que empezar ya la fumigación con glifosato, y después debatir sobre sus supuestos efectos. La seguridad nacional por encima de los caprichos de la Corte", fue un trino de Rangel el 18 de julio a las 6.44 pm. Otros han sido más prudentes y han evitado descalificar a la Corte y anunciar rutas de quiebre del orden constitucional o de llamados a subvertir el Estado Social de Derecho.

Al gobierno le queda la opción de seguir, así sea con maquillajes, los consejos de los rupturistas, o escoger el camino más expedito, factible, eficaz del pacto con la población en las regiones, para implementar la política pública vigente que se resume en el Acuerdo Final de Paz y en el Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. La primera vía llevará a una nueva prueba de fuerzas en la que el gobierno seguramente perderá, y el país seguirá enredado en la polarización producida por la pretensión de renegociar a cada paso los pactos firmados que son ya mandato constitucional.



23

El tortuoso camino de la reforma política

Reflexiones sobre el proceso electoral y la reforma presentada por el Gobierno Duque

Luis Guillermo Pérez Casas

La democracia colombiana está debilitada y en crisis por varios factores: la guerra, la violencia política que cobra diariamente la vida de personas que ejercen un liderazgo social, la corrupción electoral, la cooptación mafiosa o de grandes intereses privados del Estado, la crisis de los partidos políticos y los índices de abstención electoral que suelen superar el 50%.

Para superar los déficits de la democracia colombiana se requieren reformas políticas y electorales profundas, así como cumplir con el Acuerdo de Paz y avanzar en el respeto integral de los derechos humanos.

El camino es tortuoso por el statu quo y los grandes poderes legales e ilegales que dificultan o impiden las reformas. Basta citar las manifestaciones de desacato del Registrador Nacional frente a la resolución 1706 de 2019 del Consejo Nacional Electoral, en la cual se propusieron mayores garantías electorales para la ciudadanía y las fuerzas políticas, y se lo conmina a volver a requerir la huella y la firma de cada elector al momento de votar, lo que evitaría la suplantación de los electores que vienen utilizando las mafias electorales. Pero el Registrador aduce una escasa destinación de recursos por parte del Gobierno Duque.

En el 2011 con la ley 1475 y previa solicitud del Consejo Nacional Electoral, se eliminó la huella y la firma de los formularios E-11, con la obligación legal de alcanzar la identificación biométrica total y el voto electrónico para las elecciones de 2014; pero en las elecciones de octubre de 2019 sólo habrá identificación biométrica en un poco más de diez mil mesas de votación, menos del 10% del total, lo que no garantiza que se limite el fraude electoral en la suplantación de los votantes.. Y el voto electrónico sigue indefinidamente aplazado a pesar de ser una obligación legal.

En Colombia la democracia se abre paso a trancazos y en cada cicatriz queda abierto

el teatro de operaciones para la próxima confrontación. Las cosas más sencillas no producen los acuerdos políticos necesarios para hacerlas cumplir como fueron concebidas, y terminan en el laberinto de un Estado que entre el papel y la realidad afecta los derechos de la gente, como ha sucedido con varios episodios de la implementación del Estatuto de la Oposición a un año de su entrada en vigencia, durante el cual el Gobierno de Duque ha contribuido a su desconocimiento.

En efecto, este gobierno como casi todos desde la promulgación de la Constitución de 1.991 impulsó de forma inconsistente una reforma política en el Congreso que también fracasó, en buena medida por un auto-sabotaje encarnado por otras iniciativas suyas que afectaron la agenda legislativa, como las seis objeciones que presentó a la ley estatutaria de la JEP.

> “Quisiera creer que aún es posible reconstruir un consenso político para sacar adelante buen parte de la propuesta inicial presentada por la Misión Electoral Especial como consecuencia del Acuerdo de Paz. Y se podría fortalecer con medidas específicas de democratización interna de los partidos (tal vez la mayor deuda de esa propuesta)”.

La reforma política anunciaba varias medidas necesarias: Consolidar un sistema de listas cerradas; construir una apuesta por el voto paritario con enfoque de género; y edificar una fecha única para la definición de las candidaturas de los partidos. E incluso inicialmente la apuesta era mucho más ambiciosa en torno a la arquitectura de la Organización Electoral como un primer paso en la dirección de un sistema progresivo de adquisición de derechos políticos, y del fortalecimiento de un sistema de partidos y bancadas, medidas que paradójicamente habían sido propuestas por la Misión Electoral Especial surgida del Acuerdo de Paz en su punto de Participación Política. Pero en privado las fuerzas del establecimiento las bloquearon, como a todo intento de reforma estructural; a lo cual se sumó la incapacidad del Gobierno de alcanzar consensos mínimos con sus propios aliados en el Congreso.

Quisiera creer que aún es posible reconstruir un consenso político para sacar adelante buena parte de la propuesta inicial presentada por la Misión Electoral Especial como consecuencia del Acuerdo de Paz. Y se podría fortalecer con medidas específicas de democratización interna de los partidos (tal vez la mayor deuda de esa propuesta).

Pero si no se da ese anhelado y esquivo consenso político habrá que seguir trabajando para que la democracia y su procedimiento dejen de ser temas irrelevantes en un país que necesita modernizar urgentemente sus reglas de juego. Una reforma política y electoral son esenciales en un país donde la ciudadanía descree de la democracia, de los partidos políticos, de las instituciones y del Estado mismo.

No hay que dejar de lado que la democracia es la práctica de las libertades y la vigencia de los demás derechos de una

sociedad plural, y debemos reivindicarla como un derecho colectivo fundamental con el cual se garantizan los derechos políticos de toda la ciudadanía y de todas las fuerzas políticas.

Finalmente debemos reivindicar el Estatuto de la Oposición -Ley estatutaria 1909 del 9 de julio de 2018-, que se aprobó como consecuencia de la implementación del Acuerdo de Paz y que de cumplirse a cabalidad le daría oxígeno a la democracia colombiana porque apunta a posibilitar la alternancia política en el poder, y ayudaría a contener los gobiernos caudillistas y autoritarios con los que se ha ejercido el poder en muchos países de la región. Pero necesitamos ir más allá porque entre más profundicemos la democracia y las garantías electorales, más posibilidades habrá de consolidar la paz política y social de la nación.

Modificaciones de la Reforma Política propuesta por la Ministra del Interior

1

Al artículo 107 de la Constitución Política, donde se enunciaba la necesidad de profundizar la democracia interna de los partidos políticos, la responsabilidad estatutaria de sus directivos y afiliados, el régimen de sanciones y algunos seguros adicionales contra el transfuguismo político.

2

Al artículo 120 de la Constitución que creaba un Tribunal Electoral con las actuales funciones administrativas del Consejo Nacional Electoral. Éste último permanecía pero con funciones exclusivamente regulatorias generales del proceso electoral.

3

Listas cerradas, bloqueadas, y con composición paritaria con enfoque de género.

4

Al artículo 133 de la Constitución se agregaba uno de los mandatos de la consulta anticorrupción al impedir reelecciones por más de tres periodos en las corporaciones públicas de elección popular.

5

En la propuesta de Cámara de Representantes se incluyó construir un número de curules en el Senado, provenientes de las mayores votaciones territoriales.

6

Finalmente en ambas cámaras se propuso reformar el artículo 346 de la Constitución y modificar la manera en que los congresistas participan de la gestión de recursos y los proyectos de inversión. Una de las polémicas que tienen antecedentes en los auxilios parlamentarios y los llamados cupos indicativos.

Elementos rescatables y problemáticos de esta propuesta

Los rescatables

El sentido de la mayoría de propuestas tenía una perspectiva del fortalecimiento del sistema de partidos, enunciaba una centralidad de la democracia interna (ausente al día de hoy en la mayoría de agrupaciones políticas), y se hacía un esfuerzo por transformar la organización electoral, a la par que se daba un paso en el fortalecimiento del sistema político, y por mejorar la inclusión de la mujer pasando de lo enunciativo a lo obligatorio en cuanto la participación paritaria.

Los problemáticos

La reforma se quedaba muy corta porque la promesa de centrarse en la democratización interna de los partidos no cuenta con medidas precisas más allá de "ejercicios de democracia interna en una misma fecha", que no brindan ninguna garantía adicional a la no interferencia de otros partidos en las decisiones del propio. Allí se habrían podido explorar mecanismos ya contemplados en las deliberaciones de la MEE, como las elecciones primarias y abiertas (o primarias e internas, con regímenes de afiliados fuertes).

En segundo término, la reforma ofrecía poco para un sistema de adquisición progresiva de derechos de las agrupaciones políticas, que combinaba dos características hoy esenciales para la maltrecha dinámica de nuestro sistema político: 1. Un proyecto de descentralización de la participación política, 2. Una apuesta de acceso al sistema político que superara las dificultades actuales de los Grupos Significativos de Ciudadanos, a través de firmas.

Este sistema, que es el que permite una dinámica de democratización interna de los partidos, se lograría a través de un sistema de afiliados donde se incorporaba una nueva forma de adquisición de derechos políticos de manera progresiva, con un registro único de afiliados metódico y actualizado. De esta manera, un movimiento político emergente podría lanzar candidatos a nivel

local, departamental, o nacional, de acuerdo con su número de afiliados y las circunscripciones donde éstos residan. A la vez, con este sistema se eliminarían las firmas y se posibilitarían ejercicios de democracia interna partidaria mucho más transparentes y eficaces.

De la propuesta inicial se borró la modificación de la Organización Electoral, que sin lugar a dudas necesita ser reformada tanto en su composición como en los mecanismos de selección para garantizar la autonomía e independencia indispensable frente a los actores políticos e intereses económicos, como en sus facultades y posibilidades jurisdiccionales (necesita mayores controles, y a la vez mayores facultades para regular el procedimiento democrático).

Finalmente pareciera que ésta tímida propuesta presentada por el Gobierno de Duque se hubiera enfocado muy poco en construir los acuerdos necesarios para sacarla adelante, y no se ve la voluntad política para volverla a impulsar en las legislaturas que faltan de este periodo constitucional al que le quedan tres años .

Un debate pendiente

Las Circunscripciones de Paz

Viva la Ciudadanía

El punto 2.3.6 sobre participación política y apertura democrática del Acuerdo de Paz dispone la creación de 16 circunscripciones transitorias especiales de paz (CTEP) para la elección de 16 representantes a la Cámara por dos periodos electorales, como una medida de reparación respecto de aquellos territorios especialmente afectados por la violencia del conflicto armado, alejados e históricamente sin representación política en el nivel nacional. Como se trata de una modificación en la conformación de la Cámara de Representantes, dicha creación debe tramitarse en el Congreso de la República como una reforma constitucional, en el contexto del Acto Legislativo 01 de 2016 conocido como fastrack, en tanto mecanismo de discusión y trámite rápido.

El proyecto de reforma constitucional fue presentado en un comienzo por el Ejecutivo en cabeza del ministro del interior Guillermo Rivera Flores, quien logró llevarlo hasta su último debate en la plenaria del Senado; pero la secretaría informó que el proyecto no había alcanzado la votación necesaria para ser aprobada y ser remitida a sanción presidencial, en noviembre de 2017, a pesar de haber logrado una clara mayoría. Ante esta negativa el Ministerio del Interior inició varias acciones judiciales en las cuales solicitaba el cumplimiento y traslado del proyecto de acto legislativo a sanción presidencial. Sin embargo, ninguno prosperó.

Así las cosas el gobierno nacional presentó nuevamente el proyecto en el periodo legislativo siguiente, sumado a otras iniciativas parlamentarias que buscaban la creación de estas Circunscripciones, razón por la cual debieron ser acumuladas y debatidas en conjunto, esta vez por la vía ordinaria. Nuevo intento que sólo llegó a ser aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Senado, y posteriormente fue archivado al no alcanzar a cumplir los cuatro debates (mayorías simples) antes de terminar el período legislativo, como sucedió con tres nuevas iniciativas a respecto radicadas después de haberse posesionado un nuevo Congreso el 20 de julio de 2018.

Una apuesta política que no gusta en lo electoral

El último hundimiento de las CTEP, al igual que en las ocasiones anteriores, se debió a la falta de voluntad política que existe tanto en el Gobierno como en el Legislativo por sacar adelante esta iniciativa. La imposibilidad de alcanzar este acuerdo consiste en que la superposición de las

CTEP entraría en disputa con nuevos actores que no se habían contemplado en el pasado como adversarios electorales, en algunos municipios dominados por algunas casas políticas, lo cual pondría en vilo las relaciones sociales y clientelares que existen en algunas zonas, y afectaría las reglas del juego electoral para varios candidatos y partidos que se han afianzado allí. Además una escasa o nula representación en los niveles locales y nacionales ha llevado a que la rotación de figuras de poder tanto en las corporaciones públicas como en los cargos de elección uninominal se den entre casas tradicionales y políticos de gran trayectoria en la administración pública, y no entre procesos democráticos donde la ciudadanía elija representantes que respondan a una relación más cercana con su proceder.[106]

En este orden de ideas es indispensable pensar que al momento de ser presentadas las CTEP como ventana de oportunidad,[107] no se cumplió ese objetivo y se incrementó la polarización partidista, pues desde la posesión de este nuevo gobierno aquellos partidos que se opusieron a su aprobación en noviembre de 2017,[108] hoy se encuentren en el bloque gobiernista e independiente y han asumido una apuesta minimalista de representación o simplemente la inacción por la defensa de aquellas,[109] con el fin de modificar la imagen negativa obtenida por dejar por fuera de la representación política a millones de ciudadanos que buscaban modificar las deficiencias del sistema electoral colombiano en cuanto a representación territorial.[110]

A esto se suma la tergiversación sobre quiénes podrían aspirar a ocupar la representación de las CTEP, en el sentido de que la presencia de algunos grupos armados en varios municipios que las componen habría permitido legitimar la llegada de actores delincuenciales en la política, la cual por supuesto deja de lado el tema de los patronazgos políticos de casas tradicionales en estos territorios.

En conclusión

Finalmente lo que se logra visualizar al respecto del tema es que quienes se opusieron a la implementación de las CTEP son quienes hoy se encuentran en el Gobierno; y que se ha buscado la legitimación de la oposición a este tipo de aperturas democráticas en pro del mantenimiento de estructuras clientelares y políticas en varios territorios que cuentan con múltiples factores que dificultan en el imaginario y sentido común de la ciudadanía la ampliación del espectro democrático [111].

[106]Hoyos, D. (2007). "Evolución del sistema de partidos en Colombia, 1972-2000. Una mirada a nivel local y regional". En D. Hoyos, Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia Bogotá: Universidad del Rosario, Págs. 21- 48.

[107]La firma del Acuerdo Final y el procedimiento legislativo especial para la paz no hubiesen bastado para llegar a un consenso entre todas las agrupaciones políticas.

[108]Partido Conservador, Centro Democrático, algunos sectores del liberalismo y la U.

[109]El Tiempo. "¿Circunscripciones de paz para las Farc? Otra de las grandes mentiras", 30 de marzo de 2018

[110]Misión electoral especial. (2017). Propuestas Reforma Político y Electoral. Bogotá D.C.

[111]Flynn, P. (1974). "Class, clientelism and coercion: some mechanisms of internal dependency and control", en Journal of comunwealth and comparative politics, 133-156.

Obstáculos a la reincorporación

Avances y desafíos a un año del nuevo gobierno

Pastor Alape Lascarro

El Acuerdo de Paz contempla un proceso de reincorporación de las Farc-ep a la vida civil en las esferas política, económica y social. El Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), creado por el decreto 2027 del 2016, es la instancia encargada de gestionar el proceso de reincorporación con representación paritaria del Gobierno y del componente FARC, con acompañamiento internacional.

Entre el 3 de octubre del 2018 (sesión 83) y el 17 de mayo del 2019 (sesión 101), el CNR realizó 19 sesiones. Con el cambio de administración la delegación del gobierno quedó integrada por Emilio Archila, consejero para la Estabilización, y Andrés Stapper, director de la Agencia para la Reincorporación y Normalización.

En estas sesiones se realizó un proceso de revisión de los proyectos productivos colectivos que ya se habían aprobado durante la administración anterior, y algunos fueron sometidos a nuevos ajustes. Hasta mayo los proyectos productivos aprobados llegaron a 24 (incluidos 17 que venían del gobierno anterior), de los cuales 19 de ellos ya han recibido desembolso. La mayoría de proyectos tienen vocación agropecuaria y requieren tierra, una necesidad urgente y un obstáculo para su materialización.

En el marco del CNR se acordó realizar el Registro Nacional de Reincorporación, un nuevo censo de la comunidad fariana, el cual constató el compromiso de paz de los exintegrantes de las Farc-ep. Además este instrumento dio luces sobre la situación actual del colectivo en proceso de reincorporación.

Otro aspecto fundamental del último año es la coyuntura de la finalización de la vigencia de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), los cuales surgieron a partir de las antiguas Zonas Veredales de Transición y Normalización creadas para la dejación de armas, y luego se convirtieron en escenario fundamental al establecerse como lugares de reunificación familiar y albergue de los nuevos proyectos de vida en la legalidad.

En los ETCR se implementaron proyectos productivos; iniciativas formativas y educativas; y experiencias organizativas en las cuales participan tanto exguerrilleros como familiares y comunidades aledañas. Se trata de una experiencia piloto de construcción de paz en los territorios, por lo que se requiere formalizarlos como centros poblados, veredas o corregimientos del municipio respectivo. Pero el Gobierno consideró que 11 de los 24 ETCR presentaban "barreras" para su formalización. Al cierre de este informe el CNR adelantaba una gira para concertar con la comunidad y la institucionalidad local las acciones que permitan proseguir con el proceso

de reincorporación. Hasta julio del 2019 se hicieron acuerdos para mantener los espacios de Arauquita (Arauca), Caldono (Cauca), Tumaco (Nariño) y Tibú (Norte de Santander); así como rutas para reubicar los de Charras (Guaviare) y Puerto Asís (Putumayo) en predios en esos mismos departamentos.

Pero además de los ETCR el proceso de reincorporación se ha adelantado también en las denominadas Nuevas Áreas de Reincorporación surgidas en todo el territorio nacional donde la comunidad exguerrillera tiene arraigos políticos y familiares. Garantizar seguridad y alternativas económicas constituye un reto y obligación para el Estado colombiano, por cuanto debe reincorporarse a estos territorios de los que ha estado marginado.

> “En los ETCRs se implementaron proyectos productivos, iniciativas formativas y educativas y experiencias organizativas en las cuales participan tanto exguerrilleros, como familiares y comunidades aledañas. Se trata de una experiencia piloto de construcción de paz en los territorios, por lo que se requiere formalizarlos como centros poblados, veredas o corregimientos del municipio respectivo. Pero el Gobierno consideró que 11 de los 24 ETCRs presentaban “barreras” para su formalización.”

Otra circunstancia presentada en este periodo fue la comunicación enviada por la Cancillería a algunas embajadas para restringir las visitas a los ETCR, lo cual atenta contra el espíritu del acuerdo de paz y desconoce el rol fundamental que ha jugado la comunidad internacional en su implementación; así como desconoce que aquellos no son guetos sino espacios abiertos como cualquier lugar del territorio nacional.

El apoyo internacional, político y financiero ha sido fundamental. El Fondo Europeo para la Paz ha alcanzado la suma de 125 millones de euros para inversiones. El Fondo para la Consolidación de la Paz de la ONU ha recibido 85 millones de dólares; y con 250 mil dólares aportados por Suecia se financiaron 28 emprendimientos. De otra parte con financiación de Francia, Noruega y Suecia por 670 mil dólares se apoyaron 37 emprendimientos; con recursos de Noruega por 100 mil dólares se apoyan 10 proyectos de mujeres en proceso de reincorporación; y el Fondo Multidonante ha cofinanciado 22 proyectos productivos con 4.700 millones de pesos.

Principales necesidades en el proceso de reincorporación

1. Adoptar una política pública para el proceso de reincorporación, que incluya la preparación de las entidades del Estado para la construcción de paz.

2. Celeridad en la aprobación y desembolso de proyectos productivos para brindar alternativas económicas a la comunidad en proceso de reincorporación, así como concretar tierras para las iniciativas que lo requieran y una línea de crédito.

24

3

Formulación de una ruta de acceso a la educación superior para exguerrilleros.

5

Articulación de los antiguos ETCR y Nuevas Áreas de Reincorporación con la institucionalidad local, con acceso a servicios básicos, en coordinación con los programas del Acuerdo de Paz.

4

Atención en salud para el colectivo en proceso de reincorporación, en especial a madres gestantes y lactantes, adultos mayores y población en condición de discapacidad.

25

Así surgió nuestro sueño

Federico Montes, Reinsertado del Partido Farc

26

Duque surge como la antítesis a los acuerdos pactados entre el Estado colombiano y las Farc-ep; algo así como los sectores disidentes más radicales desde la institucionalidad; aquella que quiere reevaluar lo pactado y prácticamente refundar el Estado. Si bien era cierto que con el gobierno de Juan Manuel Santos hubo una gran serie de demoras y dificultades, siempre existió esa disponibilidad para reconocer la importancia del acuerdo; la cual con el nuevo gobierno de Duque se torna oscura y se enfoca en desdecir lo pactado por el Estado para declararse en clara disidencia del mandato constitucional creado por el fastrack.

Con su gobierno han surgido apelaciones y rechazos al acuerdo, y la negación casi total del opositor, como lo pueden demostrar las múltiples dificultades en la implementación que atentan no solo contra la reincorporación sino contra la totalidad del pueblo colombiano.

Tras la firma del acuerdo el 16 de noviembre del año 2016 entre el Estado colombiano y las Farc-ep, surgió un nuevo escenario que implicaba un tránsito a la vida civil de miles de guerrilleros y guerrilleras en una experiencia única no solo por silenciar los fusiles, sino también por lograr una trilogía en la cual las expresiones violentas deben ceder su lugar a una nueva cultura que permita mantener la paz, y a unas nuevas estructuras que superen las causas objetivas que lo originaron.

Nuestra historia no fue diferente respecto de muchas otras, pero sí ha contado con algunas particularidades que la han hecho única, si la contamos desde el 18 de febrero del año 2017 cuando logramos por fin ponernos de acuerdo con el Estado colombiano en la definición del lugar donde empezaríamos nuestro tránsito o proceso de reincorporación:

Un río de carros y motos se unieron a nuestra marcha hacia la dejación de las armas; un río compuesto de cientos de personas que vieron en la firma del acuerdo una oportunidad para recuperar la sonrisa sincera y de esta forma darle rueda suelta a la oportunidad de construirnos en el marco de la fraternidad.

Las ZVTN jugaron su papel en la dejación de las armas, pero no en el restablecimiento pleno de todos los derechos a las personas reincorporadas. Luego vinieron los ETCR donde las capacitaciones llegaron hasta cierto punto y se agudizaron en la medida que se fue extendiendo el tiempo, y se fueron replanteando varios de los aspectos fundamentales de los acuerdos que llegaron a su punto más crítico tras la entrada en vigencia del nuevo gobierno.

Desde los ETCR no caímos en la trampa de llamar a la hecatombe; caímos más

bien en el positivo desespero por replantearnos como proyecto político y entender la importancia del método organizativo que se expresa en enseñar, estructurar, concientizar y proponer haciendo. Nuestra táctica casi de forma instintiva fue la de que los hechos son nuestro mejor discurso. Se desbordaron varios ETCR en ideas de innovación para el territorio y en la generación de espacios para catalizar las voluntades, y surgieron decenas de iniciativas construidas con las uñas pero que han logrado un gran impacto a nivel local, regional, nacional e internacional, como ya lo evidencian las miles expresiones de respaldo que a diario encontramos a nuestro paso.

Así surgió nuestro sueño, aquel que se fortalece en la medida que se evidencia la falta voluntad de paz del nuevo gobierno, el mismo que no sabe claramente qué figura será la que deberá tomar para garantizar la reincorporación. Y es allí donde nuestro sueño construido sobre la palabra paz, aquella que se empodera con el triunfo, cobra vigencia afinando nuestra identidad fariana pero nutriéndola con muchos aportes de múltiples sectores.

El ETCR Héctor Ramírez se convirtió en una espacio popular para la construcción de paz, donde miles de personas han dejado sus aportes y donde hoy surgen no solo algunas iniciativas productivas, sino también una nueva apuesta de sociedad basada en el humanismo, aquel que no degrada a nada ni a nadie y por el contrario aprende la importancia de sumar lo que nos engrandece, restar lo que nos opaca, multiplicar nuestra creatividad e innovación y dividir roles, responsabilidades y tareas.

Se trata de un ejercicio instintivo de resistencia desde el cooperativismo con base en el cual hemos hecho frente a la cada vez más evidente falta de voluntad de paz, pues se trata exactamente de falta de voluntad de paz del gobierno de Duque, quien no se da cuenta que la paz es una bola de nieve imparable que se ha echado a rodar desde el momento mismo en que se levantó la primera voz en contra de las injusticias, que en el caso de Colombia logró un buen referente tras la firma del acuerdo final de La Habana.

Son ya cientos los asesinatos que se han dado desde la firma del acuerdo; las amenazas, los desplazamientos y demás. Pareciera un retorno al huevo, un retorno a la seguridad democrática como expresión contemporánea del fascismo; pero ahora existen nuevos componentes que nos permiten resistir con dignidad y que radican en que ya no existen argumentos o pretextos que validen estos crímenes cometidos directa e indirectamente por el nuevo gobierno y sus instituciones.

Hoy el mundo ve quiénes son realmente los bárbaros, aquellos que crearon la campaña del "No a la paz" en el plebiscito, las objeciones a la JEP, la reactivación de las fumigaciones con glifosato, los decretos que incentivan los falsos positivos, el empleo del fracking en Colombia, aquellos que celebran el hundimiento del estatuto anticorrupción y otras tantas barbaridades. Así como observa el mundo que se construye Paz con los remos, con los cultivos, la investigación y la educación, con la propuesta de nuevas relaciones sociales basadas en el humanismo, el deporte, el arte y la cultura.

Foto: Víctor de Currea-Lugo

27

En un mar de siglas

Balance del primer año del Gobierno Duque frente a la implementación del Acuerdo de Paz en clave de género, y derechos de las mujeres en los puntos sobre Reforma Rural Integral y Víctimas

Corporación Sisma Mujer
Grupo Género en la Paz, GPaz

Con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo se estableció un presupuesto para el capítulo XI Pacto por la construcción de paz dentro del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz,[112] sin embargo se contemplaron asignaciones sin establecer presupuesto adicional a las inversiones ya programadas, incumpliendo la Constitución en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016. Por otro lado, en el capítulo XIV Pacto por la igualdad de la mujer se asignó un presupuesto que no suma al total del Plan Plurianual de Inversiones, con el argumento de constituir recursos transversales en los demás pactos, situación que invisibiliza el enfoque de género del Acuerdo de Paz, dificultando y poniendo en riesgo su implementación toda vez que para dar cumplimiento a las medidas de género acordadas se termina dejando la potestad de asignación de recursos a las entidades responsables de dar cumplimiento al Plan Marco de Implementación, PMI.

En el artículo 281 del PND se ordenó la creación de una hoja de ruta única que debe estar alineada con dicho Plan Marco (Artículo 222), la cual pretende articular

[112]Con asignación total de 37 billones de pesos.

28

los planes del Acuerdo de Paz, esto es, los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATRr), los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), junto con las Zonas Estratégicas de Intervención Integral,[113] principalmente en los 170 municipios priorizados de los PDET, cuya coordinación está a cargo de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación con el acompañamiento de la ART, que se encargará de identificar los proyectos prioritarios de los Planes de Acción y los actores responsables de su implementación, y estructurará proyectos estratégicos que permitan intervenciones articuladas y eficientes entre las entidades del nivel nacional y territorial.[114] Para su implementación se dotó de autonomía legal a las entidades territoriales para alinear sus instrumentos de planeación (parágrafo tercero, artículo 281).

Esta ruta podría permitir a las entidades del nivel nacional de distintos sectores coordinarse para la implementación de

[113]Ver en este informe Alberto Yepes, pág. 201.
[114] Bases del PND, pp.255

todos esos planes y programas de la Reforma Rural Integral y además con la reciente creación de las ZEII,[115] los cuales deberán ir en consonancia con el PMI; sin embargo, sigue siendo un riesgo para la implementación de las medidas de género la baja asignación de recursos que terminaría dependiendo de la potestad de las entidades locales a efectos de darles cumplimiento.

Se entiende como avance la expedición del Decreto 1418 de 2018 que creó la Alta Instancia de Género de Gobierno (AIGG), que coordina, armoniza, impulsa y hace el seguimiento a la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz y la ejecución del PMI, teniendo dentro de sus funciones mantener un diálogo permanente con la Instancia Especial de Mujeres y entregar dos informes semestrales de seguimiento con la Secretaria Técnica de las Consejerías Presidenciales para la Equidad de la Mujer y para la Estabilización y la Consolidación. En su instalación el 16 de enero de 2019 se acordó la formulación del plan de trabajo de la Alta Instancia para implementar los indicadores de género establecidos en el PMI, que según el gobierno se circunscriben a los 51 definidos en el capítulo respectivo.

> "No está asumiendo la implementación de las medidas de género consignadas en el PMI en su totalidad, ya que solo tiene en cuenta 51 indicadores consignados en el denominado capítulo de género, omitiendo que dentro del mismo PMI se encuentran en total 106 indicadores con enfoque de género."

GPaz considera como avance el hecho de que la Alta Instancia de Género de Gobierno haya elaborado un plan de trabajo que determinó los sectores y entidades responsables de los indicadores de género del PMI y los periodos de cumplimiento. Sin embargo no está asumiendo la implementación de las medidas de género consignadas en el PMI en su totalidad, ya que solo tiene en cuenta 51 indicadores consignados en el denominado capítulo de género, omitiendo que dentro del mismo PMI se encuentran en total 106 indicadores con enfoque de género. Esto sin considerar además que de las 122 medidas del Acuerdo de Paz en materia de género y derechos de las mujeres 54 no son abarcadas por el PMI, siendo ésta una deuda pendiente con las mujeres colombianas.

[115]La creación de las ZEII trajo consigo preocupaciones respecto a su implementación en los municipios priorizados PDET, debido a que se suponían un riesgo para de estos últimos, desconociendo su participación comunitaria y enfoque de construcción de paz. Por lo que, por ejemplo, Juanita Goebertus alarmó frente a esta situación en las discusiones del Plan Nacional de Desarrollo, debido a que con la construcción de la Ruta Única no se incluían las ZEII. Finalmente, en el PND se aprobó el artículo 281 que establece que éstas harán parte de este ruta, que los planes de estas zonas que coincidan con PDET deberán coordinarse y constituirse a partir del proceso participativo de los PATR, y que el presupuesto de aquellas zonas no puede comprometer los recursos de los PDET. Pese a lo anterior, sigue siendo preocupante la implementación de las citadas zonas toda vez que están enfocadas a combatir las bandas criminales y proveer medidas reforzadas de protección desde un enfoque altamente militar, lo que genera miedo y zozobra en las poblaciones que ponen en situación de vulnerabilidad a las niñas, jóvenes y adultas mujeres, y exacerban las violencias de género, en especial la violencia sexual.

29

Posteriormente, para el mes de junio y después de una segunda reunión el 29 de abril de la AIGG las entidades responsables del cumplimiento del PMI entregaron los Planes de Trabajo, logrando cubrir 48 de los 51 indicadores de género, los cuales aún continúan en permanente construcción. Sobre estos planes de trabajo presentados se reconoce su importancia, y de manera preliminar (porque aún se encuentran en estudio por parte de GPaz), se evidencian algunas falencias tales como que no hay presupuestos claros para todos, las metas en algunos de ellos se consideran bajas y no son claros los criterios de focalización territorial y poblacional.

Por otro lado, en la publicación de la ART sobre los 16 PATR en su página web se encuentran iniciativas con marca de género que aún están en estudio por GPaz, que contienen los antecedentes para su elaboración, la visión y el diagnóstico

subregional, objetivos, los pactos municipales de la subregional, las iniciativas subregionales, indicadores, metas globales, costos mínimos y los compromisos de las autoridades locales, construidos con las comunidades de los 170 municipios priorizados PDET.

Se requiere que la ART publique la matriz de iniciativas de los 170 pactos municipales y las clasifique de tal forma que se puedan identificar aquellas con enfoque de género; y además que estas iniciativas que se llevarán a los municipios priorizados en programas y planes sean socializadas previamente con las comunidades, lo que implica que se establezcan espacios comunitarios previos que validen las iniciativas priorizadas e incluyan la participación mínimamente paritaria de las mujeres y que se aseguren los programas relacionados con el desarrollo de la mirada diferencial de las mujeres.

“Se requiere que la ART publique la matriz de iniciativas de los 170 pactos municipales y las clasifique de tal forma que se puedan identificar aquellas con enfoque de género; y además que estas iniciativas que se llevarán a los municipios priorizados en programas y planes sean socializadas previamente con las comunidades.”

Adicionalmente se requiere de una directriz del nivel nacional mediante decreto que ordene a las autoridades departamentales y municipales el cumplimiento de las iniciativas con marca de género de los PATR y las incluyan dentro de su planeación con asignación de recursos específicos. Esto implica, por un lado, que el Presupuesto General de la Nación asigne recursos del nivel nacional para el cumplimiento de algunas de estas iniciativas, proyectos y programas establecidos en los PATR, partiendo de las condiciones adversas y poco presupuesto que tienen los municipios priorizados PDET; por otro lado exige que las autoridades salientes en 2019 aprueben ordenanzas y acuerdos en este sentido; y por último, que las nuevas autoridades municipales y departamentales que quedarán elegidas en las elecciones locales de este año se comprometan a poner en marcha estas iniciativas a favor de las mujeres contenidas en aquellos Planes.

Al respecto Juanita Goebertus, representante a la Cámara del Congreso de la República, alertó el 31 de julio de 2019 que el Presupuesto General de la Nación 2020 no pretende asignar recursos para la ejecución de los PDET, pues el 41% de los proyectos de paz van destinados a política social general sin enfoque territorial, en contravía de lo establecido en el Acuerdo de Paz, y que además reduce el presupuesto de las Agencias Nacional de Tierras, de Desarrollo Rural, de Renovación del Territorio, y para la Reincorporación y la Normalización, situación que preocupa toda vez que de no asignarse presupuesto concreto para poner en marcha los PATR desde el presupuesto nacional hacia los municipios priorizados PDET, estos últimos no podrán dar cumplimiento a todas y cada una de las iniciativas y programas, pues desbordan sus capacidades presupuestales.

Se evidencia por GPaz que aún se requieren desarrollos normativos para dar cumplimiento a las medidas de género del Acuerdo de Paz, como por ejemplo la creación de la Jurisdicción Agraria, la reforma a la Ley 160 de 1994 y la ley de bienes baldíos en reserva forestal. En este sentido se recomienda al gobierno nacional elaborar un plan de aceleración a nivel territorial que impulse las medidas de género que ya tienen desarrollo normativo y las pendientes de expedir, en especial aquellas contenidas en los Pospr para el acceso y la formalización de tierras, con medidas afirmativas para las mujeres; los Pidar que permitan la autonomía económica de las mujeres; y en el PNIS y en especial los Pisda para mantener la autonomía económica de las mujeres con proyectos productivos que sustituyan los cultivos de uso ilícito. Y además se requiere establecer mecanismos de articulación de estos planes y programas de la Reforma Rural Integral, con los planes que fueron incorporados en la Ruta Única contemplada en el PND.

En cuanto a las víctimas, la Unidad para su atención y reparación integral expidió la Resolución 1049 de 2019, que establece un procedimiento para las solicitudes de indemnización administrativa a las víctimas incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV, a través de un método técnico de focalización y priorización que fija términos y establece variables que suman puntaje para resolver los casos respectivos. Sin embargo, se supedita el goce efectivo del derecho a la reparación de las víctimas de violaciones a DDHH y al DIH a la sostenibilidad fiscal, lo que podría ir en contravía del Auto 206 de 2017 de la Corte Constitucional. Además, posterga la indemnización de las víctimas que no están dentro de los criterios de priorización (edad, enfermedad o discapacidad), lo que afectaría de manera particular a las mujeres en razón de los daños desproporcionados en el marco y con ocasión del conflicto armado por cuanto no estableció como criterio de priorización a aquellas mujeres víctimas de violencias de género y en especial violencia sexual.

Por lo anterior se recomienda incorporar dentro del actual Método técnico de priorización de la Resolución 1049 de 2019, mayor puntaje para las siguientes variables: (i) por el hecho victimizante de delitos contra la libertad e integridad sexual; (ii) mujeres cabeza de hogar con persona o personas a cargo, ya sea por estar en nivel de escolaridad, en situación de discapacidad o adultos mayores, y que se encuentren en situación de pobreza; (iii) mujeres en situación de abandono y despojo de tierras que no hayan sido restituidas o que estén en el proceso; (iv) mujeres campesinas en situación de extrema pobreza sin tierra o tierra insuficiente; (v) mujeres afrodescendientes e indígenas sin tierra o tierra insuficiente; (vi) mujeres defensoras que estén en riesgo extremo según la calificación de la UNP. Estas variables requieren de un puntaje específico que permita a las mujeres víctimas tener claridad de la sumatoria de la priorización, lo que hace un procedimiento público transparente que garantiza el debido proceso de las víctimas en situaciones prioritarias.

Por su parte el PND para la política de reparación de víctimas tiene metas muy bajas en cuanto a la reparación, pretendiendo reparar menos víctimas al año a pesar de haber hecho solo con alrededor del 12% de total de víctimas del conflicto armado.

Amenazados, asesinados y sin reconocimiento

Balance de la implementación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz

Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas-CNOA

Durante el proceso de implementación del Acuerdo de Paz la Comisión Étnica de Paz y para los Derechos Territoriales ha insistido en no perder de vista la interpretación y aplicación del enfoque étnico en los diversos instrumentos con los que se ponen en marcha las diversas políticas, el diseño institucional y la adopción de medidas extraordinarias. En general si bien no ha existido una aplicación integral del enfoque étnico sí se ha logrado influir en un conjunto de determinaciones institucionales, fundamentalmente en relación con el diseño, marcos normativos y adaptación de políticas durante el *fastrack*, el Plan Marco de Implementación como instrumento que define metas e indicadores sobre toda la política de paz en Colombia, especialmente en el plan de sustitución de cultivos de uso ilícito y en los órganos del Sivjrnr, entre otros, aunque es urgente la necesidad de poner en marcha un mecanismo especial en relación con la reincorporación de los combatientes de origen étnico a la vida civil.

> “Además del retraso normativo los procesos de formalización y adopción de los mecanismos legales para la implementación del punto 1 del Acuerdo se llevaron a cabo en varios casos sin el debido respeto al derecho fundamental a la consulta previa,”

Si bien hay algunos alcances y compromisos en la ruta institucional también existen enormes dificultades, pues durante el año de gobierno los alcances logrados se han venido a menos en el proceso

30

de implementación en virtud de las implicaciones que ha tenido la transición gubernamental frente al cumplimiento del Acuerdo de Paz, caracterizada por la equívoca expresión del Presidente Duque: "Ni trizas, ni risas," bajo la cual plantea la revisión sustancial del alcance de algunas medidas en relación con los PNIS y la JEP, incluso adicionando en el ejercicio de gobierno una manera diferente de comprender la planeación nacional en relación con la inconveniencia de los pactos que traza el PMI, tal como lo expresan los lineamientos de la Nueva Política de Paz con Legalidad y los cambios institucionales al desmontar el Ministerio del Post-conflicto.

En el análisis realizado sobre el balance del primer año de gobierno del presidente Duque los pueblos étnicos concluimos lo siguiente:

Punto 1 del Acuerdo: Preocupa que la lentitud en la implementación de este punto continúa, así como la ausencia de bienes y servicios en muchos de los territorios y comunidades étnicas que hace parte de la deuda histórica del Estado colombiano con los pueblos indígenas, concertados en el Acuerdo de Paz como parte complementaria de la provisión de bienes y servicios públicos rurales dentro de los PDET, del PNIS y de los Planes Nacionales, que son fundamentales para la materialización de una paz transformadora con justicia social que mejore la calidad de vida de los pueblos étnicos en los territorios de Colombia que más lo necesitan.

Uno de los aspectos que genera mayor inquietud es que además del retraso normativo los procesos de formalización y adopción de los mecanismos legales para la implementación del punto 1 del Acuerdo se llevaron a cabo en varios casos sin el debido respeto al derecho fundamental a la consulta previa,[116] ni el respectivo acompañamiento del Ministerio del Interior que como "entidad rectora en términos de interlocución y fortalecimiento de los pueblos étnicos, ha estado ausente en el proceso de implementación de planes y programas del Acuerdo de Paz con las comunidades".[117]

> "Preocupa que la lentitud en la implementación de este punto continúa, así como la ausencia de bienes y servicios en muchos de los territorios y comunidades étnicas que hace parte de la deuda histórica del Estado colombiano con los pueblos indígenas, concertados en el Acuerdo de Paz."

También hacemos un llamado al gobierno nacional para que realice un esfuerzo por ajustarse al espíritu del Acuerdo de Paz y por respetar el derecho a la consulta previa, libre e informada como derecho fundamental de los pueblos étnicos.

[116] Ejemplo de ello es el Decreto 870 de 2017 para el pago por servicios ambientales y otros incentivos a la conservación, que no contó con la consulta a comunidades negras.
[117] Acuerdo Final, y Contraloría General de la República (2018). Pág.121.

31

Punto 2. Se ha logrado avanzar con la participación de representantes y autoridades étnicas en diferentes instancias que se han creado en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz. Pese a este panorama coincidimos con el tercer informe del Instituto Kroc de febrero de este año, en que este punto requiere voluntad política por parte del Gobierno y de los diferentes partidos representados en el Congreso de la República para avanzar en la agenda legislativa y su implementación.

Parece ser que fomentar la participación política de una manera plena, efectiva y activa de las víctimas, en especial de las mujeres, garantizando una apertura democrática real, incluyente, interétnica e intercultural, va en detrimento de los intereses particulares de unos cuantos en el poder, y por ello no se han aprobado las circunscripciones transitorias especiales de paz como la instancia de la representación política de las víctimas, de hecho pertenecientes a los sectores y las regiones más impactadas por el conflicto armado en Colombia.

En cuanto al punto 3, Garantías de seguridad, los grupos étnicos vemos con gran preocupación que este último año se han incrementado en los territorios en relación con el año 2018 las amenazas, hostigamientos y asesinatos de líderes, lideresas, autoridades y personas étnicas defensoras de los derechos

humanos. Mientras tanto el presidente Duque manifiesta a través de los medios que por el contrario, "los asesinatos a líderes sociales han disminuido durante su gobierno."

Desde las organizaciones étnicas observamos los procesos minero-energéticos y el adentramiento de los carteles del narcotráfico como el agravamiento de la situación territorial, y nos llama la atención que mientras es mayor la presencia de la fuerza pública el espiral de violencia aumenta. Se trata de una contradicción.

Frente a esta situación, que tiene las características de un etnocidio por su sistematicidad, hemos solicitado medidas de protección del Estado a través de diversas movilizaciones y mingas comunitarias, y hemos fortalecido nuestros sistemas de seguridad propios (Guardia Cimarrona y Guardia Indígena) no sólo para cumplir la inminente deuda histórica frente a servicios sociales como incluso prescribe el Capítulo Étnico de Paz, sino a salvaguardar la vida en medio de la crisis humanitaria que atraviesa Colombia en tiempos de post acuerdos.[118]

Punto 4: El impacto que tiene el narcotráfico en Colombia recae principalmente sobre las familias que pertenecen a los pueblos étnicos. Cultivos ilícitos y rutas de narcotráfico hacen parte de las grandes presiones por parte de estos grupos al margen de la ley por el dominio y control territorial, ocasionando daños sociales, económicos, culturales y ambientales hacia la identidad y cosmovisiones propias de nuestras comunidades.

Las medidas adoptadas por el gobierno nacional nos devuelven la mirada a las acciones emprendidas en los Planes Nacional de Desarrollo del 2002-2006 y 2007-2010, tales como la fumigación con glifosato y la erradicación forzosa de cultivos ilícitos enmarcados en la estrategia antinarcótica de ese momento.

A propósito de los asesinatos a líderes y lideresas, en investigaciones realizadas por el Cinep se advierte que en su mayoría "los militantes asesinados hacían parte del Plan Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos", situación que aterroriza los procesos organizativos y viola la autonomía de nuestras comunidades, quienes terminan siendo las víctimas directas de este flagelo.

Punto 5. En Colombia los pueblos y comunidades de territorios colectivos y ancestrales representan el 27% de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado del país. Cabe señalar que en lo que va de este 2019 se han recrudecido los hechos victimizantes en los territorios con fuerte presencia de grupos étnicos y con débil presencia estatal.

En regiones como Catatumbo, Chocó, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Amazonas, Antioquia y Putumayo se presentan altos índices de homicidios, amenazas, desplazamientos, confinamientos, desapariciones forzadas y reclutamiento de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Así mismo,

[118] Ver en este libro Alberto Yepes, pág. 201..

con una fuerte presencia de grupos al margen de la ley como el ELN, el EPL y las disidencias de las FARC, generando grandes afectaciones a dicha población que apalancan sus proyectos de vida.

De otro lado el proceso de funcionamiento del Sivjrnr tiene importantes desafíos en el marco de la agenda de los pueblos étnicos, por lo que sigue siendo indispensable que se contemplen integralmente los enfoques diferenciales en los principios y salvaguardas del conjunto de las políticas de reparación, restauración, restitución y medidas de no repetición. Por supuesto esta integración no debe aplicarse solo respecto de los criterios de actuación y articulación de las instituciones, sino y fundamentalmente en la disposición de recursos y fuentes financieras suficientes que permitan el desarrollo y sostenibilidad de los compromisos estatales.

Punto 6. En virtud de la aplicación del enfoque étnico, el mecanismo específico en materia de participación exige no perder de vista que en el Comunicado N° 13 de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (Csivi) determinó que la Instancia Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos (Ieanpe) constituye una instancia consultora, de representación e interlocutora de primer orden en materia de implementación y verificación del Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz; y hacer el seguimiento de todos los aspectos de la implementación de los seis puntos del Acuerdo, los 97 indicadores del Capítulo Étnico del PMI y la incorporación del enfoque transversal étnico, de género, mujer, familia y generación, además del apoyo para dar respuesta a las asesorías que solicite la Csivi o los componentes de la misma (gobierno y/o FARC).

La Ieanpe en cumplimiento de sus funciones ha tratado de avanzar pese a las limitaciones que se han presentado con su puesta en marcha, teniendo en cuenta que se concertó con el gobierno Colombiano su financiamiento con recursos del presupuesto nacional y de cooperación internacional. En tal sentido, para los pueblos étnicos es menester que el gobierno de Iván Duque propicie y establezca condiciones y garantías para su debido funcionamiento en el marco de los avances de la Csivi, en especial apoyar las condiciones materiales en el desarrollo del Plan Estratégico para la articulación regional y nacional. La Ieanpe como escenario es fundamental para apalancar la retroalimentación, ajuste y fortalecimiento institucional a la luz del proceso transcurrido en la etapa de formulación del Plan Marco de Implementación (PMI).

La consumación de la perfidia

La (des) financiación del Acuerdo de Paz

Jairo Estrada Álvarez

Desde el inicio del proceso de implementación del Acuerdo de Paz se ha venido configurando su desfinanciación, causada por lo que denominamos precariedad de *origen* en la definición del monto y en la estructura de asignación y de las fuentes de recursos, y en la morosidad en la ejecución presupuestal. Dicho proceso se ha fortalecido e incrementado por la discrecionalidad en la destinación de los recursos que viene imponiendo el gobierno de Iván Duque Márquez, en evidente desconocimiento de la senda trazada por el Plan Marco de Implementación y las disposiciones regulatorias sobre la materia.

En la fase de implementación temprana del Acuerdo las partes elaboraron conjuntamente el Plan Marco de Implementación –PMI-, y el Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el 29 de junio de 2018 el Documento Conpes 3932 "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", el cual señaló contenidos específicos de implementación y proyecciones de los compromisos fiscales en términos de destinación de recursos por capítulos del Acuerdo, así como fuentes de financiación.

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final (Pesos constantes de 2016)

Punto del Acuerdo	Monto/ Billones de pesos	Participación/ %
Reforma Rural Integral	110,6	85,5
Participación Política	4,3	3,3
Fin del conflicto	1,9	1,5
Solución al problema de drogas ilícitas	8,3	6,4
Víctimas	4,3	3,3
Total	**129, 4**	**100**

Fuente: Plan Marco de Implementación, *Op. Cit.*, p. 213

Al hacer el promedio aritmético anual entre los años 2017 y 2031, se debería destinar cada año al menos 8,63 billones de pesos de 2016 para la implementación del Acuerdo según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018.

En cuanto a las fuentes de financiación el PMI estableció su composición del siguiente modo:

Tabla 2. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo

Fuente	Costo Total	% de Participación
Presupuesto General de la Nación	46,7	36,0%
Sistema General de Participaciones	37,8	29,2%
Sistema General de Regalías	19,7	15,2%
Recursos Propios de Entidades Territoriales	5,5	4,3%
Cooperación Internacional	11,6	8,9%
Privados	8,3	6,4%
TOTAL	**129,5**	**100%**

Fuente: DNP-MHCP. Cifras en Billones de pesos de 2016

A ello se agregan los fundamentos normativos del orden constitucional que le dan carácter obligatorio y vinculante al capítulo específico de la implementación dentro del Plan Nacional de Desarrollo. El Acto Legislativo 01 de 2016 estableció: "Artículo Transitorio. Plan de Inversiones para la Paz. El Gobierno nacional durante los próximos veinte años incluirá en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, un componente específico para la paz priorizando los ciudadanos y las entidades territoriales más afectadas por la pobreza rural, las economías ilegales, la debilidad institucional y el conflicto armado. Estos recursos serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial y se orientarán a cerrar las brechas sociales, económicas e institucionales en dichas entidades territoriales".

Más allá de una valoración puntual de la financiación de la implementación es preciso advertir sobre la citada precariedad de origen, que se deriva tanto de los montos asignados como de las fuentes que le dan sustento a los recursos. En ese sentido, si en verdad se pretendiera un proceso exitoso de implementación del Acuerdo de Paz, sería preciso considerar no solo una redefinición sustancial del

compromiso inicial del Estado, 129,5 billones de pesos, que debería entenderse como un piso de financiación inicial, sino una redefinición de las mismas fuentes de financiación, estableciendo un mayor compromiso del gobierno central, el cual tendría como condición cuando menos una flexibilización de la regla fiscal dada la excepcionalidad que implica la implementación de un acuerdo de paz. El estado real de la financiación indica que se está lejos de ese propósito.

De este modo el incumplimiento del Acuerdo de Paz se hace mayor a través de una vía compleja y de difícil comprobación dada su naturaleza aparentemente técnica: el secamiento financiero. Lo cual desnuda la falacia del discurso del actual gobierno acerca de su compromiso con el tema, y muestra que en realidad se está frente a la simulación y a la consumación integral de la perfidia, junto con la reiterada pretensión de producir una redefinición de facto de lo convenido en La Habana a través de una verdadera contra-reforma y de la distorsión de los contenidos originales, impulsados desde el propio Gobierno y por los sectores más retrógrados de la sociedad encabezados por el partido del Centro Democrático.

El Plan Nacional de Desarrollo y la tendencia a la consumación de la perfidia

Las distorsiones que al respecto impone el PND se constituyen en un ejemplo más que ilustrativo, sobre la base de la continuidad y profundización del modelo económico neoliberal que por décadas ha imperado en el país, así como la pretensión de reconducirlo hacia una versión remozada de la política de la "seguridad democrática".

Aunque en sentido formal en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo se incluyó un acápite sobre inversiones para la paz,[119] buscando responder a los reclamos de diversos sectores de la sociedad y de la propia representación de las FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz –Csivi-,[120] todo parece indicar que se trató de una simulación, porque el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz -PPIP- posee dos versiones discordantes. La primera comprende una distribución arbitraria de los recursos de inversión entre los numerosos pactos que lo conforman, sin que sea verificable una relación entre éstos y los puntos del Acuerdo; y en la segunda, la misma inversión es distribuida por puntos del Acuerdo, sin que exista forma de constatar la ruta de correspondencia presupuestal entre éstos y los pactos que conforman el PND; de lo cual puede inferirse que con base en la discrecionalidad gubernamental se puede asistir a una imputación arbitraria de recursos en nombre de la implementación aunque éstos no necesariamente estén destinados para tal propósito. (Ver tablas comparativas 3 y 4 en Anexo final del libro).

[119]De acuerdo con el monto del PND, para el desarrollo del Acuerdo de Paz se destinaron 37,083 billones de pesos, es decir, 3.38% del total de las inversiones, calculadas en 1.096,1 billones de pesos.
[120]Ver constancia sobre el incumplimiento de la obligación del Gobierno de Iván Duque Márquez respecto de incorporar en el PND un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de Paz, presentada por el componente Farc de la Csivi a esta instancia y a los países garantes de la República de Cuba y del Reino de Noruega, Bogotá, 14 de marzo de 2019.

De lo anterior surge la preocupación acerca de la financiación cierta de la implementación durante el actual cuatrienio presidencial. Salvo que se introduzcan correctivos es evidente que el Gobierno se ha distanciado de las obligaciones derivadas del marco constitucional y legal vigente, así como de lo estipulado en el Documento Conpes citado y en el PMI; y en consecuencia se está acentuando la tendencia a la consumación de la perfidia. En el mismo sentido debe afirmarse que aun asumiendo la existencia en el PPIP de una destinación de recursos por capítulos del Acuerdo de Paz, su estructura dista significativamente de las necesidades de la implementación en la etapa actual, como se puede apreciar en el recuadro incluido en el anexo al final del libro.[121]

Fuentes arbitrarias e inciertas de financiación

Desde el punto de las fuentes de financiación, el PPIP no atiende la estructura porcentual de las fuentes establecidas en el MFMP de 2018, tal y como se observa en la Tabla No. 5.

Tabla 5. Plurianual de Inversiones para la Paz

PPIP 2019-2022				
Fuente	**PPI/PND**	**%**	**PPI/MFMP**	**%**
1-Sistema General de Participaciones	13,0	35.1	13,6	36.8
2- Presupuesto General del Nación	11,3	30.4	13,3	36.0
3- Sistema General de Regalías	4,8	12.9	5,2	14.0
4- Cooperación Internacional	4,1	11.1	3,3	8.9
5- Recursos Propios - Entidades Territoriales	1,3	3.5	1,2	3.3
6- Sector Privado	2,5	7.0	0.3	0.9
Total	**37,00**	**100**	**37,0**	**100**

Fuente: Elaboración propia con base en DNP Gobierno de Colombia- DNP. Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Plan Plurianual de Inversiones, Bogotá, 2019, p.35/ MHCP, MFMP, 2018.

[121]En esta parte del texto me apoyo en: Csivi-FARC/ Centro de Pensamiento y Diálogo Político, La paz ausente. Un Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) sin capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz, Bogotá, 2019, pp. 124-130.

En efecto, el PPIP denota el propósito de un menor compromiso del Gobierno en la asignación de recursos para la implementación con cargo al presupuesto general de la nación, estimado en 2 billones pesos para los cuatro años, una diferencia de 5.6 puntos porcentuales. Asimismo, en la contabilidad del DNP se le cargan 600 mil millones de pesos menos al SGP, 400 mil millones de pesos menos al SGR y 100 mil millones de pesos menos a los recursos propios de las entidades territoriales. La diferencia entre la menor destinación de estas fuentes sumadas se espera sea compensada con recursos del sector privado (2,2 billones de pesos) y de la cooperación internacional (800 mil millones de pesos). En ese sentido el riesgo de desfinanciación del PPI para la paz se acentúa, pues en el caso del sector privado se trata de recursos que no son ciertos y constituyen una mera expectativa.

Esta situación resulta más preocupante si se tiene en cuenta que para los años 2018, 2019 y 2020 los recursos más estables que provienen del SGR resultarán totalmente insuficientes para alcanzar las metas previstas. Basta observar las asignaciones que se otorgaron por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD Paz en el bienio 2017-2018, y las partidas que se prevén para el bienio 2019-2020 de acuerdo con el "Proyecto de Presupuesto del Sistema General de Regalías para el bienio 1º de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020". En primer lugar, en el bienio 2017-2018 el OCAD Paz recibió recursos por valor de $511.000 millones de pesos, lo cual indica una brecha de $1,8 billones en relación con el promedio anual establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018. Por su parte, el proyecto de presupuesto del Sistema General de Participaciones para el bienio 2019-2020 muestra una brecha de $600.000 millones.

Para la vigencia 2019 no hay información oficial disponible, aunque algunos datos obtenidos por la bancada de oposición se presentan en la Tabla N. 4.[122]

Tabla 6. Presupuesto paz vigencia 2019

PRESUPUESTO PAZ 2019 (MILLONES DE PESOS)	Funcionamiento	Inversión	TOTAL
Unidad Nacional de Protección	158.000		**158.000**
Ministerio de Hacienda*	1.000.000	1.334.193	**2.334.193**
Jurisdicción Especial para la Paz	209.308	90.358	**299.666**
Comisión para el Esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición	51.556	32.120	**83.676**
Unidad de búsqueda de personas desaparecidas	35.155	48.329	**83.484**
TOTAL	**1.454.019**	**1.505.000**	**2.959.019**

*** Bolsa distribuíble de acuerdo con priorización en el transcurso de la vigencia 2019.**
Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

[122]Respuesta del Ministerio de Hacienda a la Bancada de Oposición frente a requerimientos sobre recursos para la implementación del Acuerdo Final de Paz, Bogotá, octubre de 2018.

En el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019[123] presentado en junio de este año, se excluyó de la programación presupuestal el acápite de los compromisos gubernamentales con la implementación del Acuerdo de Paz, que se encontraba incorporado en los antedichos marcos fiscales de 2017 y 2018, lo cual genera incertidumbre acerca de su financiación durante los años venideros. Pese a que el Ministerio de Hacienda ha afirmado que "el MFMP 2019 incorpora la financiación de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de PAZ, estos recursos están contenidos en los escenarios fiscales de mediano plazo"[124], pero no hacerlo explícito implica imponer un mayor nivel de discrecionalidad en la configuración de los presupuestos de los recursos y con ello un evidente sometimiento de la financiación a los diseños específicos de la política fiscal. Según el Gobierno, dado el principio de coherencia que rige el proceso del presupuesto, la aprobación del Plan Plurianual de Inversiones para la Paz contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 conlleva la obligación de disponer 37,1 billones de pesos para la implementación durante el actual cuatrienio presidencial.[125] Está por verse si el proyecto de presupuesto de 2020, cuyo trámite se hará durante los próximos meses en el Congreso de la República, atiende la obligación de crear el trazador presupuestal para la construcción de paz, y con ello la posibilidad de identificar los recursos que efectivamente se destinarán para la implementación.

[123] Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019, Bogotá, junio de 2019
[124] Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "Respuestas a las preguntas realizadas por parte del componente FARC de la Csivi ...", Op. Cit.
[125] *Ibid.* Al momento de la elaboración del presente documento no se conoce aún el proyecto de presupuesto 2020. Si se atienden las disposiciones emanadas de las Ley 955 de 2019, Art. 220, el PGN 2020 deberá contener un Trazador Presupuestal para la Construcción de Paz, con el cual será posible identificar la apropiación específica de recursos para la implementación.

NO SE APAGA EL FUEGO CON GASOLINA

La salida política del conflicto armado

Persistencia de conflictos armados en las regiones

Camilo González Posso
Indepaz

Colombia es un país de regiones que se han delineado históricamente por las formas de poblamiento, relaciones con la geografía y los recursos naturales, desarrollo socioeconómico, conformación étnica y cultural, entre otras variables. También los conflictos políticos, socioeconómicos y los conflictos armados han tenido particularidades regionales cambiantes: han sido centrípetos en fases de iniciativa de fuerzas irregulares, y centrífugo cuando la iniciativa le ha correspondido a las fuerzas de orden. En fases centrípetas los conflictos armados se han dirigido a los centros estratégicos del poder y la economía, hacia los centros urbanos o sus cercanías, hacia las zonas ricas en recursos naturales. En las fases centrifugas los epicentros de confrontación armada y violencias son desplazados a la periferia, a zonas de retaguardia económica y territorial.

La realidad es siempre más complicada que los esquemas y además nada es homogéneo cuando se trata de dinámicas de conflictos violentos y menos cuando se entremezclan confrontaciones propias de la relación insurgencia –contrainsurgencia con actores nacionales e internacionales interesados en la acumulación violenta de riquezas y de poder, con mafias, organizaciones de criminalidad transnacional, narcotráfico y empresas oportunistas que aprovechan los ambientes violentos y que tienen como parte de su función de producción el lavado de activos, la captura del Estado y de rentas públicas.

Pero no obstante la complejidad, puede decirse que desde el inicio de las conversaciones en La Habana, y más con la firma del acuerdo de paz en noviembre de 2016, se aceleró el proceso de dispersión de las conflictividades armadas y de transformación de conflictividades estructurales. Como ha ocurrido en el pasado en Colombia y en otros países en los meses e incluso años siguientes a la firma de acuerdos y dejación de armas se producen reacomodos con incremento de pequeños grupos y disputas violentas por control de posiciones; luego se imponen nuevos órdenes que tienden a disminuir en impacto general de violencias y lo hacen según la implementación de los acuerdos, la dinámica de incorporación social de poblaciones y regiones y las estrategias de seguridad y restablecimiento del Estado de Derecho.

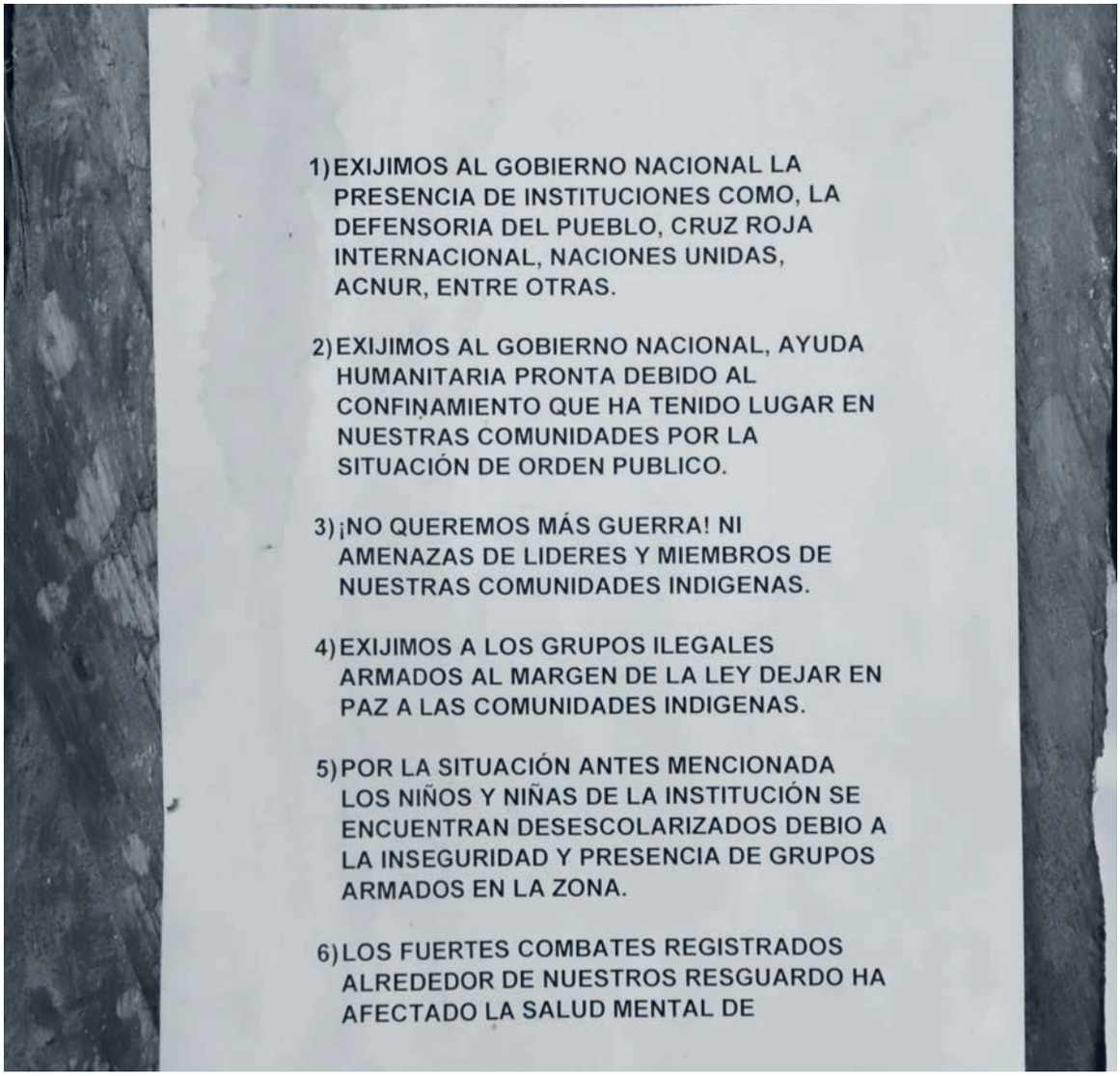
Desde inicios del Siglo XXI se hizo evidente el avance hacia el control estratégico

32

por parte del Estado y de grupos paramilitares en el centro del país, grandes ciudades y regiones clave en industrias extractivas y agroindustriales. Después de la desmovilización de las AUC y otros bloques, paramilitares/narco-paramilitares quedaron herederos en algunos territorios y la iniciativa hacia la consolidación territorial se le atribuyó a la fuerza pública. La guerra contrainsurgente contra las Farc-ep y el ELN inclinó la balanza cada vez más a favor del Estado y de los sectores económicos y políticos comprometidos en la guerra como parte de sus empresas y posiciones de poder. Los territorios en disputa pasaron a ser los de la retaguardia de las guerrillas y las nuevas fronteras de penetración de macro-proyectos extractivos, infraestructura o concentración abusiva de tierras.[126]

Con el desmonte de las Farc-ep y el repliegue de excombatientes a las tareas de incorporación política y social, cambió sustancialmente el juego de fuerzas en los territorios en los cuales tenía influencia o impactos con las ar-

[126] González Posso C, 2017. "El complejo paramilitar se transforma". Indepaz. Bogotá D.C. agosto de 2017.



33

mas; también cambió el balance de armas en territorios vecinos a las áreas de operación o de economías de guerra y en las interrelaciones con grupos armados ilegales de diversa índole en la disputa por el control territorial y poblacional. Esos cambios se han operado de manera directa en cerca de 250 municipios de lo que eran las zonas de influencia y la retaguardia de las Farc-ep; al mismo tiempo se han generado reacomodos en los 150 municipios de patrullaje o presencia frecuente del ELN y en los 300 que tenían impactos directos de grupos narco-paramilitares, herederos de las AUC, Bloque Central Bolívar, Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia y otros. Descontando superposición de municipios en estas cuentas, los reacomodos post dejación de armas por parte de las Farc-ep han venido ocurriendo en no menos de 350 municipios.[127]

127 INDEPAZ, 2018. Conflictos armados focalizados.http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/12/ConflictosArmados-Focalizados-Indepaz-4.pdf

Diálogos con el ELN en un callejón sin salida

El ELN ha desplegado fuerzas para intentar evitar que narco-paramilitares, fuerza pública o reductos no desmovilizados de las FARC afecten sus áreas de influencia, y al tiempo ha movido sus efectivos hacia algunas posiciones estratégicas antes controladas por las Farc-ep. Así ha ocurrido en Chocó, hacia Riosucio, San Juan y también en Quibdó y vecindades; también en el norte de Nariño y zona Pacífico del Cauca. En Catatumbo se precipitó desde 2016 la confrontación del ELN con los Pelusos (EPLs) no sólo por áreas de anterior presencia de las Farc-ep sino por avanzadas de éstos en territorios de vieja influencia del ELN. Y en Arauca la iniciativa del ELN se dio para intentar neutralizar el mayor control por parte de la Fuerza Pública. Durante el último año el ELN se ha convertido en prioridad de las ofensivas de las Fuerzas Armadas en sus tradicionales áreas de presencia, incluida la región del oro en el Magdalena Medio, Bajo Cauca y Chocó.

Algunos estudios estiman que el ELN amplió lentamente sus áreas de operación en los 36 meses siguientes a los acuerdos de paz y ha realizado reclutamiento de jóvenes en nuevas zonas sin que esto signifique una modificación sustancial de su capacidad militar y su influencia política local o regional.[128]

El ELN decidió en su V Congreso dialogar con el gobierno sólo para explorar posibilidades de una solución negociada y en los intercambios con los delegados de la administración Santos avanzaron en procedimientos y agendas para el inicio formal de conversaciones sin llegar a esta nueva fase.[129] El gobierno de Iván Duque cambió los términos de ese diálogo, clausuró la mesa que venía funcionando en La Habana y colocó como condición para reanudar conversaciones el cese unilateral de "actividades criminales" por parte del ELN, incluido reclutamiento de infantes y adolescentes, secuestros, uso de minas antipersona y concentración previa de efectivos. La mesa ha quedado en el vacío: el gobierno en realidad pide el sometimiento y el ELN parece decidido a no negociar con este gobierno y mantiene la posición de *conversar para explorar y mantener un escenario político* siguiendo la ruta iniciada en el gobierno de Santos.

Se recompone el narco-paramilitarismo

Los narco-paramilitares conocidos como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (en adelante AGC) o Clan del Golfo siguen teniendo presencia importante en el noroccidente, con base principal en Urabá, Córdoba, Bajo Cauca Antioqueño, Chocó y prolongaciones en Norte de Santander. Tienen articulaciones y agentes en el Valle de Aburrá (Oficina, Los Pachely, otras bandas) y

[128] *Ibid*
[129] Voces ELN 2015 y 2019.

entronques con los carteles mexicanos del narcotráfico. Su centro de gravedad armado puede estar en Urabá y vecindades pero su centro estratégico de poder, relaciones empresariales y lavado de activos parece estar en el área metropolitana de Medellín.

En los dos últimos años la estructura de las AGC - Clan del Golfo parece haberse debilitado por la acción de la fuerza pública y sus propias pugnas internas. La discusión sobre posible sometimiento o sujeción a la justicia desató enfrentamientos violentos entre mandos; el retorno de ex paramilitares movió el tablero y la lucha por el control de zonas de minería del oro y rutas. La ruptura mayor se ha dado con el grupo llamado los Caparrapos de vieja influencia de Macaco y Cuco Vanoy (Bloque Minero). También se ha debilitado su presencia directa en la zona de Buenaventura en donde se imponen mafias emergentes aliadas de los carteles mexicanos; en el sur del Pacífico (Cauca y Nariño) el ELN los ha enfrentado e importantes agentes de las AGC han sido derrotados por los nuevos grupos rearmados después de la dejación de armas de las Farc-ep. Las operaciones de la Fuerza Pública han golpeado en particular a la fracción de Otoniel y sus mandos, contribuyendo al fraccionamiento de las AGC. En el último año han tenido presencia en cerca de 190 municipios, principalmente del noroccidente y grupos propios o aliados en Bolívar, Cesar, La Guajira, Meta, Putumayo y Caldas. En otros departamentos han tenido incursiones menores. [130]

Otros grupos narco-paramilitares de menor influencia siguen actuando en Meta y Casanare (Los Puntilleros, ex ERPAC), Magdalena y Guajira (Los Pachenca), en Putumayo (La Constru), Nariño (Contadores) y otras regiones. Todos alimentan grupos de sicarios o de cobro que les sirven a sus prácticas mafiosas.

Los narco-paramilitares, sucesores de los paramilitares desmovilizados en 2005-2006 han mostrado gran capacidad de alianzas con parapolíticos y con agentes del Estado, tal como lo han evidenciado denuncias de la jerarquía católica en Chocó y de la Comisión de Paz del Senado por acontecimientos recientes en Tierralta,[131] y la captura de miembros del Ejército transportando pertrechos para las AGC desde Bogotá a Urabá el 1 de julio de 2019.[132] La captura del jefe de la Constru en Bogotá destapó que desde tiempo atrás residía en el Cantón Norte del Ejército. [133] Estos hechos y antecedentes de complicidad y corrupción de agentes de la Fiscalía detenidos en Tumaco en 2017 y 2018 son parte de investigaciones de la Fiscalía General de la Nación y evidencias sobre servicios mutuos entre grupos de criminalidad organizada y ciertos agentes del Estado.

[130] Indepaz, *Op. Cit.*
[131] Declaración de monseñor Juan Carlos Barreto, obispo de Quibdó en la sesión con la Secretaría Técnica de la CNGS realizada en junio de 2019. Ver también https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/hay-un-resurgimiento-de-grupos-paramilitares-y-de-la-parapolitica-roy-barreras/20190628/nota/3920659.aspx
[132] Ver https://noticias.caracoltv.com/antioquia/cae-camion-del-ejercito-con-dotacion-oficial-que-al-parecer-iba-para-grupos-ilegales-de-uraba
[133] ver https://noticias.caracoltv.com/colombia/hay-mas-militares-trabajando-para-narcos-de-la-constru

34

Rearmados y disidentes post dejación de armas de las Farc-ep: violencias sin futuro

Un fenómeno nuevo después de la dejación de armas por las Farc-ep ha sido la proliferación de pequeños grupos rearmados por milicianos o ex-miembros de las FARC que decidieron organizarse para prestar servicios de seguridad y control al narcotráfico en algunas regiones como la costa nariñense, norte del Cauca, Caquetá, Catatumbo, Arauca y Bajo Cauca. Son grupos locales sin conexión entre sí ni propósito político y que incluso se enfrentan por territorios o relaciones con los dueños del negocio ilegal. Aunque son de alta agresividad y sin mandos ni protocolos, en conjunto tienen menor capacidad de daño o de confrontación que lo que se les reconocía a los frentes de las Farc-ep en esos territorios. La tendencia, como ha ocurrido en el pasado, es la proliferación al inicio del post-acuerdo y reagrupamiento en la medida en que se imponen los más fuertes y con capacidad de dirigir la violencia. Y corresponde a dinámicas delincuenciales sin posibilidades de articulación insurgente.

Paralelamente a ese rearme residual se ha presentado la persistencia de disidencias o frentes de las Farc-Ep que no aceptaron los acuerdos de paz y siguen en sus estructuras armadas y en sus negocios. El más nombrado es el Frente que dirige Gentil Duarte y se afirma que mantiene relaciones con pequeños grupos en Cauca, Caquetá, Putumayo y Bajo Cauca Antioqueño. Duarte ha intentado sin éxito atraer al grupo que dirigió El Guacho o Frente Oliver Sinisterra, al autonombrado Guerrillas Unidas del Pacífico y a otros del Pacífico nariñense. Durante este periodo post-acuerdos ha mantenido sus áreas de influencia en Guaviare y hacia el oriente sin operaciones ofensivas contra la fuerza pública y en un estatus quo o colaboración con grupos narco-paras de zonas vecinas. De acuerdo con la dinámica que ha mostrado y el contexto regional y nacional, es poco probable que se convierta en el núcleo para una resurrección de las Farc-ep con posibilidades de abrir una nueva etapa de insurgencia y enfrentamiento por el poder o por la expansión de estructuras político militares hacia las regiones centrales de la economía y el Estado. No obstante estos límites, es posible que en el futuro inmediato estas disidencias aglutinen a otros y sirvan de refugio a reincidentes que firmaron los acuerdos y por algún motivo retornan a las armas.

Los grupos rearmados post acuerdo y las disidencias de las Farc-ep no tienen la capacidad de confrontación que éstas tenían en los años anteriores a las conversaciones de paz, en su fase de repliegue por la ofensiva contrainsurgente. En cuanto a municipios con alguna presencia los registros muestran que esos grupos actúan en menos del 30% de lo que impactaban las Farc-ep y que tienen menores posibilidades de perturbación del orden público pero con capacidad de mantener negocios violentos, servicios de seguridad a mafiosos y acciones de fuerza en cerca de 90 municipios.[134]

[134] Carlos Espitia Cueca, 2019. "Grupos armados post-desarme Farc Ep".En https://www.nodal.am/2019/07/grupos-posdesarme-farc-ep-la-reconfiguracion-armada-en-colombia-por-carlos-eduardo-espitia-cueca/

Las violencias estructurales

Todos los grupos armados ilegales que persisten en el post-acuerdo mantienen negocios legales e ilegales para reproducirse, unos porque la razón de su existencia es el lucro y otros como el ELN porque la economía ilegal de sostenimiento para la lucha armada es parte de su estrategia. Pero, más allá de esas necesidades de reproducción, los narco-paramilitares y rearmados post-Farc-ep cumplen el papel de fuerza armada criminal al servicio de negociantes ilegales y de empresas que desde tiempo atrás están en la disputa por territorios y recursos y utilizan la violencia y contextos violentos para sus objetivos de acumulación.

Este modelo violento de acumulación fue parte de la guerra durante décadas en Colombia y en el post acuerdo con las Farc-ep está pasando a nuevas modalidades: lo que fue desplazamiento y despojo se transformó en concentración irregular de tierras y recursos para macro-proyectos, y en la fase actual se propone la normalización o formalización; las fronteras con la Amazonía y el Andén Pacífico son ahora objetivo de valor de acaparadores de tierra que utilizan grupos armados, deforestación, repoblamientos, para sus propósitos de acaparar tierras y recursos minero energéticos, incluidas zonas de reserva forestal y territorios colectivos. En las zonas de minería del oro la alianza o cohabitación con grupos armados narco-paramilitares y rearmados post-Farc-ep es frecuente en la entrada de grandes inversionistas y en la ampliación de sus proyectos sometiendo a los mineros tradicionales pequeños y medianos. Y por supuesto la cadena del narcotráfico tiene en el ADN la violencia que en la fase actual se recompone para darle continuidad a cultivos, producción, tráfico y lavado de activos.

Respuesta tardía y militarizada desde el Gobierno

La astenia de la respuesta estatal y gubernamental a los retos del post acuerdo en el país y en las zonas más impactadas por confrontaciones armadas y operaciones de guerra ha dejado amplio margen a la recomposición de narco-paramilitares y de los grupos rearmados y disidentes por Farc-ep.

En primer lugar hubo fallas de previsión y preparación para la respuesta rápida, extraordinaria y efectiva a las nuevas conflictividades violentas y socioeconómicas. Esto se reflejó en lentitud y descoordinación de la acción estatal inter-agencial, desconfianza para una alianza con las comunidades y tramado social, en contraste con la velocidad de posicionamiento de mafias, narcotraficantes y grupos con intereses económicos acostumbrados a acumular en contextos y dinámicas violentas. Los trámites de montaje institucional para la implementación de los acuerdos y la oposición radical desde la ultraderecha ayudaron a demorar las medidas de nuevo control territorial y poblacional y le dejaron mayor margen a la recomposición violenta en las zonas más críticas por violencia en esta década.

Con el triunfo electoral de las fuerzas opuestas a temas centrales del Acuerdo de Paz, a los problemas de desfase y débil iniciativa se sumaron la falta de recursos y el freno desde el gobierno a la implementación de los acuerdos especialmente en los componentes de Reforma Rural Integral y programas territoriales de inclusión socioeconómica. En efecto, no se ha tenido una efectiva política de incorporación socioeconómica de poblaciones afectadas

por dinámicas violentas y armadas ni programas de seguridad humana y de reconversión económica de regiones con soluciones urgentes y ampliación de las libertades democráticas. Los planes y compromisos con comunidades se han quedado en el papel y con presupuestos marginales como ocurre con el Fondo de Tierras y la entrega efectiva de predios, con los PDETs reducidos a los recursos ordinarios, los planes de sustitución concertada se reducen a pagar parcialmente deudas de la administración pasada sin llegar a proyectos productivos sostenibles para las familias inscritas y menos para las 400.000 que están a la espera de la presencia social del Estado en las regiones con impacto de economías cocaleras.[135]

Las fuerzas armadas han desplegado varias operaciones para copar y controlar los territorios en donde estaban las Farc-ep antes del pacto de paz y las zonas de influencia de los narco-paramilitares y rearmados post acuerdo que el gobierno denomina Grupos Armados Organizados. Esa presencia militar de control territorial se dirige en buena parte a la seguridad inversionista y contra "objetivos de alto valor"; por otro lado concentra efectivos y recursos en las campañas de erradicación forzada de cultivos de coca y de ataque al narcotráfico. Las órdenes operacionales de las Fuerzas Armadas, ampliamente discutidas a partir de las alertas del New York Times y la revista Semana, muestran no sólo la presión de hecho por "falsos positivos" sino la concentración de recursos y mandos en detenciones y bajas a los llamados Grupos Armados Organizados, GAO, sin que se incluya indicadores de seguridad humana y articulación a programas sociales de real impacto.[136]

> "El eje operativo no es ni seguridad como derecho ciudadano ni seguridad humana como enfoque de integralidad. La consecuencia, entre otras, es que las poblaciones en las zonas con historias recientes y continuadas de violencia, incluidas las que han estado atrapadas en economías ilegales, son asumidas como parte del problema, de las amenazas y riesgos, y no como los aliados estratégicos para la transición democrática a la consolidación de territorios de paz."

La orientación general en la política de seguridad y defensa aprobada como bases del PND es la seguridad para el emprendimiento, que privilegia la seguridad corporativa y el control del territorio desde la protección de macro-proyectos agroindustriales, de infraestructura y minero energéticos. El eje operativo no es ni seguridad como derecho ciudadano ni seguridad humana como enfoque de integralidad. La consecuencia, entre otras, es que las poblaciones en las zonas con historias recientes y continuadas de violencia, incluidas las que han estado atrapadas en economías ilegales, son asumidas como parte del problema, de las amenazas y riesgos, y no como los aliados estratégicos para la transición democrática a la consolidación de territorios de paz.

[135] Congresistas independientes, 2019. "Balance de implementación del Acuerdo de Paz en el primer año de la Administración de Iván Duque."

[136] Revista Semana, 2019. "¿Falsos positivos 2.0? La denuncia de 'The New York Times' contra el Ejército Nacional." Semana 5/18/2019. Disponible en https://www.semana.com/nacion/articulo/ordenes-de-letalidad-the-new-york-times-habla-de-posibles-falsos-positivos/615936

En resumen

Las confrontaciones armadas que persisten en regiones importantes de Colombia tienen impactos graves para la población y las economías pero son menores de los que se presentaban antes del acuerdo final entre las Farc-ep y el Estado. En cerca de la tercera parte de los municipios se registran confrontaciones armadas de diverso tipo y en 150 de ellos hay presencia armada del ELN. Los objetivos y características de las acciones armadas de los grupos narco-paramilitares, rearmados o residuales y disidentes de las Farc-ep se hacen más visibles por la disputa por territorios entre sí y con el despliegue de la Fuerza Pública.[137] Sin embargo, no configuran un estado de guerra en el conjunto del país ni son el inicio de un nuevo ciclo de conflicto armado interno con perspectiva de disputar el poder del Estado o de acercarse a la situación de desestabilización que se dio en los años noventa y principios del siglo XXI.

No es cierto como dice el uribismo que en Colombia estemos ante una guerra similar o peor que antes de los pactos de paz, ni que las disidencias de las FARC EP tengan posibilidad de reagruparse para repetir la historia de insurgencia. El futuro de las estructuras armadas de-

[137] Ver mapa en el anexo al final del libro.

pende de muchos factores y entre ellos de la efectividad del Estado en la implementación de los pactos de paz, en los planes socio económicos democráticos de gran alcance en las regiones, del avance en las negociaciones con el ELN y en estrategias de desmantelamiento de narco-paras, paramilitarismo, mafias con estructuras macro criminales y en más amplios consensos y movilización por la paz y la democracia. El obstáculo mayor para una transición más rápida al post-conflicto es la fuerte oposición a los acuerdos de paz desde el partido de gobierno, la ofensiva de la ultraderecha para recuperar terreno perdido y estrategias similares a la "seguridad democrática" dentro de las Fuerzas Armadas y el énfasis en los enfoques de seguridad antiterrorista y de acción integral desde lo militar y no desde la seguridad humana. Si no se consolida una gran alianza política y social de movilización por la paz que se exprese también en los gobiernos territoriales, ni se aíslan la estigmatización y los discursos del odio, la transición al post-conflicto será más difícil y traumática y las confrontaciones armadas, desplazamiento forzado y asesinato de líderes y lideresas tendrán mayor espacio en las regiones.

Avances desestimados

El primer año del Presidente Iván Duque y la confrontación con el ELN. Cábalas sobre los próximos tres años

Luis Eduardo Celis

35

Se cumple el primer año de la administración del Presidente Iván Duque y continúa la confrontación del Estado colombiano con esta organización insurgente que en el mes de julio del año en curso cumplió 55 años de existencia, y todo parece indicar que el Presidente Duque, como los últimos doce presidentes, no logrará la derrota militar de esta guerrilla, lo cual ratifica la tesis de que este tema no tiene salida militar y que el camino de los diálogos y las negociaciones es el indicado para integrar a esta organización rebelde.

Iván Duque como presidente electo dijo que no hablaría con el ELN si esta organización no liberaba las personas secuestradas en su poder, suspendía esta repudiada práctica y cesaba acciones criminales de manera unilateral; afirmación que genera preguntas sobre a qué prácticas hacía referencia, porque el ELN tiene un amplio repertorio de acciones ilegales. Posteriormente reiteró estas mismas exigencias en su discurso de posesión el 7 de agosto de 2018, y agregó que el Comisionado de Paz haría una evaluación del proceso de diálogo, para lo cual se tomaría cien días durante los cuales interpelaría una diversidad de sectores. Pero no adelantó ninguna de las dos cosas.

Durante los primeros meses del nuevo gobierno retornó la incertidumbre sobre la continuidad de la mesa existente y el proceso de diálogos y negociaciones que el ELN venía sosteniendo con el Presidente Santos, que tenía como referentes una agenda y una delegación de esta guerrilla que permanecía en Cuba y estaba coordinada por Pablo Beltrán, quien desde el primer momento en que Iván Duque fue elegido como Presidente de la República le manifestó su interés en dar continuidad al proceso de diálogo, y en discutir de manera directa y bilateral lo que el gobierno pusiera sobre la mesa.

> “De este modo no se vislumbra el retorno a una mesa de diálogo; el Eln insiste en su formato de bilateralidad y el Gobierno del Presidente Iván Duque en el suyo de unilateralidad, en cuanto a las formas de abrir un eventual proceso de diálogos y negociaciones, porque en lo que se refiere al fondo de las estrategias es muy difícil que un gobierno de defensa del statu quo tenga interés en reformas y transformaciones que hacen parte de las aspiraciones del ELN.”

Sin embargo, entre agosto y diciembre de 2018 fueron reiterados los pronunciamientos del Presidente Duque y del comisionado Ceballos en el mismo sentido de no hablar mientras aquella no cumpliera con las exigencias mencionadas, en un verdadero mantra que se mantenía como directriz, ante el cual Pablo Beltrán respondía con el suyo sobre agenda abierta y bilateral. Así, los primeros meses de gobierno estuvieron marcados por especulaciones sobre contactos directos entre el Gobierno Duque y el ELN, la posibilidad de trasladar la mesa de conversación en Cuba a España o a Noruega, o la liberación de un grupo de policías y militares que el ELN había capturado al final del gobierno Santos e iniciando el gobierno Duque, la cual se dio con ayuda de la Iglesia Católica, el CICR y la Defensoría del Pueblo.

Para las festividades Navideñas y el inicio del nuevo año, el ELN decretó un cese unilateral que no estuvo exento de dificultades pues denunció que campamentos suyos habían sido bombardeados en la época decembrina. Y así finalizó el año.

El jueves 17 de enero un carro bomba explotó en las instalaciones de la Escuela de Policía General Santander, la

entidad de formación más importante de la policía, el cual ocasionó la muerte de veintitrés jóvenes cadetes, muchos con incipiente trayectoria, y un número considerable de heridos. Fue un golpe durísimo en el corazón de la institución de seguridad que produjo un amplio repudio nacional e internacional, y una rápida reacción señalando al ELN como responsable, autoría que éste asumió a los tres días del ataque; y ante el cual el Presidente Duque dio por terminada la expectativa de una eventual mesa con este grupo guerrillero, y exigió a Cuba la entrega de la delegación de éste aduciendo no haber firmado los protocolos de negociación que incluían uno especial sobre posibles rupturas del proceso..

A un año de este nuevo gobierno aquella delegación se mantiene en Cuba porque el Gobierno colombiano no ha respetado dicho protocolo a pesar de la explícita posición de Cuba y Noruega como países garantes sobre la obligación de hacerlo. Por el contrario, el gobierno del Presidente Duque tomó el camino de solicitar a través de trámites oficiales la extradición de los integrantes de la delegación del diálogo del ELN en Cuba.

Así las cosas, un año después del inicio de este gobierno el conflicto continúa, sin diálogos a la vista y con un "pequeño ciclo de crecimiento y expansión" de dicha guerrilla, que ha tenido quizás el semestre de más actividad militar en la última década, especialmente en Arauca y en las regiones donde ha permanecido: Catatumbo, Chocó, sur de Bolívar, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Cauca y Nariño.

Tema igualmente relevante en este semestre ha sido el protagonismo que el gobierno le ha atribuido al ELN en la crisis de Venezuela ("de máximo valor estratégico)", que como bien se sabe ocupa buena parte de las energías de su diplomacia, orientada a contribuir a la salida del Presidente Maduro. Con ello la presencia de aquel en territorio venezolano, siendo real, es utilizada para afianzar el discurso de "colaboración con organización terrorista", y se lo quiere mostrar como un león siendo que en el marco de la magnitud de la crisis Venezolana no pasa de ser un gato.

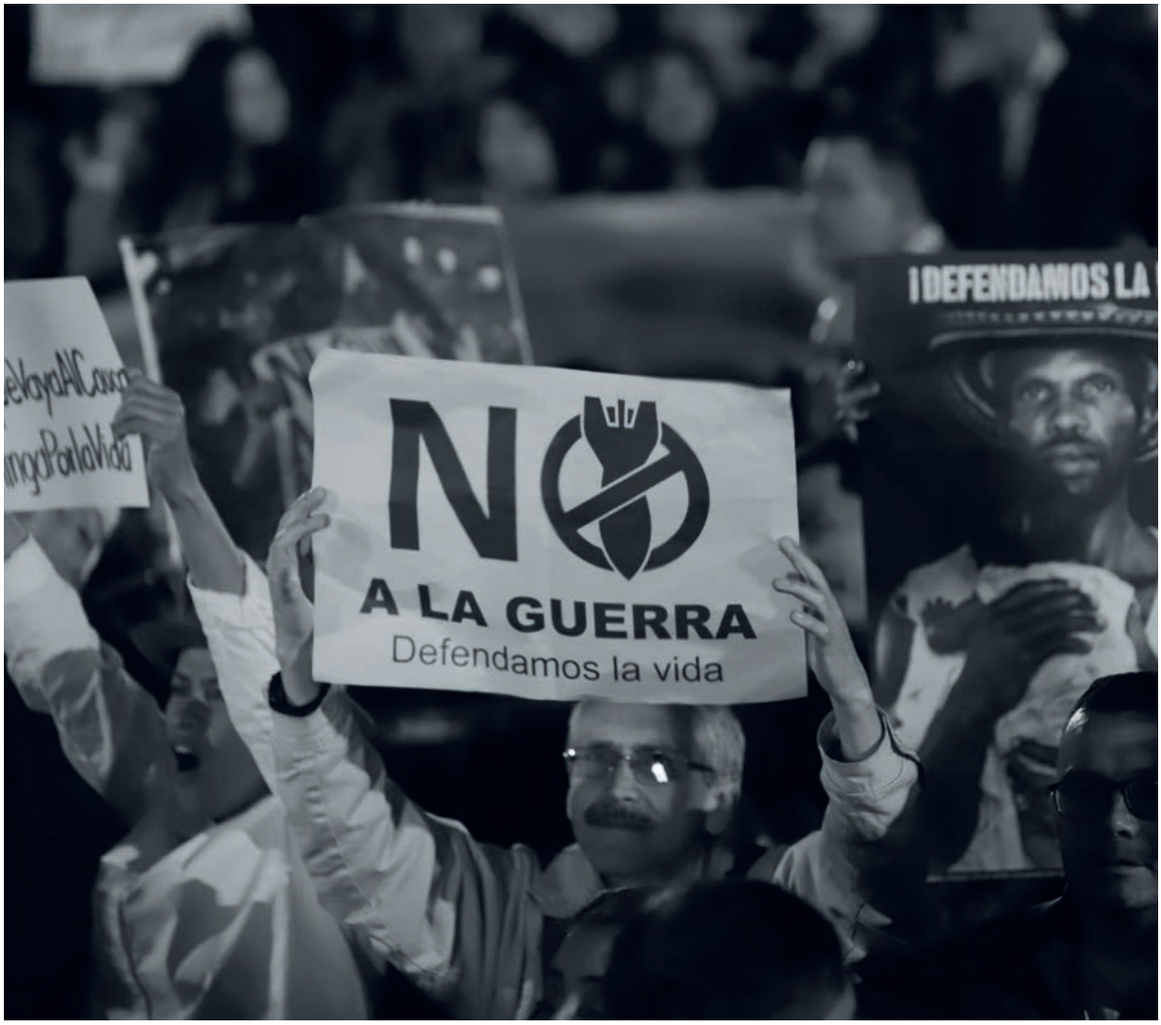
Así las cosas no se vislumbra el retorno a una mesa de diálogo; el ELN insiste en su formato de bilateralidad y el Gobierno del Presidente Iván Duque en el suyo de unilateralidad, en cuanto a las formas de abrir un eventual proceso de diálogos y negociaciones, porque en lo que se refiere al fondo de las estrategias es muy difícil que un gobierno de defensa del statu quo tenga interés en reformas y transformaciones que hacen parte de las aspiraciones de aquel grupo guerrillero.

Por ahora solo hay sangre, sudor y lágrimas, el sufrimiento de comunidades, el reforzamiento del discurso, prácticas de "mano dura" y la continuidad de un conflicto que, insisto, no tendrá salida militar porque en esencia es una confrontación que se juega en el terreno del control territorial y la permanencia de fuerzas irregulares que, como el ELN, históricamente no ha podido ser derrotado.

A quienes perseveramos en el camino de los diálogos y las negociaciones, que por ahora no son viables, nos queda la

tarea de pensar y trabajar por un proceso exitoso, que en el caso del ELN pasa porque ellos se decidan a trabajar de manera firme y decidida por un proceso viable; porque el gobierno defina una estrategia y una oferta de negociación que tenga las variables de participación y de transformaciones sociales, y una ciudadanía que trabaje por cerrar este largo alzamiento armado, en un momento en el cual nuevamente se reciclan viejas violencias y se entra en un nuevo ciclo de confrontaciones armadas.

Una paz negociada con el ELN continúa siendo el reto, pero se requieren compromisos, políticas y actores diversos que la hagan viable.



36

Logros de negociación con el ELN desestimados por el actual gobierno

Carlos Medina Gallego[138]

Enero 2012

Después de cerca de cuatro años de decenas de reuniones secretas en Venezuela, Ecuador y Brasil, se firmó un "Acuerdo de Diálogos para la Paz de Colombia" suscrito por el Estado colombiano y el ELN ante seis países Garantes (Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Noruega y Venezuela). Durante ese periodo se elaboraron Protocolos entre ambas partes para concretar aspectos básicos que se abordan en todo proceso de paz, relativos al funcionamiento de la Mesa de conversaciones, el traslado y estadía de la Delegación del ELN; y sobre qué hacer ante una eventual ruptura de los diálogos,

El Acuerdo incluyó una agenda para superar la violencia de manera dialogada y procesual, con participación de la sociedad (punto 1, la búsqueda de "Democracia", y "Transformaciones para la paz" (puntos 2 y 3), con mínimos cambios verdaderos y una visión de justicia comprensiva de los derechos de las víctimas (punto 4); y especificó aspectos del fin del conflicto (punto 5, cómo "sacar la violencia de la política", y avanzar en "el tránsito del ELN a la política legal"). Para ello se fijaron contenidos esenciales como "a. Definición de la situación jurídica del ELN y sus integrantes; b. Condiciones y garantías de seguridad para el ELN; c. Condiciones y garantías para el ejercicio de la política para el ELN; y d. Tratar la privación de libertad de los miembros del ELN procesados o condenados…".

Oct 2016– Enero 2017

Se suscribieron los "Acuerdos de "Cotacachi, Imbabura", por los que procede a dejar en libertad personas retenidas por el Eln. El Gobierno concedió dos indultos y nombró a dos Gestores de Paz del Eln, Eduardo Martínez y Juan Carlos Cuéllar.

Julio– sept.2017

Las partes, conscientes de ajustes necesarios, convinieron desde octubre de 2016 no sólo tratar el primer punto concerniente a la "Participación de la Sociedad en la construcción de la Paz" (punto 1), y establecer una sub mesa para simultáneamente tratar el sub-punto 5f: "Dinámicas y acciones humanitarias". Este punto concentró gran parte de los debates de ese ciclo, siendo suscrito por las partes un Acuerdo de reconocimiento de un "Marco de Referencia Común" para realizar acciones humanitarias de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), que permitieran disminuir la intensidad del conflicto.

[138]Tomado de Carlos Medina Gallego, "Proceso de paz con el ELN a un año del gobierno del presidente Iván Duque Márquez – insumos", Bogotá, julio de 2019.

Febrero 2017

Acuerdos sobre el Reglamento de Funcionamiento de la Mesa, la constitución del Grupo de Países de Apoyo, Acompañamiento y Cooperación (Alemania, Italia, Países Bajos, Suecia, Suiza). Acuerdo de Pedagogía y Comunicación para la Paz, el 5 de junio (Comunicado conjunto No1 y Comunicado conjunto N.3, del 16 de febrero y el 6 de junio de 2017), y otras materias de funcionamiento y logística.

Agosto–octubre 2017

Primera Audiencia de la Mesa sobre el Chocó encaminada a la formulación de un acuerdo humanitario para superar las difíciles circunstancias de vida de las comunidades de dicho departamento en cuanto a garantía de derechos humanos..

Mayo 2018

En Maiquetía -Venezuela las partes acordaron solicitar a la República de Cuba ser la nueve sede y pactaron proyectar trabajos de cara a un nuevo Cese al Fuego, y el desarrollo de la Participación social, en búsqueda de un "Acuerdo Marco" que diera continuidad al Proceso Paz y a la Mesa de conversaciones

Febrero–junio 2017

Mandato a una Comisión de las partes para preparar un Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional (CFBTN), Las partes solicitaron al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas la verificación y monitoreo del cese al fuego, que tuvo vigencia 101 días a partir del 1 de octubre de 2018, con importantes logros pese a varios incidentes que generaron la necesidad de revisar y ajustar la propuesta de un nuevo acuerdo de cese bilateral.

Octubre–noviembre 2017

Acuerdo sobre Mesa Transitoria relativa al Cese al fuego para buscar solución a hechos violatorios y a diferencias de interpretación, surgidas sobre los Protocolos del cese, situación que preocupa a ambas partes, pero que en el caso del Eln señala una creciente ocupación militar de los territorios con riesgos en materia de derechos humanos para la población. Se crea el Fondo con recursos del Grupo de Países de Acompañamiento, Apoyo y Cooperación (Gpaac), dirigido a apoyar el desarrollo de las conversaciones. Sin embargo, tal vez lo más importante en materia de agenda de este ciclo es que se llega a un primer Acuerdo sobre Participación de la Sociedad,

Acuerdo referido a un Programa Puntual de Desminado Humanitario en el Departamento de Nariño. Se estableció el Fondo con recursos del Gpaac al proceso, para financiar gastos de la Delegación del Eln en el Proceso de Paz y algunas actividades de la Mesa de Conversaciones.

Acuerdo de desminado humanitario y se desarrollan las audiencias humanitarias con el departamento del Choco.

Cuando se firmó con las FARC, el ELN todavía estaba allí

Víctor de Currea-Lugo

37

Hace varios años, cuando empezaron los primeros acercamientos entre el gobierno y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las cámaras y los micrófonos miraban a La Habana, al proceso con las FARC. Recuerdo que en 2014, visitando como periodista e investigador una zona del Frente de Guerra Oriental del ELN, uno de sus comandantes me resumió su postura frente al proceso de paz entre el Gobierno y las Farc-ep diciendo: "Me importa un carajo". Diez meses después, el mismo comandante me decía: "Esa vaina hay que tomarla muy en serio". Es decir, contrario a lo que la mayoría opina, yo sí creo que el ELN era consciente del momento político, pero no por ello estaba de acuerdo con lo que se venía gestando en términos de paz.

En esa época se dieron los pocos encuentros preliminares, de los cuales me gustaría destacar dos cosas: La promesa de que el proceso con las Farc-ep sería en paralelo, que el Gobierno no cumplió; y las largas esperas entre una y otra cita. Me decía Antonio García que allí se perdieron quince valiosos meses que, como también reconocía un delegado del Gobierno, después hicieron mucha falta. Para el ELN esas demoras eran parte de la lógica de "negociar con el más grande", esperando que la ley de arrastre empujara al ELN hacia la Mesa. Un trato de "hermano menor" que siempre lo molestó.

Los meses previos al anuncio de la agenda (marzo de 2016) estuvieron llenos de incertidumbres. Los canales de información no funcionaban de la mejor manera, pero sí había voluntad política de negociar, aunque el demonio está en la letra pequeña. La ausencia de un canal directo entre Santos y Gabino fue una gran falla.

La agenda, anunciada en marzo de 2016 en Caracas, fue un logro pero no por ello estuvo ausente de enemigos: En ambos lados se criticó su alcance, y en la sociedad algunos lo plantearon como una declaración etérea. Para el ELN fue un gran avance porque lograron arrancarle al gobierno el paquete de "transformaciones esenciales para la paz" cuyo contenido debería definirse en el curso de las negociaciones. Yo creo que el problema es que muchos cometían el error de verla como un documento final de un proceso, y no simplemente como un marco para empezar a hablar, un punto de partida. Eso era el reflejo de algo que acompañó todo el proceso: la falta de imaginación política.

"El problema es que muchos cometían el error de verla como un documento final de un proceso, y no simplemente como un marco para empezar a hablar, un punto de partida. Eso era el reflejo de algo que acompañó todo el proceso: la falta de imaginación política."

La agenda aprobada no fue del agrado del presidente Santos, quien volvió sobre el tema del secuestro. Creo que Santos quería mostrar resultados a corto plazo. Y el ELN, en un acto de soberbia, hizo del secuestro un asunto de principios y no de métodos. El secuestro no se pue-

de justificar de manera política, ética ni económica. Pero primaron más pulsiones atávicas que realidades políticas. Eso trabó la Mesa durante casi un año. En los círculos del Gobierno los avances con las Farc-ep le permitían aplazar el proceso con el ELN. Además, querían algo fácil, partiendo de que éste era más pequeño.

Hubo otro problema: acuerdos en dos niveles, lo firmado, y lo verbal, aquello que las partes preferían dejar en palabras para no comprometerse en el papel. De esto hay varios ejemplos, como el de quiénes deberían ser liberados para dar paso por fin a la instalación de la Mesa, planeada para octubre de 2016; pero si los acuerdos escritos están abiertos a todo tipo de interpretaciones, los verbales aún más. Claro que eso es un mecanismo para destrabar el proceso, pero a la larga termina pasando la factura: dos versiones de un acuerdo no pueden sobrevivir por mucho tiempo sin dar paso al choque de interpretaciones.

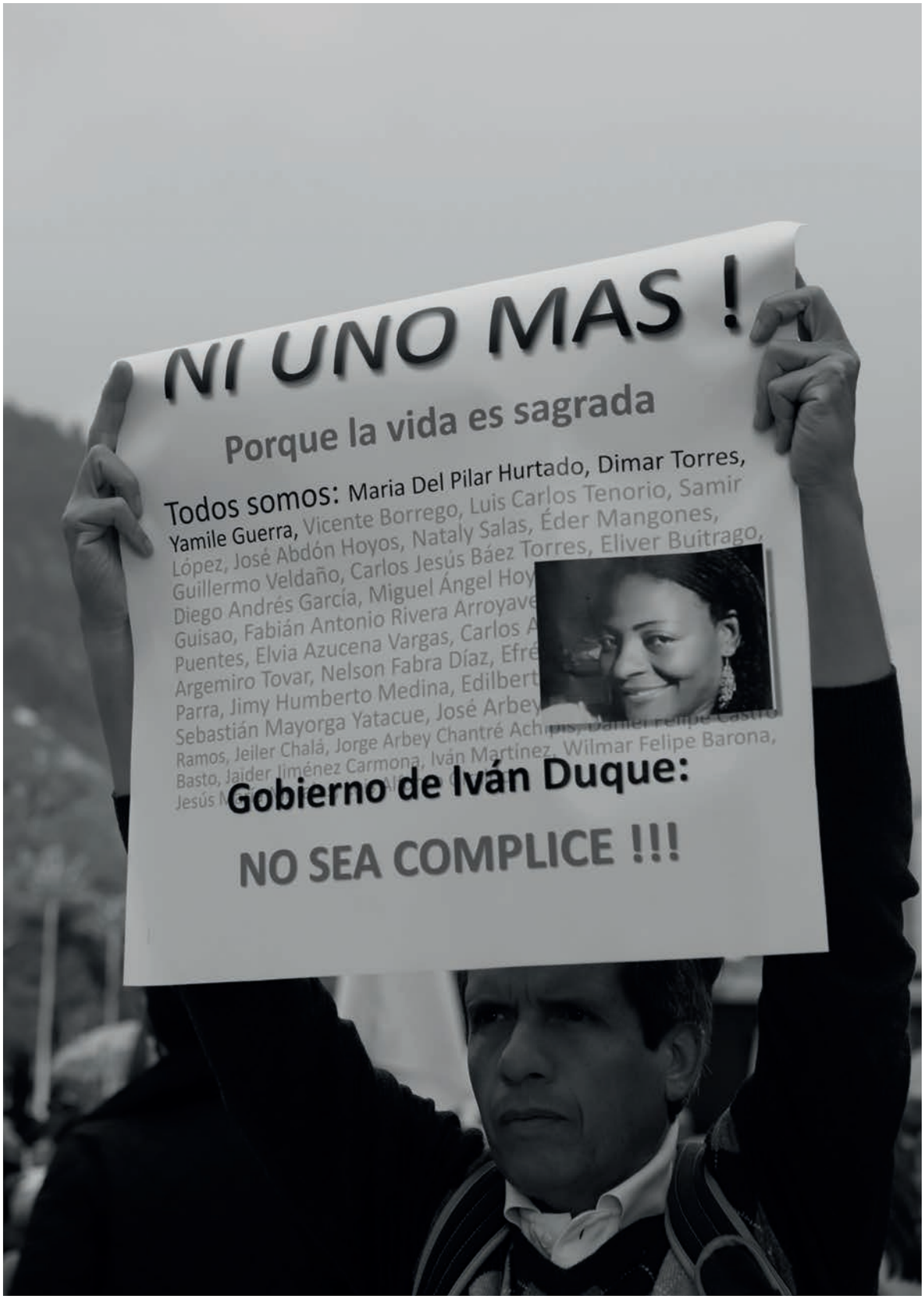
La Delegación ante la Mesa era potestad de cada parte pero el gobierno seguía insistiendo en que hubiera representación de todos los frentes, un trato que no tuvieron las Farc-ep. Lo que pasa es que la idea de un ELN fragmentado sigue siendo parte de la narrativa oficial y del imaginario social, la cual no comparto. Incluso, en la fase preliminar, hubo emisarios del gobierno que buscaron negociar frente por frente.

"La Delegación ante la Mesa era potestad de cada parte pero el gobierno seguía insistiendo en que hubiera representación de todos los frentes, un trato que no tuvieron las Farc-ep. Lo que pasa es que la idea de un ELN fragmentado sigue siendo parte de la narrativa oficial y del imaginario social, la cual no comparto. Incluso, en la fase preliminar, hubo emisarios del gobierno que buscaron negociar frente por frente."

El debate sobre excarcelaciones de miembros del ELN avanzó, pero cayó en un gran error: confundir lo táctico con lo estratégico; la paz no se hacía para amnistiar algunos guerrilleros sino para abrir un nuevo escenario político en el país. El peligroso culto al "derecho a la rebelión" se volvió un palo en la rueda, un afán por darle dimensión jurídica a la paz, error que tuvo un alto costo político para las Farc-ep.

Finalmente la Mesa se instaló en Quito en febrero de 2017. En las dos delegaciones había real interés de avanzar, pero eran eso: delegaciones. Es decir debían consultar. El gobierno no entendió que la Delegación del ELN no podía tomar decisiones porque no era el Comando Central. Por lo mismo debería entender que parte de la metodología implica un mecanismo de consultas presenciales al ELN en Colombia, lo que los aleja del modelo Farc-ep de negociación.

La fórmula salvadora para avanzar en Quito era dividir el punto de partida: ya no se empezaría solo por el punto 1-A sobre participación política, sino a la par con el 5-F, acciones humanitarias que en este caso tenían un nombre implícito: fin del secuestro. Aunque hubo otros temas, el ELN seguía atrapado en su lógica


NI UNO MAS !
Porque la vida es sagrada
Todos somos: Maria Del Pilar Hurtado, Dimar Torres,
Yamile Guerra, Vicente Borrego, Luis Carlos Tenorio, Samir
López, José Abdón Hoyos, Nataly Salas, Éder Mangones,
Guillermo Veldaño, Carlos Jesús Báez Torres, Eliver Buitrago,
Diego Andrés García, Miguel Ángel Hoy
Guisao, Fabián Antonio Rivera Arroyave
Puentes, Elvia Azucena Vargas, Carlos A
Argemiro Tovar, Nelson Fabra Díaz, Efré
Parra, Jimy Humberto Medina, Edilbert
Sebastián Mayorga Yatacue, José Arbey
Ramos, Jeiler Chalá, Jorge Arbey Chantré Achipis, Daniel Felipe Castro,
Basto, Jaider Jiménez Carmona, Iván Martínez, Wilmar Felipe Barona,
Jesús M
Gobierno de Iván Duque:
NO SEA COMPLICE !!!

38

“Aunque la invitación preguntaba por el cómo podría participar la sociedad, las intervenciones se centraron en el qué, en los puntos sustantivos. Eso era entendible porque espacios de esos son muy raros y la gente quería aprovechar la oportunidad para repetir su lista de asuntos pendientes. Al gobierno no le fue bien pero al ELN tampoco. Fue un diálogo directo del que las dos partes pudieran haber aprendido más de lo que parece que aprendieron.”

de hacer del secuestro un debate esencial. Esta fórmula bicéfala no fue aprovechada por el ELN, pero sí por el gobierno, al punto que trató siempre de supeditar el 1-A al 5-F.

Los primeros meses se dedicaron como era de esperarse a un debate más ideológico que técnico, pero fueron incapaces de pasar a propuestas concretas; se estancaron en la retórica. Incluso, el nivel de improvisación del gobierno fue tan alto que al final del primer año no se tenía ningún documento firmado aparte de comunicados de prensa y un par de acuerdos procedimentales. Una negociación que no va escribiendo avances, muestra retrocesos.

La idea del ELN desde la fase preliminar era lograr un diálogo en medio de un cese bilateral. Eso me decía Nicolás Rodríguez Bautista. Parecía un sueño lejano, pero curiosamente se fue concretando hasta que fue decretado para empezar el 1 de octubre de 2017, lo que constituyó el mayor avance de la Mesa junto con algunos pasos sobre el posible modelo de participación.

El país no es consciente que entre el 1 y el 6 de octubre, cuando entró en vigencia el mecanismo de supervisión de la ONU, el cese bilateral funcionó sin supervisores ni incidentes. La orden dada por Nicolás Rodríguez Bautista no solo era clara y contundente, sino que fue acogida por todo el ELN, lo que ratifica la unidad interna a pesar de las tensiones que tienen.

A la par se plantearon en las afueras de Bogotá una serie de reuniones entre las dos partes de la Mesa y delegados de la sociedad, en las cuales fue especial el tono de interlocución. Aunque la invitación preguntaba por el cómo podría participar la sociedad, las intervenciones se centraron en el qué, en los puntos sustantivos. Eso era entendible porque espacios de esos son muy raros y la gente quería aprovechar la oportunidad para repetir su lista de asuntos pendientes. Al gobierno no le fue bien pero al ELN tampoco. Fue un diálogo directo del que las dos partes pudieran haber aprendido más de lo que parece que aprendieron.

El censo de presos fue otra tarea acordada que evidenció las pésimas condiciones carcelarias. Allí el ELN trató de proponer unas medidas para beneficio de todos los presos, pero finalmente se impuso la noción de unas medidas específicas que tampoco avanzaron. Al final solo quedó un censo de más de 700 presos elenos, algunos de los cuales fueron reprimidos violentamente pocas semanas después de la elaboración del censo.

Una parte de la delegación del ELN estuvo en Bogotá como parte del mecanismo de supervisión del cese bilateral en curso, pero el gobierno empezó a desmontar de la lista de hechos cometidos por autoridades oficiales, para ser materia de supervisión; es decir, ésta apuntaba a lo que hiciera el ELN, lo cual

llevó a la ruptura del mecanismo. En diciembre de 2017, a pocos días del fin del cese, en un pleno de la Dirección Nacional del ELN, se impuso la tesis de que el gobierno no iba en serio, que la Mesa estaba estancada y que el cese no debería prolongarse.

Del lado del gobierno hubo un cambio sustancial del equipo negociador, llegaron nuevas voces y aumentó la esperanza en que ahora sí la Mesa avanzaría. El 9 de enero de 2018, era el día clave. El mensaje del ELN de diciembre era muy ambiguo y bien podía ser interpretado como un mensaje a favor de continuar la tregua, o lo contrario.

La nueva delegación del gobierno ya iba camino a la Mesa, en Quito, para su primera reunión con el ELN, cuando se les comunicó, desde Palacio que los diálogos se suspendían. El ELN no calculó que el cese al fuego bilateral era más importante de lo pensado, y el gobierno cometió el error de atar el cese a la continuación del diálogo. A nivel mediático los dos perdieron porque ante un país que no lee los detalles sino los titulares, la idea que quedó en el aire es que esa Mesa iba camino al fracaso.

La bomba contra una estación de policía en Barranquilla sumó más desazón. La delegación en Quito pensó incluso que no era responsabilidad del ELN. Esto no demuestra divisiones internas sino algo que es obvio: la delegación no es el Comando Central y su tarea era solo negociar; por tanto tratar de buscar responsabilidades penales del equipo negociador es perverso. Pero el ELN siguió sin leer de manera adecuada la reacción de la sociedad frente a ese ataque.

Luego, en marzo de 2018, cuando ya iban dos meses de suspensión de la Mesa, hubo una suma de esfuerzos desde Palacio y desde Quito para reabrirla. En esa ocasión tuve una larga y fructífera reunión con el presidente Santos y finalmente logramos que el proceso reiniciara con el nuevo equipo gubernamental. Pero ya se había perdido tiempo y el desgaste ante la opinión pública era grande. Al tiempo, se dio el proceso electoral que afectó la Mesa. Luego del triunfo de Iván Duque la Delegación del gobierno adoptó posiciones "más uribistas".

Un último esfuerzo, donde la iglesia católica y la comunidad internacional ayudaron (como en muchos otros momentos) permitió contar con un borrador de un nuevo cese al fuego, pero ya estábamos en los últimos días del gobierno de Santos y finalmente se impuso la lógica de dejar que el nuevo gobierno decidiera. Y el nuevo gobierno decidió no hacer nada.

Bajo el gobierno de Duque ha habido más canales privados y propuestas sin respuestas que cualquier otra cosa. El ELN por fin fue audaz –tarde, la verdad-, y liberó retenidos en Arauca y Chocó con la promesa hecha por el gobierno de que esos gestos permitirían reactivar el diálogo, pero nada fue suficiente. Cubrí, como periodista, las liberaciones de Chocó, incluyendo una larga entrevista con los comandantes del ELN del Frente de Guerra Occidental. Hoy puedo decir que, como en muchos casos, es más lo que se sospecha que lo que de verdad se sabe del ELN, dentro del cual se impuso el desgano por la negociación, al tiempo que el gobierno de Duque insistía en demandas cada vez más complejas, sabiendo que eso no podría ser cumpli-

39

do por el ELN, consiguiendo así que se frenara la apertura de la Mesa. Ese juego perverso de crear expectativas para luego negarlas, amenazar con evaluar el proceso para no reformularlo, pedir ayuda de la comunidad internacional para luego patear los protocolos firmados ante una eventual ruptura de la Mesa, conforman la carta de dilación que ha primado en el gobierno, al punto que es casi imposible pensar en un proceso de paz mientras Duque sea presidente.

De parte del ELN, donde se mantiene la unidad y la obediencia a sus estructuras de dirección, se impuso la tesis de continuar en la lucha armada. Los nuevos territorios ganados en parte por la desmovilización de las Farc-ep, más recursos económicos y la recomposición de algunas de sus estructuras, pero sobre todo la ausencia total de resultados aunque fueran parciales y limitados de estos años de negociación, dieron el espacio político para continuar en la guerra.

Pero el ELN no leyó el momento de auge social contra Duque a pocos meses de su posesión, y cometió el mismo error de Barranquilla y del barrio La Macarena de Bogotá (otro atentado con bomba): creer que una acción violenta iba a cambiar el panorama, y atacó la Escuela de Policía General Santander, en esta última ciudad. El debate en los tres casos siguió centrándose en lo jurídico, si se trataba o no de objetivos militares, olvidando que la paz no es un asunto de tribunales y de abogados, sino ante todo un asunto político. Y olvidando lo que significa un carro-bomba para la sociedad colombiana.

El sistemático incumplimiento del Estado a lo firmado con las Farc-ep aumenta la desazón. Me decía Pablo Beltrán que hace varios años todos le decían al ELN: "haga como las Farc-ep", pero que a finales de 2018 le decían lo contrario: "no vayan a hacer como las Farc-ep". Creo que en este proceso hubo demasiadas paranoias, no del todo gratuitas, demasiados esencialismos y dogmatismos de principios. En mi opinión, siempre hubo una sensación de que en cada paso se jugaba el todo por el todo, y por eso cualquier audacia podía ser vista como una debilidad. Sin imaginación la paz entre el gobierno y el ELN no será posible, pero tampoco con la ingenuidad con que algunos esperan.

A MODO DE BALANCE

La crisis humanitaria y la reinstalación de la guerra

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos

El desarrollo del proceso de negociaciones de paz con las Farc-ep y de los diálogos con el ELN desde el año 2012 tuvieron efectos positivos en la situación de los derechos humanos, que repercurtieron en un nuevo ascenso de la movilización social, el resurgimiento de acciones de protesta que habían permanecido ahogadas durante los años del terror oficial del régimen de la Seguridad Democrática, y sobre todo en la conformación de un vigoroso movimiento de víctimas que fue esencial para la firma del Acuerdo de Paz mismo.

Los procesos de diálogo dieron frutos tempranos para la sociedad colombiana. Entre los años 2012 y 2017 el país tuvo una reducción continua en los índices de violencia general, expresado entre otros indicadores en una reducción persistente en la tasa de homicidios que llevó a que Colombia experimentara en el 2017 la más baja de los últimos 42 años, según datos de la Fiscalía General de la Nación.[139] En el primer semestre del año 2018 Colombia tuvo las jornadas electorales más pacíficas en muchas décadas, alcanzando una participación electoral histórica superior al 53%, en tanto el aumento en la confianza económica generada por el proceso propició que la inversión extranjera aumentara de manera continua entre 2012 y 2017 en más de un 100%, y que la tasa de desempleo descendiera cerca de 3 puntos en 2017 con relación con el nivel en que se encontraba en el año 2010.[140]

Inmovilismo de la paz y reinstalación de la guerra. Ha bastado un solo año del Gobierno de Duque para que estos logros comenzaran a derrumbarse. El mandato de los líderes de su grupo político de "hacer trizas los acuerdos" y los esfuerzos de sectores del gobierno y del Congreso, y el empeño del ex fiscal general de la nación Néstor Humberto Martínez, así como de la extrema derecha tanto legal como ilegal, han llevado al inmovilismo el proceso de implementación de los acuerdos, aunque no han podido descarrilar completamente algunos de los elementos esenciales acordados como los referidos a la indepen-

[139] El Espectador, 21 de enero de 2018.
[140] Portafolio, 2 mayo 2018

dencia e integridad de los mecanismos de rendición de cuentas del sistema de justicia transicional, y la participación en la vida política de cerca de 13.000 desmovilizados que dejaron la armas, conformaron un nuevo movimiento político y siguen desarrollando valiosas iniciativas económicas, sociales y comunitarias en vastas regiones del país.

De otra parte, ante las presiones sociales de algunos sectores del Congreso y de distintas vertientes de la comunidad internacional el Gobierno Duque ha adoptado una actitud de simulación con el cumplimiento de los compromisos con la paz, fingiendo respetar unos acuerdos que se esmera en obstaculizar, y estimulando o conviviendo con economías ilegales vinculadas al narcotráfico, minería ilegal y con el paramilitarismo, junto con el vasto proyecto de control militar de las Zonas Estratégicas Integrales de Intervención, con lo cual en su conjunto está retrotrayendo al país a la guerra.

Dichas zonas terminan por subordinar y desestimar los procesos de concertación para implementar la transformación de los territorios más afectados por el conflicto, que se concretaron tanto en los 170 municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, como aquellos de aplicación de las estrategias del Plan Nacional de Intervención y Substitución. La estrategia ahora es militarizar los territorios, subordinar a las autoridades civiles y organizaciones sociales al poder militar, conceder facultades extraordinarias a la Fuerza Pública y otorgarles a los militares la coordinación de los planes de intervención determinados por el Consejo de Seguridad para implementar el "imperio de la ley" y la "estabilización" de un orden de privilegios y exclusión; todo lo contrario a los programas de transformación de los territorios acordados en los PDET, los PNIS y los programas de Reforma Rural, que debían ser jalonados directamente por la participación de las comunidades.

No deja de ser paradójico que las zonas más militarizadas coincidan con aquellas donde se expanden las economías ilegales y la presencia de actores ilegales, representados en el ELN, las llamadas disidencias de FARC y principalmente los grupos paramilitares. En estas regiones quienes luchan por la implementación del Acuerdo de Paz y las salidas negociadas al conflicto armado están siendo asesinados ante la ausencia de garantías de seguridad del Estado, la principal de las cuales es la ausencia de voluntad para implementar a través de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, un plan para el desmonte del paramilitarismo, como el principal y notorio incumplimiento por parte del Gobierno al Acuerdo de Paz.

La intensificación de las distintas manifestaciones del conflicto armado se expande y se agudiza en las distintas regiones del país una verdadera crisis humanitaria, mientras el gobierno volvió a la negación del conflicto armado y a la imposición de una nueva narrativa de la memoria, según la cual sólo la guerrilla ha vulnerado derechos en el pasado y es el único actor que lo sigue haciendo hoy. En medio de esta crisis, durante el primer año del Gobierno del presidente Iván Duque se cometieron 226 asesinatos de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos en el país,[141] cuya

responsabilidad en la inmensa mayoría de los casos no pudo ser determinada, lo que devela una estrategia de las empresas criminales de estos crímenes sistemáticos por ocultar o desviar hacia otros actores indeterminados la responsabilidad detrás de estos planes de exterminio, que no se detiene por más que el gobierno mienta sobre la supuesta reducción de los asesinatos en un 35%,[142] o que la Fiscalía afirme que los ha esclarecido en un 60% de los casos.[143] El mismo patrón se repite para el asesinato de desmovilizados de las FARC, el cual según cifras de Indepaz ha alcanzado a 55 de ellos durante el primer año de gobierno, mientras éste se jacta de que les está cumpliendo a las bases de las FARC que se mantienen en la legalidad. El exterminio se extiende también a los pueblos indígenas que han padecido el asesinato de 96 de sus integrantes bajo el actual gobierno de la "paz con legalidad".[144]

El Acuerdo de Paz contempla una ruta de compromisos para la superación de la grave situación de derechos humanos y de garantías para la labor de defensa en los territorios, que si hubiera voluntad de cumplirla debería haber dado cuenta ya por lo menos de la implementación de planes muy avanzados para el sometimiento voluntario y/o forzado de las estructuras paramilitares y la separación del servicio de los integrantes de la Fuerza Pública que no muestran resultados con este compromiso. El incumplimiento de estas obligaciones es la causa principal de la expansión del paramilitarismo, de los atropellos desbordados de la militarización y de la agudización de la crisis humanitaria.

Igualmente las desapariciones forzadas alcanzan una cifra de una víctima cada 4 días, comunidades indígenas y afro descendientes en el Chocó permanecen en confinamiento desde hace varios meses sin que la Fuerza Pública haga nada por evitarlo, y el Comité Internacional de la Cruz Roja denuncia en su último informe que ante la grave crisis humanitaria y la expansión de cinco nuevos tipos de conflicto armado en Colombia, en el último año,bajo este gobierno, el desplazamiento forzado ha aumentado en un 90%y en cada vez más regiones la gente ha vuelto a sentir miedo.[145]

[141] Nodal (7 agosto 2019). En el primer año de gobierno de Duque fueron asesinados 226 líderes sociales. En: https://www.nodal.am/2019/08/mas-de-200-lideres-sociales-asesinados-en-el-primer-ano-de-gobierno-de-duque/

[142] Uprimny, Rodrigo. (agosto 2019). "Cifras Mortales". En: https://www.dejusticia.org/column/cifras-mortales/

[143] https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-fiscalia-manipula-cifras-de-crimenes-contra-lideres-directora-asociacion-minga-articulo-873114

[144] ONIC (10 agosto 2019). SOS Norte del Cauca: ONIC denuncia y rechaza el vil ataque y asesinato de dos guardias indígena, y cinco heridos. En: https://www.onic.org.co/70-noticias/destacadas/3109-sos-norte-del-cauca-onic-denuncia-y-rechaza-el-vil-ataque-y-asesinato-de-dos-guardias-indigena-y-cinco-heridos

[145] CICR. https://twitter.com/CICR_co/status/1105259646544158721; Colprensa (28 marzo 2019). "La gente vuelve a tener miedo y el conflicto aumenta": informe del CICR

¡NI UNA
BALA
MÁS!
#ParaLaGuerraNada

IV.

PACTO POR COLOMBIA:

¿PACTO SIN DERECHOS?

ECONOMÍA Y REGIÓN

La terquedad del modelo económico extractivista y financiero

El primer año de Gobierno: Extracción financiera, petróleo y desaceleración económica global

Leonardo Rojas Rodríguez

Cierra el primer año de gobierno de Iván Duque en un escenario internacional adverso, y con una apuesta por el continuismo de un modelo extractivista que no cuenta con precios favorables ni con el financiamiento necesario para revitalizar la economía colombiana.

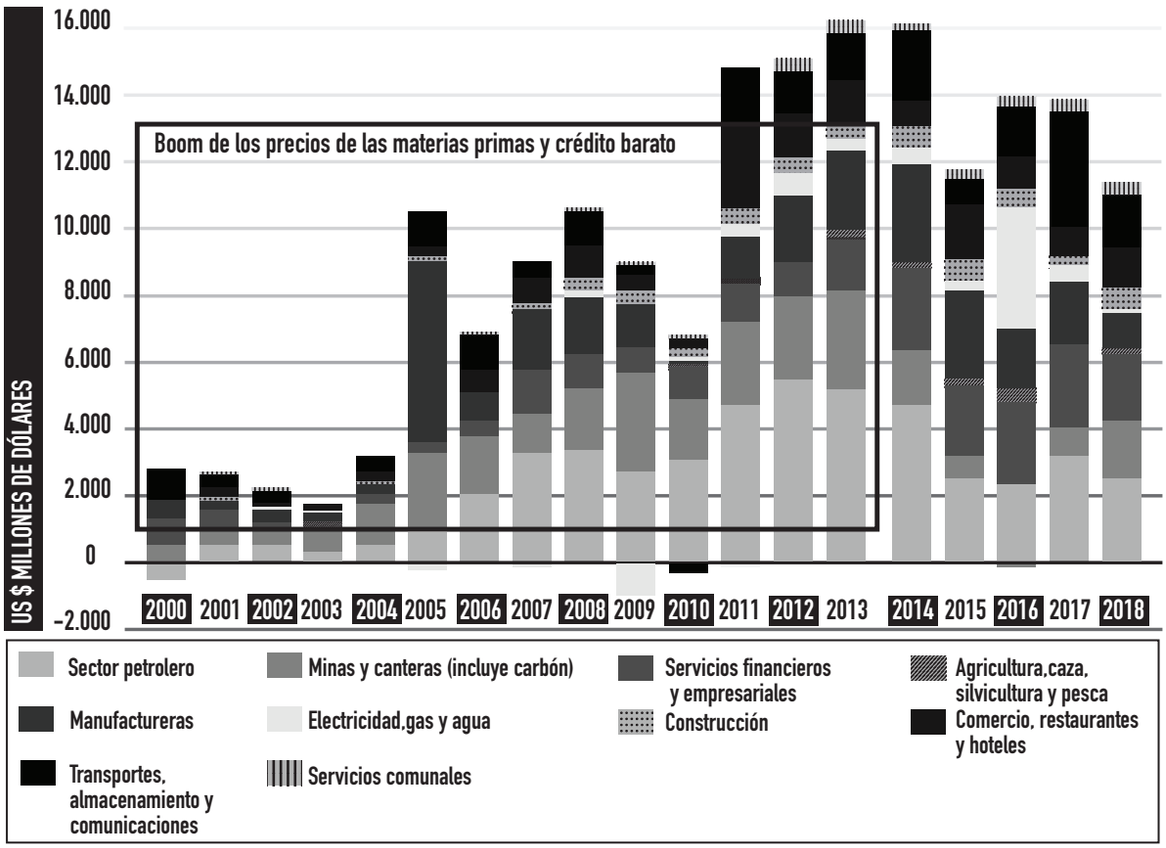
Dos elementos convergieron desde los inicios del presente siglo hasta el año 2014: la abundancia de crédito barato y el boom de los precios de las materias primas, en especial el petróleo. Dicha situación benefició a economías emergentes como la colombiana, dependiente tanto del financiamiento externo como de las exportaciones para obtener los ingresos necesarios para su funcionamiento.

Es difícil definir cuál de los dos componentes aportó más al período de crecimiento que experimentó nuestra economía; sin embargo, más que la persistente dinámica de los productos minero-energéticos, la abundancia de capital en el escenario internacional que permitió el crecimiento de las grandes economías a través del aumento de la demanda por bienes manufacturados y con alto componente tecnológico, generó que dichos países incrementaran la demanda por materias primas como el petróleo, el oro, el cobre y el litio (materiales fundamentales para la producción de los productos tecnológicos más demandados: celulares, computadores, carros eléctricos, entre otros). Así pues, las materias primas se convirtieron en un excelente vehículo de inversión tanto por los rendimientos obtenidos por la producción como por la especulación asociada a la misma.

Por todo ello la mejor forma de caracterizar estas dos décadas de la economía pasa por un boom financiero cuyo principal vehículo fue la especulación y la inversión en producción de materias primas, especialmente petróleo. Ello implicó la relocalización de grandes cantidades de dinero hacia los sectores minero-energético y financiero, y el desplazamiento de grandes contingentes de trabajadores hacia el sector informal y la producción endogámica con pocas posibilidades de articulación a los mercados internacionales.

Lo anterior es evidente si se revisan los datos de la Inversión Extranjera Directa (IED) (ver gráfica 1): durante el período de auge de los precios de las materias primas y de crédito barato, entre los años 2000 y 2014: por cada 100 dólares que entraban al país como IED 60 se dirigían a Sector petróleo, Minas y Canteras, y Servicios financieros, lo que explica el comportamiento creciente de la IED. No obstante, de esos 60 dólares cerca del 80% se quedaban solo en el sector de petróleo y de minas y canteras. Posterior a la caída de los precios del petróleo, la

Gráfica 1.
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR RAMA DE ACTIVIDAD



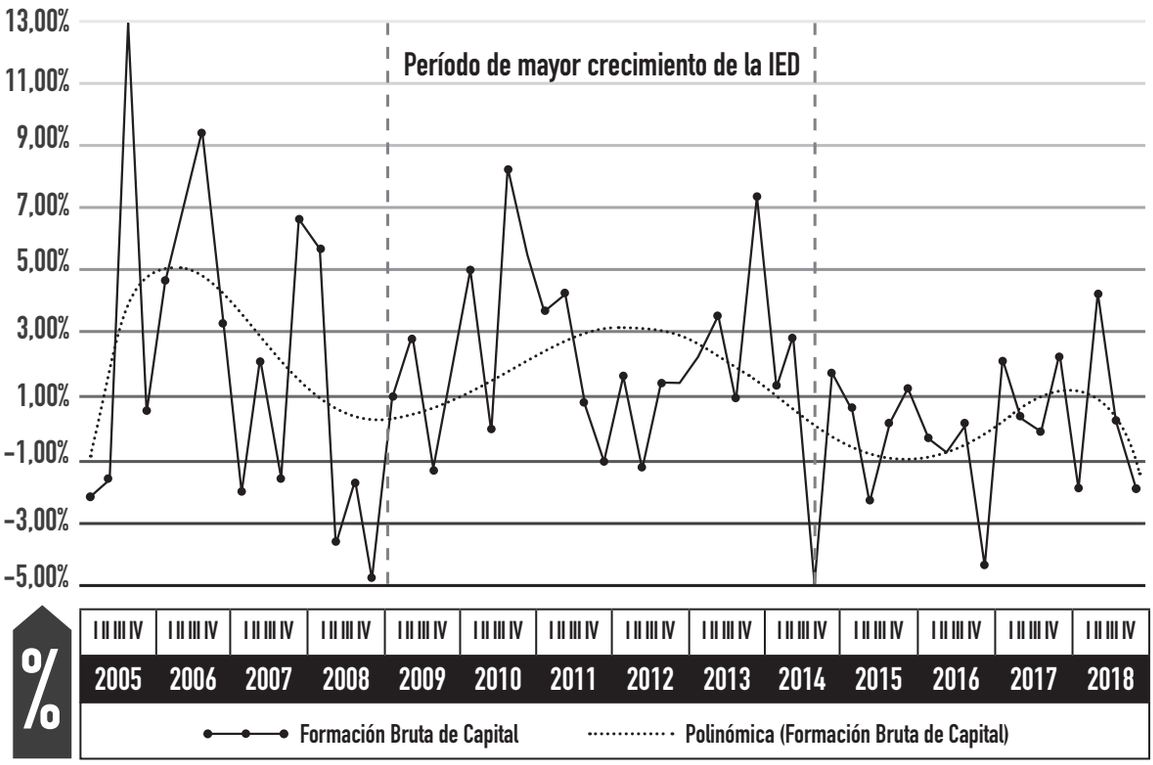
Fuente: Construcción propia.
Datos: Banco de la República

IED ha mantenido una tendencia decreciente, explicada principalmente por la caída abrupta de la inversión en materias primas, por lo que los tres sectores asociados a la especulación pasaron a recibir en promedio 43 de cada 100 dólares que ingresaban al país (2015-2018). Sin embargo, esta participación no ha caído más, en parte porque la IED en servicios financieros no ha evidenciado cifras de desmejoramiento tan agudas como las del sector minero.

Esto es lo que ha pasado con el capital que entra como IED: Se hubiera esperado que esta masiva entrada de inversión hacia dichos sectores hubiese impactado positivamente tanto el empleo como la Formación Bruta de Capital (FBC) en el país (inversión en maquinaria, equipos, edificaciones, infraestructura, etc.); pero según los datos esto ha ocurrido solo parcialmente. Por un lado, pese al aumento de la IED, la tendencia general de la variación de la FBC entre el primer trimestre del 2005 y el primer trimestre del 2019 viene siendo decreciente, y es claro que durante el período de auge de la IED (2008-2014) también se obtuvieron tasas de crecimiento más sostenidas de la FBC; pero a partir del tercer trimestre de 2014 este tipo de inversión se ha mantenido prácticamente estancada, con una tasa de variación promedio del (-) 0,04% (Ver gráfica 2).

Gráfica 2.

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL (VARIACIÓN SERIE DESESTACIONALIZADA)

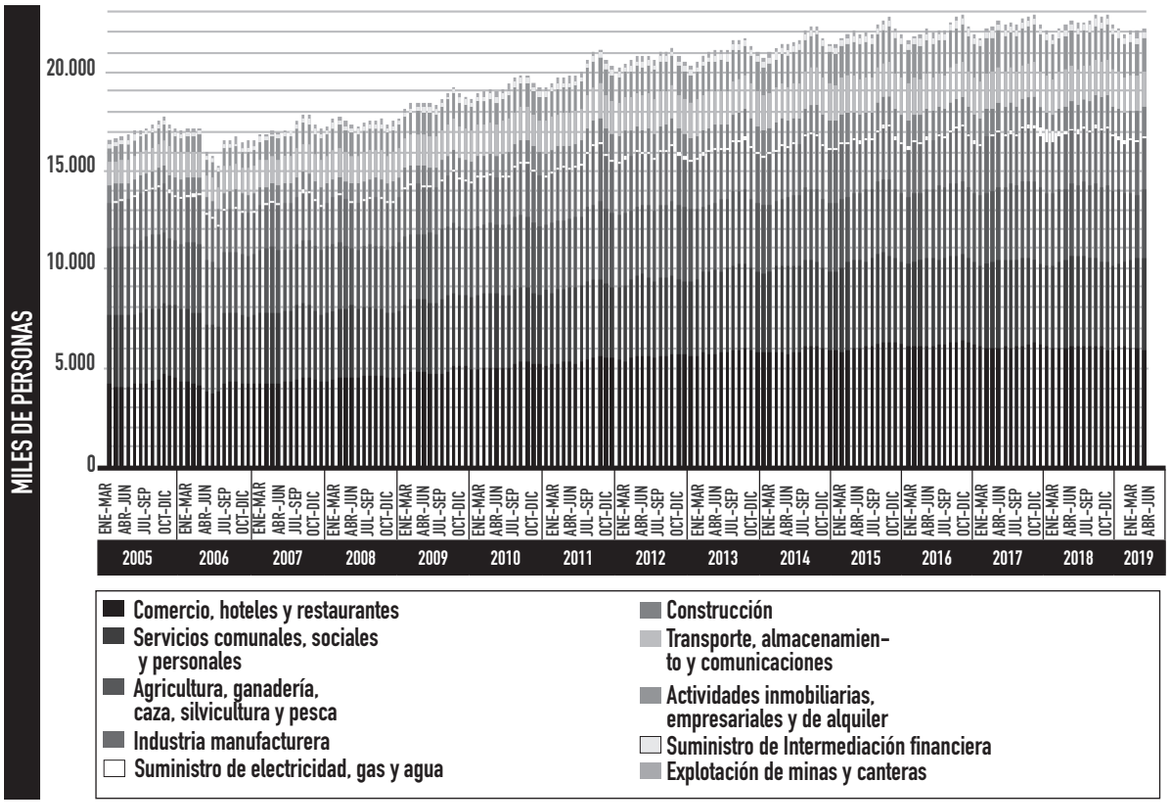


Fuente: Construcción propia.
Datos: Banco de la República

Por otro lado, si se revisan los datos del mercado laboral puede verse que mientras los sectores de petróleo, minas y financieros son los que más reciben IED, no son los que más generan puestos de trabajo; al contrario, los mejores resultados de las tasas de crecimiento del empleo están explicadas por sectores como el comercio, hoteles y restaurantes; así como por servicios comunales, sociales y personales (Ver Gráfica 3), cuya asignación de puestos de trabajo ha estado además marcada por las condiciones laborales de informalidad, de tal manera que mientras en 2007 de cada 100 trabajadores informales 39 laboraban en el sector de comercio, para el último trimestre móvil (marzo-mayo del 2019) la cifra se incrementó hasta 43, es decir, que mientras el capital se ha dirigido hacia sectores vinculados a los mercados internacionales y a la especulación financiera, la mano de obra se ha ubicado en sectores de alta informalidad y poco articulados a los mercados internacionales.

Gráfica 3.

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN RAMAS DE ACTIVIDAD



Fuente: Construcción propia. /Datos: DANE

> Si a lo anterior se suma la destrucción de los puestos de trabajo entre junio de 2018 y junio del presente año, se encuentra que los sectores donde más se han perdido empleos son la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que azotadas por la caída en los precios internacionales de bienes como el café se han visto altamente golpeadas."

Así pues, la economía colombiana ha definido su destino por las dinámicas del orden internacional, y por las apuestas de los gobiernos de turno por garantizar altas tasas de crecimiento, sin que ello se refleje en un cambio productivo. Todo lo contrario, la reasignación tanto de capital como de mano de obra ha intensificado la dependencia de la economía colombiana hacia los flujos de capital extranjero y al vaivén de los precios internacionales de las materias primas.

Cambio en el ciclo internacional: apuestas del nuevo gobierno

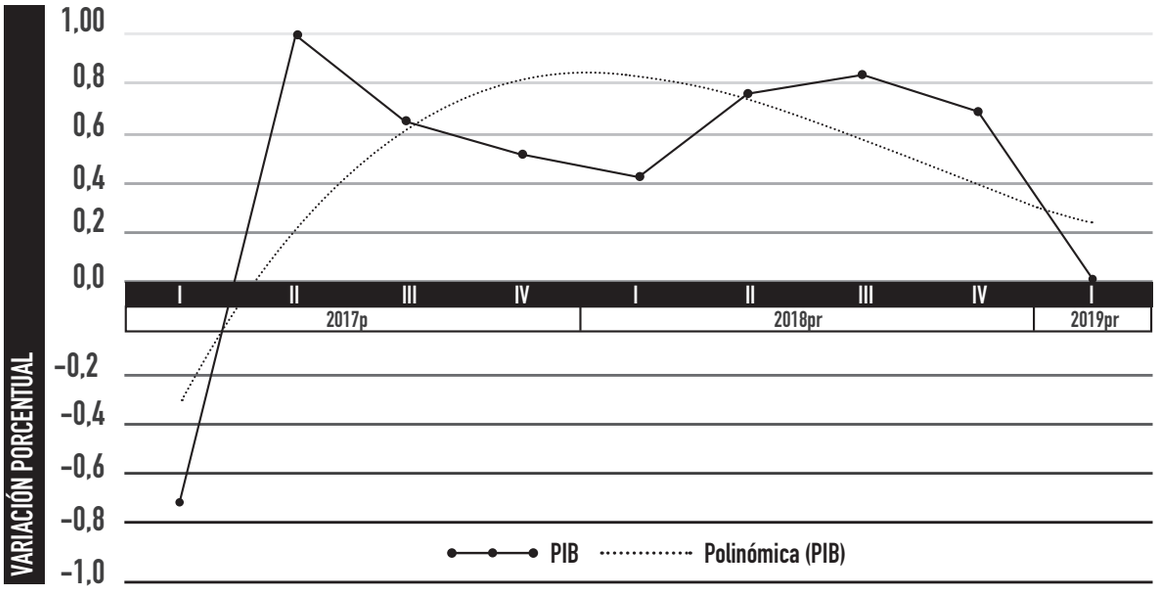
Desde la posesión de Iván Duque nada ha cambiado, salvo que su apuesta por acentuar este modelo se ha encontrado con una caída de la demanda mundial y una disminución del capital disponible para invertir en el país. Así pues, el desempleo ha aumentado en los sectores que más generan puestos de trabajo, a causa de una combinación de condiciones externas e internas que van conduciendo a un posible escenario de desaceleramiento económico.

La economía se estancó el primer trimestre del presente año (enero-marzo), es decir, en términos agregados, quitando los efectos estacionales propios de la dinámica colombiana, así como las variaciones de los precios, no creció con respecto al último trimestre del año pasado (octubre-diciembre de 2018), como se puede observar en la Gráfica 4. Pero Además mantiene una tendencia decreciente desde el tercer trimestre del 2018 (julio-septiembre).

Estos hechos resultan bastante complicados para el Gobierno Nacional, puesto que tal y como lo argumentaron durante los debates de la Ley de Financiamiento el año pasado, y como han insistido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), la reducción de la carga tributaria a las empresas es su principal apuesta para propulsar la economía, a través del crecimiento de la inversión y el empleo. Empero si se revisa en detalle el comportamiento de la producción por sectores, nuevamente los números dejan mucho que desear.

Gráfica 4.

PRODUCTO INTERNO BRUTO (SERIE DESESTACIONALIZADA)

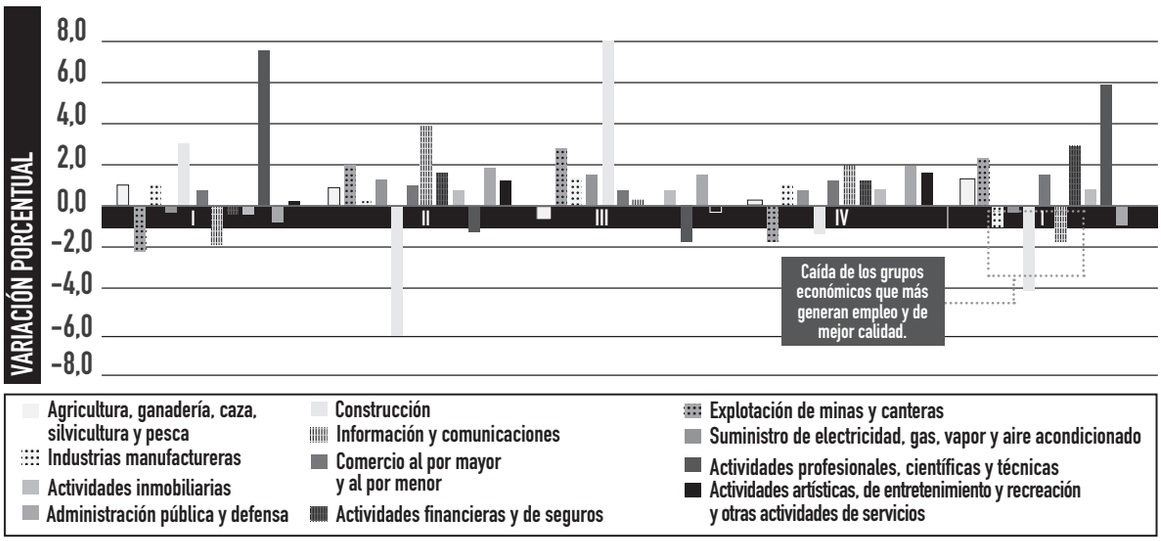


Fuente: Construcción propia.
Datos: DANE

Lo cual se revela mucho más en el comportamiento económico trimestral, desde 2018, de los doce grupos de la producción nacional.

Gráfica 5.

COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA POR GRUPOS ECONÓMICOS (SERIES DESESTACIONALIZADAS)



Fuente: Construcción propia.
Datos: DANE

Para responder por qué la economía se estancó, lo que se encuentra es ciertamente preocupante: durante los últimos dos trimestres la construcción ha sido el grupo de la economía que más ha caído. Pero también se puede ver cómo el grupo de información y comunicaciones, así como el suministro de electricidad, gas y otros, presentaron una caída después de experimentar valores positivos desde el segundo trimestre de 2018. Y por último, la industria manufacturera registró un decrecimiento con respecto al trimestre anterior.

Si a lo anterior se suma la destrucción de los puestos de trabajo entre junio de 2018 y junio del presente año, se encuentra que los sectores donde más se han perdido empleos son la Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, que azotadas por la caída en los precios internacionales de bienes como el café se han visto altamente golpeadas, hasta el punto de que entre el trimestre móvil abril-junio del 2018 y el mismo trimestre del presente año, se pasó de 3`640.000 a 3`452.000 personas empleadas en ese sector, es decir, una destrucción de 188.000 puestos de trabajo. Así mismo en el sector Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler se destruyeron 125.000 empleos como reflejo de la desaceleración de la construcción y el mercado inmobiliario; los 108.000 desempleados en la industria manufacturera son producto del desmonte de algunas fábricas en el país; y finalmente los empleos desechados en el Sector Comercio, en transporte y en suministro de electricidad que dejaron a 83.000, 59.000 y 13.000 personas sin su puesto de trabajo, respectivamente. Entre junio del año pasado y el mismo mes del presente año se perdieron 576.000 trabajos, mientras apenas se crearon 212.000 nuevos puestos.

A modo de conclusión

La situación internacional que genera incertidumbre entre los inversores extranjeros está impactando fuertemente la Cuenta Corriente, en la medida en que los volúmenes de salida de capital por concepto de renta obtenida por IED superan con creces los montos correspondientes a lo que ingresa: entre el primer trimestre del 2018 y el primer trimestre del presente año, por cada 100 dólares que ingresaron al país como IED, salieron 130 como renta de esta.

El comportamiento de la FBC durante el primer trimestre de 2019 corrobora dicha situación, pues pese a las exenciones para la inversión en capital aprobada en la Ley de financiamiento del año pasado, la FBC se redujo en 1,8% entre el último trimestre del año pasado y el primero de éste. Y si se compara con el primer trimestre del 2018 sólo creció 0,07%, resultados realmente preocupantes.

Este primer año de Duque en lo económico se presenta como una continuación del modelo implementado desde comienzos de siglo, donde la inversión en materias primas continúa siendo un vehículo para la extracción de riqueza financiera. No obstante el escenario internacional junto con la focalización doméstica de capital en los sectores con baja intensidad laboral, y la asignación del trabajo hacia sectores sin articulación a los mercados internacionales, hace que se abra un escenario de riesgo: la economía colombiana se encuentra expuesta al desenlace de las tensiones internacionales, sin alternativas inmediatas a sus productos de exportación, con su mano de obra concentrada en sectores desvinculados del sector externo y con una creciente salida neta de capital.

No sólo cumplir con lo pactado

Los tres retos de la economía colombiana

Jorge Iván González

La economía colombiana tiene tres retos: el ordenamiento territorial, la solución del déficit en la cuenta corriente, y la equidad.

El ordenamiento del territorio

En las condiciones actuales del desarrollo económico del país y después del Acuerdo de Paz el ordenamiento del territorio es prioritario. No se trata solamente de cumplir con lo pactado, sino de hacer un uso del suelo que sea sostenible, incluyente y productivo como una condición absolutamente necesaria para lograr la modernización del país. La ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, ley 1454 de 2011) reconoce los problemas, pero ha sido insuficiente para establecer jerarquías y lograr un cierre adecuado de la frontera agropecuaria, así como la articulación de las decisiones que en materia del suelo están tomando los municipios y las numerosas instancias institucionales que tienen que ver con el ordenamiento del territorio.

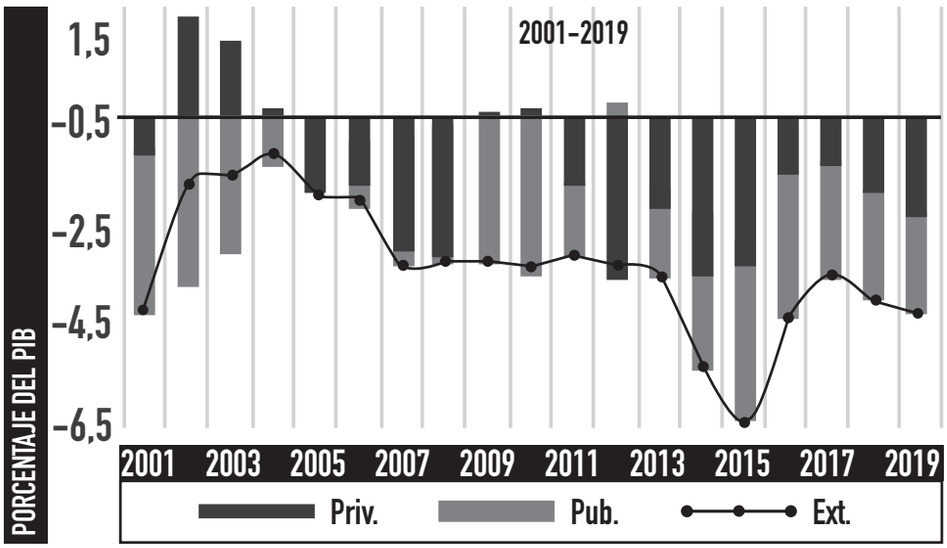
Durante los últimos diez años la preocupación por la geografía y los temas ambientales ha sido evidente, y en el afán por emprender acciones se han creado numerosas instituciones y modalidades de ordenamiento. En esta maraña no hay jerarquías y los instrumentos ofrecidos por la LOOT no permiten establecer líneas de coordinación claras. La falta de liderazgo de Planeación Nacional es evidente no solamente en los temas relacionados con el ordenamiento del territorio, sino en otros aspectos cruciales como la definición de las prioridades del desarrollo nacional.

Una pieza central del ordenamiento del territorio es el catastro multipropósito, que avanza pero a un ritmo muy lento. En el sector rural casi el 60% de los predios no tienen títulos formales; y en las condiciones actuales del país la formalización de la propiedad se ha convertido en una condición necesaria para la modernización de la actividad agropecuaria. Los logros han sido reducidos porque en las regiones la disputa por la tierra se ha convertido en un punto central de controversia, y la expresión más clara de ello es el asesinato de líderes sociales.

El déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos

Gráfica 6
EQUILIBRIO ECONÓMICO GENERAL

Balance entre los sectores privado (priv), público (pub) y externo (cuenta corriente)



El dato de 2019 es una estimación de Hacienda
Fuente: Ministerio de Hacienda

La figura presenta el balance macroeconómico en el período 2001-2019, que cubre las dos administraciones de Uribe (2002-2010), las dos de Santos (2010-2018), y el año del gobierno Duque.

En la contabilidad nacional los desbalances de los sectores público y privado son compensados con las cuentas externas, así que Ext=Priv+Pub. Cuando los agentes domésticos (privados y gobierno) están en déficit, recurren al ahorro externo. El seguimiento de estas tres cuentas permite tener una mirada global del conjunto sobre la economía.

De acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Hacienda al terminar el 2019 el déficit del gobierno será de -2% del PIB, y el del sector externo de -4,1%.

Tal y como está la situación, y siendo realistas, es factible que el déficit fiscal se incremente y que la deuda pública continúe subiendo. En el momento en que aparecen nubarrones, el Ministro de Hacienda anuncia la venta de empresas públicas. Puesto que el gobierno se niega a financiar el déficit con impuestos progresivos, opta por proponer la reducción del gasto público, y además sigue la vía fácil de vender los activos del Estado.

El gasto público no va a bajar, y como dijo la Comisión del Gasto, es conveniente que crezca porque su nivel es muy bajo comparado con los países de América Latina y sobre todo con los europeos. En Colombia el gasto público como porcentaje del PIB apenas es del 18,4%; y el gobierno preten-

de bajarlo aún más, al 16,7%. En América Latina el promedio es 23% del PIB, y en Europa es 40%. Como criterio de comparación, en Francia es de 55%.

La cuenta corriente de la balanza de pagos ha sido deficitaria a lo largo de todo el período de análisis. Pero el aspecto más interesante es la agudización del desbalance durante los años de las bonanzas petrolera y minera. En efecto, entre 2010 y 2015 el déficit externo creció: pasó de -3,1% del PIB a -6,3%. Es el desequilibrio más alto de los 17 años incluidos en la gráfica.

Estos resultados son significativos porque en medio de las bonanzas y dados los altos precios del petróleo y de los minerales, lo lógico habría sido que las exportaciones fueran superiores a las importaciones. Esta situación no se presentó, y en lugar de que los excedentes hubieran servido para consolidar la industria y la agricultura, éstas perdieron dinamismo. La abundancia de dólares se reflejó en una revaluación del peso y en un aumento considerable de las importaciones, que deterioraron la producción de origen nacional. El golpe que han recibido la industria y el sector agropecuario ha sido durísimo. La revaluación del peso estimuló todo tipo de importaciones, incluso la de alimentos básicos, que entre 2010 y 2015 pasó de un millón de toneladas al año a 13 millones. Esa cifra ha aumentado y hoy las importaciones de alimentos llegan a 14 millones de toneladas.

Equidad

El Plan de Desarrollo define la equidad como el resultado de la legalidad más el emprendimiento. Esta mirada deja por fuera el análisis de la concentración de la riqueza y de la propiedad. El Plan desconoce los resultados del Censo Nacional Agropecuario realizado en el 2014.

El Plan minimiza el papel que juega la distribución de la riqueza en la reducción de la desigualdad. El Censo Nacional Agropecuario del 2014 puso en evidencia la enorme concentración de la tierra, que presenta un coeficiente de GINI altísimo, de 0,93. De acuerdo con los datos del Censo, el 70,8% de los productores están vinculados a fincas menores de 5 hectáreas, que ocupan el 3,1% del área censada. Mientras tanto, en las fincas de más de 1.000 hectáreas se ubican el 0,2% de los productores, los cuales ocupan el 59,5% del área. Entre los dos censos la concentración ha aumentado de manera significativa. En el censo agropecuario anterior, que fue en 1970, las fincas de más de 1.000 hectáreas ocupaban el 30% del área. Y tal como se indicó, esta participación se duplicó.

La excesiva concentración no es un asunto que tenga que ver solamente con la equidad, porque tiene repercusiones directas en la producción. En el Plan no se diseña ningún mecanismo que permita mejorar las condiciones productivas de las pequeñas fincas, ni se proponen alternativas para reducir la importación de alimentos básicos.

Talante autoritario y regresividad de los derechos

Viva la Ciudadanía

El gobierno de Iván Duque se ha caracterizado ostensiblemente como neoconservador y corporativista; con un enfoque del crecimiento económico focalizado en bienes primarios y servicios, y una aproximación a las brechas de género como fallas de mercado; con un talante autoritario, y una lógica de mercado como supuesta "garantía de derechos".

En primera medida es un gobierno neoconservador porque limita las libertades individuales (la dosis mínima y el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo), asume una aproximación única al concepto de familia, y da preponderancia a la visión cristiana de la vida religiosa respecto de diversas problemáticas sociales. De hecho la única alusión a sujetos de derechos en el Plan de Desarrollo se hace frente a la familia.

Corporativista, en la medida en que representa los intereses de un sector de los gremios económicos que no solamente logró incluir su agenda dentro de las bases del Plan, sino que cuenta con una importante representación en la cartera ministerial.[146]

La idea de desarrollo social es equiparada con el crecimiento económico y se focaliza en la producción de bienes primarios y en el sector Servicios. Se trata de promover un Estado que interviene en la economía a través de exenciones tributarias y subsidios a ciertas actividades económicas, y la promoción del emprendimiento tanto individual como desde las organizaciones y cooperativas. La idea de fondo es la articulación entre grandes proyectos productivos, principalmente de agroindustria y extractivos, con los procesos locales que se involucrarían como "socios". El papel del agro es preponderante y se entiende desde una perspectiva basada en la generación de incentivos crediticios y tributarios, para promover la inversión, de la mano con la provisión de bienes públicos como distritos de riego, vías e infraestructura digital, entre otros, potenciándolo con alianzas público-privadas para el crecimiento del sistema de mediana y gran escala; es decir, un enfoque de promoción de las empresas agrícolas medianas y grandes.

Las brechas de género se explican como resultado de barreras individuales de acceso a la educación y al mercado de trabajo por parte de las mujeres, desconociendo

[146] Ver en este libro, Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", pág 52

las estructuras de poder subyacentes a estas brechas.

Y el talante autoritario, aunque podría parecer un regreso al discurso neoliberal más radical, presenta algunos rasgos diferenciales frente a lo que ocurrió en América Latina durante la década de 1990 y comienzos del 2000, pues se trata de un modelo agrario y financiero que requiere limitar los mecanismos democráticos para las decisiones en materia de políticas económica y de desarrollo. Y también porque la debilidad del liderazgo del Presidente ha llevado a que busque recomponer múltiples acuerdos con sectores políticos tradicionales en el país en los cuales se manifiesta cada vez con mayor claridad el recurso a la vía autoritaria, de manera que en el momento político actual, la democracia colombiana está amenazada.

“Se trata de un modelo agrario y financiero que requiere limitar los mecanismos democráticos para las decisiones en materia de políticas económica y de desarrollo. Y también porque la debilidad del liderazgo del Presidente ha llevado a que busque recomponer múltiples acuerdos con sectores políticos tradicionales en el país en los cuales se manifiesta cada vez con mayor claridad el recurso a la vía autoritaria, de manera que en el momento político actual, la democracia colombiana está amenazada.”.

De este modo, el talante autoritario se manifiesta, al menos, en cinco rasgos:

El enfoque de las relaciones internacionales: Con sus declaraciones y decisiones en relación con la situación política en Venezuela, el gobierno de Duque está promoviendo y validando golpes de Estado fuera de Colombia, lo que muestra su naturaleza antidemocrática. Además muestra la adhesión a la agenda neoconservadora del continente encabezada por Trump y Bolsonaro.

La eliminación y limitación de los mecanismos de participación democrática: Aún antes de la posesión de Duque el sector político al que representa estuvo avanzando en la limitación de mecanismos de participación. En relación con la consulta popular, además de las permanentes referencias de la Agencia Nacional de Minería a la necesidad de que la realización de estos ejercicios sea financiada por los municipios (posición retomada por el actual Ministro de Hacienda), la sentencia SU-095 de 2018, al ordenarle al Congreso de la República la definición de uno o varios mecanismos de participación ciudadana para las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo, abre la posibilidad de que el alcance del mecanismo sea limitado. Esto, además, es una muestra del retroceso de la descentralización política y administrativa.[147]

[147] Ver en este libro Alberto Maldonado, pág. 222

Frente a la consulta previa, en septiembre de 2018 la bancada de Cambio Radical radicó en el Senado el proyecto de ley 134 una propuesta de reforma a la ley sobre el tema bajo la engañosa premisa del abuso del mecanismo, con el fin de "hacerlo más eficiente". El texto restringe de manera regresiva el derecho fundamental a una consulta previa de consentimiento libre e informado, que constituye además un medio para garantizar la autodeterminación de los pueblos étnicos y la protección integral de sus territorios.

Por último, el gobierno ha expresado una clara repulsión frente a la movilización ciudadana y la posibilidad del ejercicio del derecho a la protesta, que se refleja en acciones de represión y señalamientos, y en la reticencia a avanzar la aplicación del "Protocolo para la coordinación de acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica".

Abandono de la agenda de apertura democrática: Se evidencia un abandono total de la agenda de paz, especialmente del punto 2 del Acuerdo de Paz sobre apertura democrática, pues se opone a lo que se había avanzado al no impulsar la reforma política, las Circunscripciones Territoriales Especiales de Paz, la Ley estatutaria de garantías para la participación de organizaciones y movimientos sociales y para la movilización y la protesta social, ni la apertura para medios de comunicación.

Estigmatización de algunos sectores sociales y políticos: Se están reeditando las medidas y discursos vigentes durante la Seguridad Democrática. Por un lado, dispositivos como las Zonas Integrales Especiales de Seguridad muestran un interés por proveer seguridad a las instituciones, no la garantía de derechos. Por otro lado, el fortalecimiento de un discurso que se sustenta en la dicotomía entre patriotismo y terrorismo, potenciado por al atentado perpetrado por el ELN en la Escuela General Santander, crea un escenario propicio para la estigmatización y los señalamientos que en un contexto de permanentes asesinatos y amenazas a líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, es alarmante.

Reducción de los escenarios de participación para la formulación de políticas públicas: El concepto de participación que parece estar detrás de las iniciativas gubernamentales se asimila al de socialización y participación simbólica. Por un lado los talleres "Construyendo País" son una reedición de los "Consejos Comunitarios" de Álvaro Uribe, en los cuales, con la excusa de promover el diálogo social y la interacción permanente con el Gobierno Nacional, se dan órdenes a funcionarios de distinto nivel ante solicitudes puntuales de los asistentes. Por otro lado las políticas públicas se formulan desde las oficinas técnicas del gobierno sin espacios de participación ciudadana.

Un rasgo a partir del cual se manifiesta la participación simbólica es la estrategia virtual de recopilación de propuestas para el Plan de Desarrollo. Mientras el DNP ya se encontraba terminando las primeras versiones de sus bases, abrió una vitrina digital en la cual cualquier persona podía presentar una propuesta pero que requería 7000 votos para ser considerada.

La regresividad en el Plan de Desarrollo

Las amenazas a la democracia no solamente se evidencian en las diferentes manifestaciones del talante autoritario de este gobierno, también en una pulsión por sustentar las relaciones entre la ciudadanía y el Estado desde el mercado y no desde la titularidad de derechos.

El Plan de Desarrollo asume la postura del "giro ideológico" anunciada por múltiples funcionarios, que se caracteriza por tres elementos: Más mercado y competencia; Derechos con corresponsabilidad; Gastar mejor antes que gastar más. Y parte de una aproximación equivocada al concepto de derechos humanos, que como se sabe implican responsabilidades principalmente para el Estado, en cuanto a respetarlos, promoverlos y protegerlos; y la estructura de la obligación que se configura para un derecho humano es diferente a la que puede tener otro derecho derivado de un contrato, pues la titularidad surge de una relación con el Estado denominada ciudadanía que no está condicionada al cumplimiento de requisitos, salvo en los casos definidos por la Constitución (por ejemplo, la limitación de los derechos civiles y políticos de las personas condenadas por delitos).

De otro lado, se asimila el goce efectivo de derechos con la cobertura, dejando de lado las ideas de titularidad y exigibilidad, al igual que lo relacionado con calidad. El criterio para la evaluación de las políticas públicas es la eficiencia en el uso de los recursos, lo que representa un retroceso en relación con los avances que a lo largo de muchos años se han logrado en el país en materia de reconocimiento del Enfoque Basado en Derechos Humanos como criterio orientador de todo el ciclo de política pública.

Ignorar la descentralización

El enfoque regional en el Plan de Desarrollo [149]

Alberto Maldonado Copello

En términos generales el PND no aborda los problemas principales de la descentralización ni se compromete con metas concretas en garantía de derechos en las entidades territoriales. De acuerdo con el marco constitucional y legal la descentralización territorial en Colombia busca cumplir con tres grandes propósitos: a. Garantizar un conjunto de derechos y servicios a la población con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico; b. Desarrollar la democracia territorial, representativa, participativa y directa; y c. Promover una articulación de los tres niveles de gobierno en los territorios. En este contexto las entidades territoriales en Colombia ejecutan un presupuesto cercano al 12% del PIB y reciben el 28% de los ingresos corrientes de la Nación mediante transferencias del Sistema General de Participaciones.[150]

El Plan no presenta un diagnóstico detallado y preciso de la garantía de derechos humanos por parte de las entidades territoriales. Después de treinta años de descentralización, aunque ha habido avances no se han logrado coberturas completas en educación, salud y agua potable, a pesar de la magnitud de los recursos transferidos, y la calidad continúa en niveles precarios. Sobre los demás sectores y atención a grupos poblacionales, el Estado colombiano no cuenta con información adecuada sobre sus impactos por territorios, a pesar de lo cual el PND no dice nada en concreto ni fijas metas específicas para la garantía de derechos. En buena medida los resultados insuficientes se deben al clientelismo y la corrupción reinante, pero el PND no dice una palabra sobre esto ni establece acciones concretas y con perspectivas de eficacia. Es un silencio cómplice con la corrupción y el clientelismo.

El Plan se concentra en problemas administrativos, de gestión fiscal y de asistencia técnica, donde efectivamente existen

[149] El Plan Nacional de Desarrollo aborda los temas regionales dentro de sus Bases, en el capítulo sobre el Pacto por la Descentralización, en varios capítulos sobre pactos regionales y en el articulado de la ley 1955 de 2019. En este texto nos concentramos en la política de descentralización territorial que se encuentra en el capítulo XVI denominado "Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones", el cual se divide en cinco partes: a) Políticas e inversiones para el desarrollo regional; b) Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo; c) sistema de ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo; d) gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable; e) instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional.

[150] Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (Rinde), https://drive.google.com/file/d/1bHXIscxy8FMA0QF_iasCZ0qrwUybeb73/view

circunstancias que dificultan la gestión y deben ser abordados por la política de descentralización, pero que no son los fundamentales.

Sobre el otro gran objetivo, la democratización local, son mucho más precarios tanto el diagnóstico como las propuestas. Las prácticas electorales y políticas continúan siendo dominadas por poderes económicos, legales e ilegales, y por los grupos políticos tradicionales, apoyados en muchas regiones por actores armados; las elecciones se fundamentan en buena medida en prácticas ilegales e irregulares; y la política pública de promoción de la participación ciudadana es un puro discurso, pues se crean y establecen numerosos espacios de participación pero no se dan los medios para que efectivamente funcionen, como lo revelan los Consejos Territoriales de Planeación creados en la propia Constitución, que no cumplen un papel real de control ciudadano. Del mismo modo, el PND no tiene un diagnóstico de la situación y tampoco una estrategia clara orientada a consolidar la democracia representativa; ni garantiza las condiciones mínimas de respecto a los derechos civiles y políticos, con lo cual

incluso las condiciones de la democracia formal son restringidas en una situación caracterizada en términos generales por la represión a la protesta social y por el asesinato y persecución a líderes sociales. El PND tampoco dice nada sobre esto ni propone acciones concretas para profundizar la democracia participativa.

El vacío más grande se encuentra, por tanto, en la dimensión democrática de la descentralización. No hay en este capítulo una sola palabra sobre la democracia electoral, participativa o directa, ni se encuentra un balance de estos puntos, con lo cual se evidencia el desinterés real del gobierno. En un país donde los gobiernos territoriales se encuentran cercados o capturados por fuerzas económicas legales e ilegales donde se asesinan impunemente líderes sociales, el silencio del Plan es vergonzoso.

Finalmente, aunque el diagnóstico señala que hay un problema de articulación entre la nación y las entidades territoriales en materia de garantía de los derechos humanos, el Plan no propone nada en concreto en la materia. La garantía de derechos humanos en cada municipio implica una articulación efectiva entre las entidades públicas de todos los niveles de gobierno, pero el PND no plantea nada al respecto. Los pactos regionales apuntan en alguna medida en esta dirección pero al elaborarse por regiones que abarcan varios departamentos no cuentan con un interlocutor político administrativo como los departamentos, distritos y municipios. La articulación nación territorio debe construirse desde los municipios.

41

La nula transparencia sobre lo fundamental

El Plan reconoce que el Estado no tiene información sobre lo fundamental: el impacto de la gestión en la garantía de derechos y acceso a servicios en los municipios. Sobre las 169 metas globales para hacer seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio solamente se cuenta con información sobre el 18% y no se dispone de información para hacer seguimiento a la pobreza monetaria y multidimensional.[151] Propone el PND algunas acciones como consolidar un sistema de estadísticas territoriales (algo que se viene planteando desde hace treinta años) y la creación de Observatorios regionales para seguimiento y evaluación de políticas públicas territoriales con participación de la ciudadanía. Usualmente estas iniciativas han quedado apenas enunciadas en los planes de desarrollo, pero podría haber un espacio para que organizaciones sociales territoriales con base en herramientas como el derecho a la información presionaran para que efectivamente todos los municipios contaran con metas de impacto y resultados en garantía de derechos que articulen a los tres niveles de gobierno.

[151] "La falta de indicadores de resultados en el país (indicadores de coberturas, pobreza y empleo entre otros), estandarizados, comparables y desagregados a nivel municipal, dificulta el diseño y seguimiento a las políticas públicas a nivel territorial. Por ejemplo, de las 169 metas globales definidas para hacer seguimiento a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel nacional, se cuenta con información de solo 89 y de estas únicamente el 18% están desagregadas por municipios. Así mismo, todos los municipios del país incluyen en sus planes de desarrollo territorial metas relacionadas con pobreza (7.972 metas de las 239.715 contenidas en el Sistema de Seguimiento a los Planes de Desarrollo) y aún no se cuenta con indicadores actualizados que permitan hacer seguimiento a los avances, pues la Incidencia de la pobreza multidimensional municipal solo se puede calcular para 2005 (DNP, 2012a), la monetaria solo tiene representatividad para 24 ciudades, y no existen datos de pobreza monetaria para los 1.101 municipios del país." (DNP, Bases del Plan, página 1141).

Sin diálogo regional

Región Pacífico. ¿"Pacto" para Incumplir?

Jesús Alfonso Flórez López

El Plan de Desarrollo está estructurado desde el concepto genérico de "Pacto", el cual en sí mismo manifiesta la idea de hacer "acuerdos". Es decir, este Plan se autodefine como la realización de un "Acuerdo por Colombia", lo que supone un proceso previo de diálogo nacional que produce los lineamientos allí señalados. Del mismo modo, el origen de la palabra "Pacto", que proviene del latín "Pactum", de donde se deriva la palabra "Pax", o Paz en español, nos lleva a pensar que el Plan estuviera enmarcado en la implementación del Acuerdo de Paz.

Sin embargo no ha existido el diálogo nacional, pues el escenario construido por el Gobierno denominado "Talleres Construyendo País", -reedición de los antiguos "Consejos Comunales" del gobierno de Álvaro Uribe Vélez-, no propician un auténtico diálogo, por su formato prefabricado y direccionado por el Ejecutivo en el que se condicionan previamente quiénes participan y el contenido de sus intervenciones, como aconteció en el Chocó. De igual manera, el PND no refleja que tenga como propósito central la consolidación del Acuerdo de Paz. Por ello de entrada puede decirse que su título es engañoso por no tener en su base un acuerdo con la sociedad ni recoger como transversal un compromiso de Estado.

El Plan está organizado en tres supuestos pactos estructurales: Legalidad, Emprendimiento y Equidad, desarrollados en catorce pactos transversales o temáticos; y pretende realizarse a través de ocho pactos territoriales, uno de los cuales está previsto para el Pacífico, definido como "Pacto Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible", el cual contiene cuatro objetivos relacionados con las necesidades e intereses de la economía central, pues ellos se refieren a "mejorar la infraestructura de transporte intermodal, portuaria y logística de la región; potencializar el desarrollo productivo según las vocaciones propias de la región; generar mayor cobertura y calidad en la provisión de servicios públicos; y mejorar la gestión ambiental de la región fortaleciendo el ordenamiento territorial". [152]

[152] Congreso de Colombia. Ley 1955 de 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia. Pacto por la Equidad. Imprenta Nacional. Diario Oficial número 50.964. Bogotá, mayo 25 de 2019. Pág. 372.

Además, los objetivos de este "Pacto regional" obedecen a la agenda internacional para esta región plasmada en la "Alianza Pacífico" que pretende, entre otras metas, "convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico";[153] pero no parte de los intereses, necesidades y aspiraciones de la gente que habita este territorio del Pacífico colombiano, unos pueblos con asentamiento milenario y otros como resultado directo de los últimos 500 años de colonialismo prolongado.

Foto: Víctor de Currea-Lugo **42**

[153] ABC de la Alianza del Pacífico. Consultada en: https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2015/06/abc_AP.pdf

Foto: Víctor de Currea-Lugo

43

La ambigüedad del concepto de Región Pacífico

El PND considera o define esta región como un espacio de administración política compuesta por dos zonas: Litoral y andina, e identifica que su potencial es "... ofrecerle a toda Colombia su capacidad y diversidad productiva, su vocación turística y cultural, su potencial de servicios ambientales, el desarrollo de las cuencas del Pacífico y finalmente su conexión logística y portuaria del país con el océano Pacífico".[154]

Este concepto de región unido a la configuración de los cuatro departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, desconoce lo que sus habitantes autodefinen como "Pacífico", pues lo que para el Plan es una zona -el Litoral-, para los pueblos indígenas y afrocolombianos esta es la región, pues coincide con la formación biótica y cultural denominada "Chocó Biogeográfico" que recoge el bosque húmedo tropical unido al área costera o marítima, cuyos moradores reclaman como referente para pensar el diálogo, o posible "Pacto" con el Gobierno Nacional, de lo contrario es continuar la visión colonialista de pensar la considerada "zona litoral" como dependiente de la administración de la zona Andina, a excepción de Chocó, y una despensa para el extractivismo combinado de conservacionismo, mediante el "pago por servicios ambientales e incentivos a la conservación y preservación de los recursos naturales, con énfasis en reducción y captura de gases de efecto invernadero", según reza el último de los objetivos específicos.

[154] Congreso de Colombia, Op. Cit. Pág 371.

El Pacífico más allá del Desarrollo

Un verdadero "Pacto por Colombia y por el Pacífico" implica poner en cuestión la noción y práctica del llamado "Desarrollo", el cual ha sido atenuado desde los años 80 del siglo pasado con adjetivos tales como "Desarrollo Humano, Sostenible, Sustentable", entre otros, pero sigue teniendo como base la idea predominante de "crecimiento", la cual además de desconocer u ocultar las múltiples formas de concebir el mundo, el universo y la relación con esta amplia escala del espacio que han construido los pueblos anclados en los conocimientos y sentimientos ancestrales, ha desencadenado daños al territorio en el ámbito cultural y ambiental, irresueltos y de gran impacto para el bienestar de las presentes y futuras generaciones.

Como aporte a esta honda y controvertida reflexión los pueblos indígenas de la región del Pacífico, Embera Dóbida, Awá, Katíos, Wounaan, Chamí, Tule y Eperara Siapidara, así como el amplio espectro histórico y cultural del pueblo afrocolombiano, han presentado desde décadas atrás sus representaciones del territorio, sus diversas formas de uso, poniendo como centro la protección de la vida de los humanos, de los animales no humanos y de los ecosistemas. Esto ha tomado los nombres de "Planes de Vida" y "Etnodesarrollo".

Un auténtico Pacto con el Pacífico

Pensar en un auténtico "Pacto para el Pacífico" implica reconocer de parte del Gobierno Central a estos pueblos como auténticos sujetos que saben lo que realmente necesitan para vivir en el bosque húmedo tropical y la biodiversidad marítima.

La agenda para un "Pacto del Pacífico" en el presente y para los tres años que restan al gobierno de Duque, implica al menos los siguientes elementos:

1. Avanzar en espacios de diálogo con la insurgencia para establecer un cese al fuego bilateral que traiga alivio inmediato a la población.

2. Acuerdos Humanitarios Territoriales para que se suspenda toda acción armada contra la población civil.

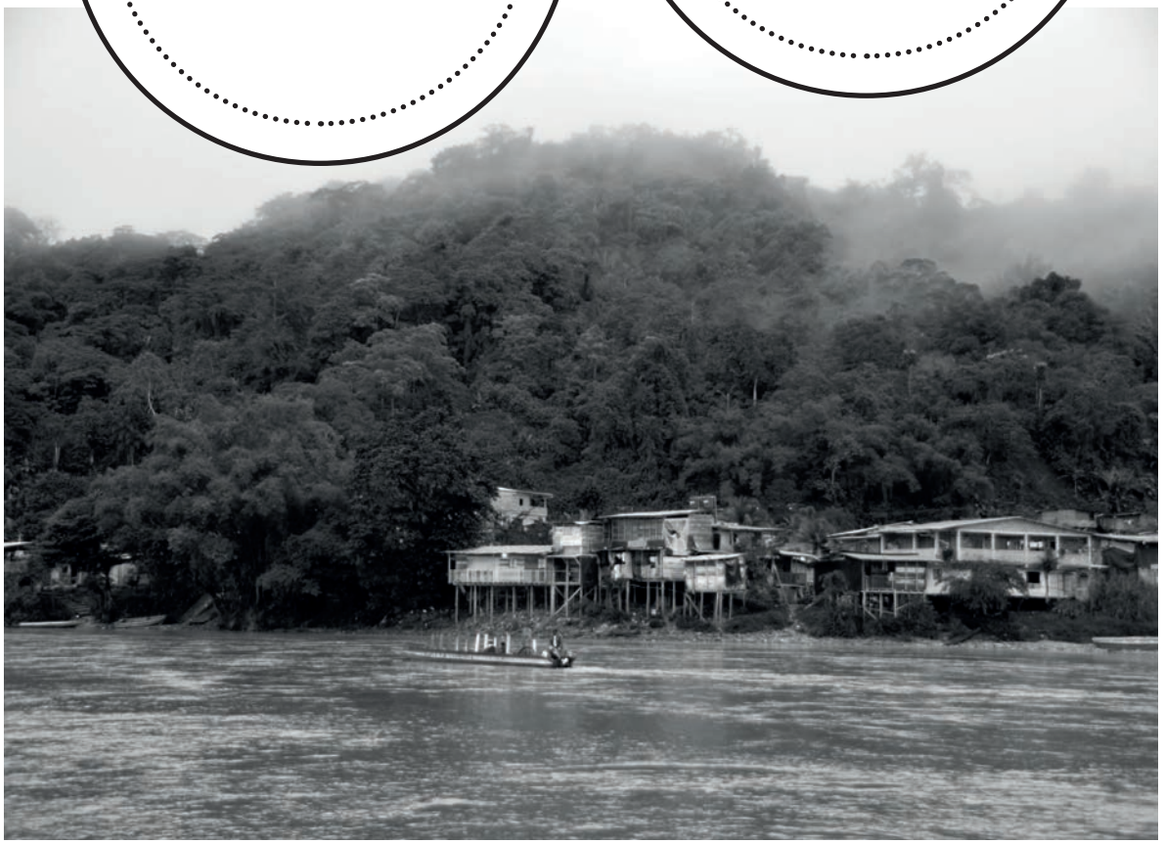


Foto: Víctor de Currea-Lugo

44

3

Cumplir con los anteriores "Pactos" firmados en 2017 con los pueblos del Pacífico que han hecho paros, como Buenaventura, Chocó y Tumaco, en los cuales se establecieron itinerarios de inversiones para afrontar las necesidades básicas insatisfechas con perspectiva étnica y equidad de género.

4

Activar el cumplimiento de los puntos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de Paz estable y duradera; particularmente los PDET de Nariño, Pacífico Medio y Chocó; los acuerdos firmados con las familias sobre sustitución de cultivos de uso ilícito; la protección de las comunidades, especialmente los líderes sociales y reincorporados; garantías plenas para la puesta en marcha del Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación en la región.

Foto: Víctor de Currea-Lugo

45

LOS DESC EN EL PLAN DE DESARROLLO

A paso de tortuga, negar el Acuerdo de Paz

Tierras y desarrollo rural en la era Duque

Comisión Colombiana de Juristas

En Colombia existen actualmente dos legislaciones correspondientes a mecanismos de justicia transicional relacionados con derechos sobre la tierra y el territorio: la primera es la Ley 1448 de 2011 conocida como ley de víctimas, que tiene como propósito atender y reparar a las víctimas del conflicto armado, dentro de la cual hay un capítulo específico sobre restitución de tierras considerada como una medida de reparación integral para quienes fueron víctimas de abandono o despojo de sus tierras y territorio en el marco del conflicto.

La segunda corresponde al Acuerdo Final de Paz firmado entre el Gobierno y las Farc-ep, en donde se reconoce que los problemas más graves del país tienen que ver con el despojo, la informalidad, la falta de acceso a tierras y las dificultades para tecnificar el campo. Por ello concluye que el primer paso para alcanzar la paz debe ser una Reforma Rural Integral (RRI), conformada por cinco elementos: El acceso y la formalización de tierras; la creación de una jurisdicción agraria, y de un catastro multipropósito; la implementación de unos enfoques territoriales que se materializan a través de la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs); y la restitución de tierras.

Lo anterior indica que el Acuerdo de paz reconoce que deben existir tanto políticas públicas de acceso y formalización de tierras como de reparación integral a través de la restitución. Si ambas políticas públicas no avanzan de la mano, la construcción de paz en las zonas rurales del país no será posible.

Con la llegada al poder de Iván Duque se da un giro en materia rural y de tierras. Tanto en el Congreso como en las políticas que formula el Ejecutivo es evidente la contradicción con los contenidos del Acuerdo de paz. A continuación se muestra cómo los escenarios de restitución de tierras y RRI enfrentan hoy graves dificultades para su implementación y continuidad, mientras el gobierno Duque apuesta por un desarrollo rural industrial basado en la explotación de recursos naturales que perpetúa la exclusión y pobreza de las y los habitantes del campo colombiano.

Estado de implementación de la Reforma Rural Integral contenida en el Acuerdo de Paz

El panorama de implementación de la Reforma Rural Integral no es alentador. De los cinco componentes arriba señalados solo se contó con avances normativos en el primero y el segundo. Sobre acceso y formalización a través de la expedición del Decreto 902 de 2017, que contiene medidas que facilitan el acceso a la tierra y a su formalización, incluyendo planes de ordenamiento social de la propiedad y medidas relacionadas con la economía del cuidado como forma de relacionamiento con la tierra. Sin embargo este decreto se enfrenta actualmente a una reforma normativa nociva.

Por otra parte se avanzó en la implementación de los enfoques territoriales mediante la creación de los PDETs, los cuales intentan modificar el modelo de desarrollo rural colombiano que es altamente inequitativo y excluyente, a través de la planeación y gestión participativa comunitaria de las necesidades específicas en cada territorio. La implementación de estas figuras no ha estado ausente de dificultades, por su novedad y por dificultades de coordinación del Estado especialmente entre las entidades del orden nacional y aquellas del orden local, también presentes durante el gobierno anterior, cuando se avanzó de modo lento y puntual.

> “Lastimosamente tras el cambio de Gobierno se ha estancado el proceso y no hay claridad sobre la inversión de recursos para avanzar en la concreción e implementación de lo avanzado hasta el momento. Esto ha minado la confianza de las comunidades sobre si la inclusión de sus propuestas serán incluidas en los Planes de desarrollo locales, más aun teniendo en cuenta el próximo proceso electoral. Además los mensajes confusos del Gobierno sobre el cumplimiento o no del Acuerdo están afectando la confianza y expectativas de las comunidades sobre la implementación de los PDETs.”

Lastimosamente tras el cambio de Gobierno se ha estancado el proceso y no hay claridad sobre la inversión de recursos para avanzar en la concreción e implementación de lo avanzado hasta el momento. Esto ha minado la confianza de las comunidades sobre si la inclusión de sus propuestas serán incluidas en los Planes de desarrollo locales, más aun teniendo en cuenta el próximo proceso electoral. Además los mensajes confusos del Gobierno sobre el cumplimiento o no del Acuerdo están afectando la confianza y expectativas de las comunidades sobre la implementación de los PDETs.

Sobre la jurisdicción agraria, el catastro multipropósito y la ampliación de la restitución de tierras, el actual gobierno ha establecido un paquete de propuestas legislativas que ha nombrado como agenda regulatoria de estabilización, de las

cuales hasta la fecha se conoce muy poco, pero desde ya se avizoran las contradicciones que la misma podría tener entre los propósitos establecidos en el Acuerdo Final y las políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la restitución de tierras en junio de 2021 se cumplirá el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011 que establece la política sobre el tema. Es decir, después de esta fecha ya no se recibirían, tramitarían ni fallarían más solicitudes al respecto. Hasta el momento las víctimas siguen esperando el avance en los procesos judiciales represados en todo el país, el cumplimiento de las sentencias y la judicialización de los responsables del despojo.

A la fecha se han conseguido sentencias de restitución en menos de 350 mil hectáreas, cuando el problema del despojo se calculaba inicialmente en 6 millones de hectáreas. Además, la Unidad de Restitución de Tierras ha negado a más del 63% de las víctimas el acceso al procedimiento judicial de restitución. Si se revisan las cifras de la URT, se concluye que los escasos dos años que le quedan a la ley no serán suficientes para lograr que todos los casos cuenten con una sentencia que garantice la restitución jurídica y material.[156]

A la fecha no han finalizado su trámite 65.440 (el 54%) de las 121.462 solicitudes presentadas ante la Unidad. Ello indica que si en ocho años solo se avanzó en el 46% de las solicitudes presentadas, difícilmente se podrá dar cumplimiento en dos años con el 54% restante. En ese sentido la consecuencia de la vigencia de la ley será la denegación del derecho de las víctimas al acceso al procedimiento judicial efectivo para la restitución.

Al corto tiempo que le queda a la ley se suman otras problemáticas que afectan la restitución: la imposibilidad de restituir materialmente los predios donde operan cultivos agroindustriales, a pesar de la existencia de las decisiones judiciales; los obstáculos establecidos por el gobierno a través del Decreto 440 de 2016, que limita la restitución en zonas ambientalmente protegidas sin brindar ninguna alternativa a los campesinos y campesinas que habitan dichas zonas; y la expedición del Decreto 1167 de 2018 que impone un plazo de caducidad de tres meses para que las víctimas puedan ejercer el derecho a la restitución de tierras, plazo que en las zonas micro-focalizadas venció en octubre de 2018.

Después de unos primeros pronunciamientos negándose a prorrogar la vigencia de la Ley 1448, el Presidente Duque ha manifestado recientemente que sí promoverá la extensión de la vigencia de esta importante ley. Habrá que seguir de cerca este proceso para evitar que junto con la prórroga se vaya a modificar de forma regresiva el contenido de la ley.

[156] Comisión Colombiana de Juristas, Forjando Futuros, Corporación Yira Castro, Comité de Solidaridad con Presos Políticos, Cinep, ILSA, Gidca, Observatorio de Restitución de Tierras, Movice, Humanidad Vigente y Asocavitmag. (2019). "Radiografía de la restitución de tierras en Colombia: Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por incumplimiento de reparación a las víctimas despojadas de tierras en Colombia". Recuperado de: http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=223

Foto:Víctor de Currea-Lugo **46**

El Gobierno Duque frente al campo colombiano

El Plan Nacional de Desarrollo del actual Gobierno sugiere un enfoque en materia agraria que es contrario al del Acuerdo de Paz, donde con la RRI se busca generar políticas de inclusión agraria y de redistribución de la tierra.

El PND está centrado en tres elementos en materia agraria: La regularización de la propiedad, el ordenamiento productivo y los clústeres y cadenas de valor; todos en torno a una única apuesta de desarrollo centrada en la inversión de industrias que generen materias primas de exportación (agroindustria, forestales y minero energéticas). En esa medida los pobladores rurales, campesinos, indígenas y negros no son parte de esta apuesta de desarrollo.[157]

Frente a la regularización de la propiedad el Plan afirma de manera contundente su interés en la formalización de

[157] Mojica J. (2019), "Campo con progreso para unos pocos: Lo peor de la propuesta del PND para el campo." Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado en: http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=191

Foto: Víctor de Currea-Lugo 47

la misma, estableciendo una apuesta ambiciosa frente a las metas que debe cumplir al respecto la Agencia Nacional de Tierras. Hay que decir que este no es un objetivo preocupante per se, pues lograr procesos ágiles y efectivos de acceso y formalización de tierras claramente es también un propósito de la RRI. La real preocupación se evidencia en la forma como se viene adelantando y en los objetivos que entraña.

Así, se ha evidenciado desde el gobierno anterior, y este gobierno lo ha intensificado, un afán por flexibilizar los criterios de análisis sobre la calidad jurídica de los predios: si se trata de baldíos, sujetos de adjudicación a una población específica y que no se encuentran abiertos de manera libre al comercio, o de bienes privados; optando por los segundos. También se ha dado un acelerado proceso de formalización de predios desconociendo las particularidades de los mismos a través del barrido predial. Todo lo anterior con el claro propósito de brindar seguridad jurídica a las propiedades y así ponerlas a disposición del mercado de tierras.

Es importante evidenciarlo porque el modelo de desarrollo agrario del actual gobierno se centra en la inversión privada, la cual claramente requiere el saneamiento de la propiedad. Bajo esta lógica solamente se reconoce a los campesinos si se incorporan en la cadena productiva, cediendo sus tierras o adhiriéndose a las empresas agroindustriales mediante el criticado sistema de alianzas.

Otra preocupación tiene que ver con el modelo agrario y extractivista que trae el PND. En el capítulo "Campo con progreso" se ratifica a Colombia como un país exportador de materias primas, centrado en los monocultivos para la agro-exportación, producción forestal, e intensificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social y la minería.[158] También propone un fortalecimiento de la economía rural a través del turismo y los servicios rurales. Si se suman todas las anteriores propuestas de desarrollo lo que se evidencia es un desconocimiento de la vocación y el potencial agrícola del país, así como una subvaloración de la importancia de la economía campesina.

De otra parte existe actualmente un número significativo de conflictos socio-ambientales, en su mayoría creados por el desorden institucional, problemas estructurales irresueltos en el territorio y por el conflicto armado en sí mismo, que significan importantes desafíos para cumplir con el propósito de la paz. No obstante, es preocupante la forma como las políticas del gobierno de Duque utilizan fórmulas fallidas que intensifican dichos conflictos en lugar de resolverlos. Así ocurre con la idea de ejercer control ambiental a través de la presencia militar;[159] mientras que, de otro lado pone los recursos del ambiente a merced del mercado a través de la flexibilización y las amnistías para la entrega de permisos y trámites ambientales.[160]

Tras la aprobación del PND empezó a conocerse un amplio paquete de proyectos de ley y decretos que desarrollarán todo lo anterior, como el proyecto de Acto administrativo que plantea el Plan de Zonificación Ambiental para la delimitación de la frontera agrícola y la protección de zonas de reserva forestal. La visión de gobierno que recoge este Plan desconoce la integralidad y complejidad del contexto socio ambiental de los territorios, negando, por ejemplo, la presencia histórica de campesinos en muchos de ellos. Además el enfoque de esta propuesta de delimitación es perverso, pues marca una línea que permite identificar con claridad hasta dónde es posible explotar los recursos naturales.

Una última pero no menos importante preocupación es el regreso a la idea de la presencia estatal concentrada en la mirada militar, a través de la creación de las llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral. Consideradas en el PND como la fórmula orientada al logro del "control institucional del territorio" a tra-

[158] *Ibíd.*
[159] Ver en este informe, Gudynas, pág 264
[160] Martínez (2019) "Mano dura para el campesinado y corazón grande para los inversionistas: lo peor de la propuesta del PND para solucionar conflictos ambientales." Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado en: http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=191

vés de la desarticulación y neutralización de las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas, las ZEII se presentan como el mecanismo para hacer presencia en las regiones de mayor pobreza, mediante una acción liderada por las Fuerzas militares para eliminar las economías y grupos armados ilegales, garantizando condiciones de seguridad para la llegada de la gran inversión a esos territorios. Resultan inquietantes las múltiples coincidencias conceptuales entre las Zonas de Rehabilitación y Consolidación de la política de la Seguridad Democrática del ex Presidente Uribe (declaradas contrarias a la Constitución en el año 2002) y las ZEII del Gobierno Duque.[161]

La preocupación de fondo radica en que una política de consolidación es contradictoria con la concepción de territorio que buscan los PDETs del Acuerdo de Paz. Y aunque el PND dice que estas zonas y los PDETs se armonizarán y articularán, hay temor de que en realidad las nuevas zonas compitan o intenten reemplazarlos. Tanto el PND como la Política de Seguridad y Defensa establecen que será el Consejo Nacional de Seguridad el que determine las estrategias de intervención en las ZEII y, además, dentro de dichas zonas las Fuerzas militares prestarán servicios básicos propios de instituciones civiles. Además, la ley de orden público permite crear una subcuenta en el Fondo de Programas Especiales para la Paz, que permitiría a las citas zonas acceder a recursos destinados para la Paz. Es decir que el dinero para la implementación de los PDETs podría terminar usándose para financiar acciones de la Fuerza Pública en zonas estratégicas.[162]

Además del riesgo de incremento de violaciones a los derechos humanos de las y los pobladores rurales, está claro que las ZEII no están pensadas para promover el desarrollo del campo desde la mirada de sus habitantes, sino que favorecen la apuesta de desarrollo agrario del PND. Con el enfoque de consolidación se sacrifica la inclusión de comunidades marginadas que esperaban que sus visiones de desarrollo rural y su participación fueran reconocidas.

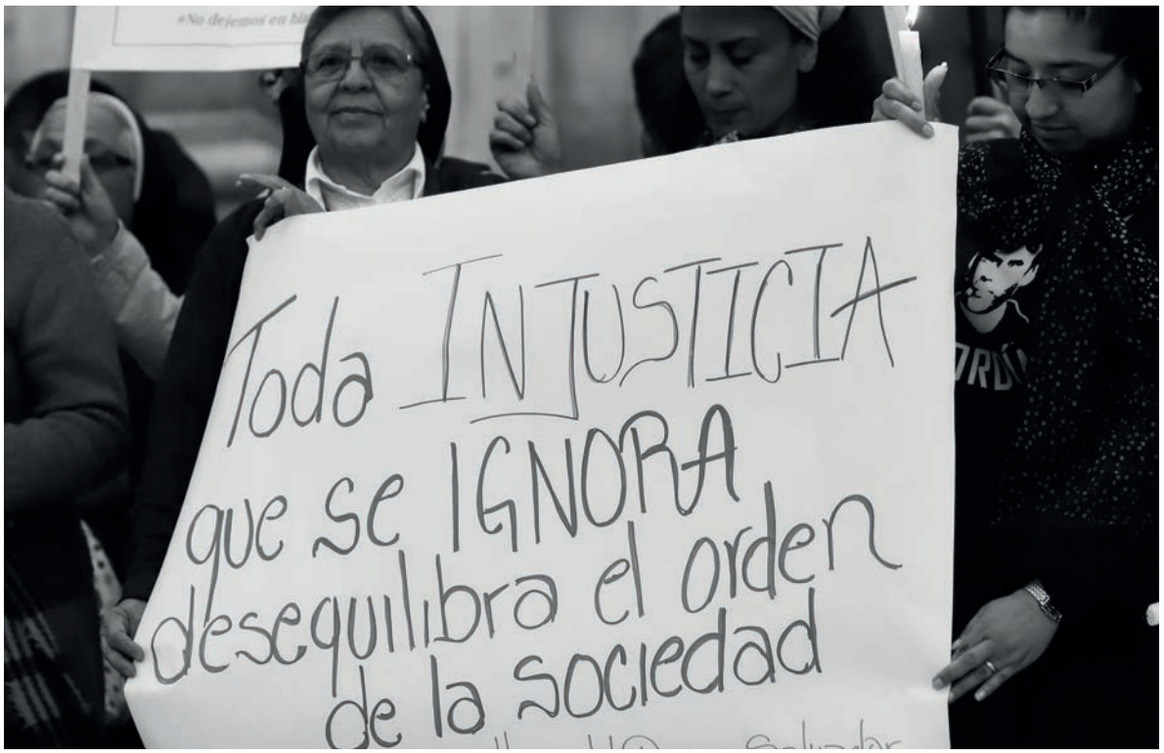
[161] Montero (2019) "El retorno a la Seguridad Democrática de Uribe: lo peor de la propuesta del PND sobre seguridad y defensa." Comisión Colombiana de Juristas. Recuperado en: http://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=191 Ver en este informe, Alberto Yepes, pág. 201

[162] Ver en este informe, Jairo Estrada, pág 168.

El sabor de las naranjas o la preocupación de que resulten agrias[163]

El debate sobre la economía naranja

Germán Rey



48

El debate sobre la economía naranja apenas comienza. Una primera preocupación subraya que gran parte de las políticas se centran en la economía a través de créditos, incentivos tributarios, capacitación administrativa, promoción de competencias emprendedoras, mercadeo, fomento y coordinación intersectorial, que se estiman como necesarias siempre que sean equitativas, pero con menos fuerza en la dimensión social y cultural de las industrias creativas, que se relacionan con la participación y cohesión social, la inclusión, el fortalecimiento de las identidades, la interculturalidad y diversidad cultural, la educación y la vinculación con proyectos de autonomía de poblaciones vulnerables, pueblos indígenas y afrocolombianos. La sensación es que se deben trasladar las políticas de la economía naranja de lo meramente económico hacia un enfoque de desarrollo humano.

[163] Fragmento del ensayo del mismo título publicado en la Revista Arcadia, N. 161, 26 de marzo al 16 de abril de 2019, págs. 16 y 17.

> Con menos fuerza en la dimensión social y cultural de las industrias creativas, que se relacionan con la participación y cohesión social, la inclusión, el fortalecimiento de las identidades, la interculturalidad y diversidad cultural, la educación y la vinculación con proyectos de autonomía de poblaciones vulnerables, pueblos indígenas y afrocolombianos."

49

Una segunda preocupación es la concentración de las industrias creativas en unas pocas ciudades del país, especialmente en Bogotá. Entre el 2010 y el 2016 la participación promedio del campo cultural de Bogotá frente al campo cultural del país fue del 55,6%. La política debe buscar la participación de las regiones y de lo local. Y en esta relación truncada hay varias paradojas: la existencia de una tendencia a la estandarización de las industrias creativas locales, regionales y nacionales en el contexto global, y la constatación, paradójica e interesante, de que la gran mayoría de las manifestaciones de las industrias culturales y creativas están vinculadas con la diversidad, la creatividad popular y las manifestaciones expresivas que no siempre circulan por los propósitos comerciales. Con relativa frecuencia existen desencuentros entre los orígenes de la creación, sus relaciones con las comunidades y el desarrollo de las industrias creativas. Colombia ubicó con éxito su producción melodramática en contextos internacionales precisamente por la conexión de lo audiovisual con lo regional y el humor popular, mostrando otros acercamientos

a un género cuyos límites parecían inamovibles y que atrajeron a las audiencias y la atención comercial. Pero perdió parte de su protagonismo industrial cuando estandarizó la producción y adelgazó sus características identitarias, lo que significó torcerle el pescuezo a la "gallina de los huevos de oro". Hoy la pantalla nacional está inundada de telenovelas turcas y hasta coreanas mientras que la producción nacional ha perdido calidad, audiencia y dinero. El éxito musical del reggaetón en los escenarios internacionales está muy ligado al proyecto social y cultural que se ha gestado en ciudades como Medellín; la importancia de Rock al Parque en Bogotá en el desarrollo de bandas de música en las localidades y al diálogo con grupos y músicas de otros países, y a su apropiación imaginativa por parte de los jóvenes habitantes de la ciudad. El suceso de realizaciones cinematográficas colombianas en festivales de prestigio como Cannes u otros, se debe a la tradición que ha ido construyendo la industria, así como al estímulo de entidades como Proimágenes y a las leyes y políticas construidas a través de los años por los creadores y la institucionalidad cultural.

En tercer lugar, las industrias creativas y culturales no pueden ni reemplazar ni desplazar a otras dimensiones de la cultura que no pasan estrictamente por procesos económicos. En este sentido es necesaria una articulación más estrecha entre la economía creativa y otras áreas de la vida cultural como el patrimonio, las fiestas, las artes o los derechos culturales. Es decir, hay vida cultural más allá de las industrias creativas. Pero también se debe recordar que éstas son patrimoniales, forman parte y participan de la construcción de la memoria cultural de la sociedad y que promover las industrias creativas es entonces promover la conservación y proyección de la memoria de una sociedad. Por ello, además de todas las industrias culturales se deben impulsar también los espacios de producción creativa sin interés comercial, que requieren de otras comprensiones, contextos y políticas. Un ejemplo es el recién inaugurado Museo itinerante de la memoria de Montes de María que une tecnologías con oralidades, silencio con expresiones culturales territoriales, historias de violencias con reconsideración de lo museográfico.

Porque no todo es susceptible de ser formalizado dentro de la cultura. Ni todo lo cultural tiene el interés, la vocación o las posibilidades de convertirse en industrial, ni existe en la perspectiva de la comercialización y la pervivencia en el entorno de los mercados.

La coherencia impide lo agrio

En cuarto lugar, es absolutamente necesaria la armonización de las industrias culturales con otras iniciativas del gobierno, para que no existan contradicciones. La reglamentación y aplicación de la nueva ley de TICs debe alinearse con el proyecto de economía naranja, especialmente en todo lo que tiene que ver con democratización, inclusión y pluralismo.

En quinto lugar, no se debe confundir un Consejo del alto gobierno con un Consejo en que quepa el país y sobre todo los actores de las industrias creativas. El Consejo de la Economía Naranja debe ser más incluyente y diverso.

En sexto lugar, la política de la economía naranja debe estar muy atenta a generar

condiciones óptimas para el ejercicio de una plena libertad de creación y la posibilidad de expresión de la diversidad de los contenidos, incluyendo por supuesto, aquellos que se oponen, contradicen o se alejan de las ideas del propio Gobierno.

Finalmente, los ciudadanos y ciudadanas no son simplemente los que reciben a borbotones productos de las industrias culturales. Desde hace años, cuando aparecieron en el horizonte los derechos culturales, la cultura se transformó en uno de los ámbitos en los que se crea, fortalece y desarrolla la ciudadanía.

Un refrán popular, de esos que nunca pertenecerán a las industrias creativas dice: "No se ha de estrujar tanto la naranja, que amargue el zumo". Una excelente enseñanza para no perder de vista.

DOS DIMENSIONES NECESARIAS EN EL ENFOQUE SOBRE LAS INDUSTRIAS CREATIVAS: LA EDUCACIÓN, Y LA CREACIÓN, LA FIESTA Y LOS GUSTOS POPULARES[164]

1

Las relaciones entre industrias creativas y educación

Estas relaciones han sido paradójicas, de aceptación y rechazo. La escuela recibe estudiantes que desde sus primeros grados ya están inmersos en la ecología de las industrias culturales. Es decir, tienen una enciclopedia cultural en desarrollo que está poblada de imágenes, sonidos y textos que provienen del cine, la televisión, la música o el diseño. Basta explorar las estadísticas del consumo cultural para observar el protagonismo de niños, niñas y jóvenes en el contexto de lo audiovisual, los videojuegos, la fotografía a través de telefonía o internet. Durante años se han formado en los rasgos de una cultura en que los lenguajes convergen, los soportes son diversos y los contenidos son globales. Y es a través de estos rasgos y de otros interiorizados a partir de las relaciones familiares, el entorno social y los grupos de pares, como se van generando comprensiones y perspectivas de aproximación a la escuela y lo que ella ofrece en materia de conocimiento, relaciones y valores. Algunos maestros se ven amenazados por estas competencias previas que aparentemente compiten con las prácticas educativas y los recorridos pedagógicos de la escuela.

El desarrollo educativo se moviliza a un ritmo que no siempre es simultáneo con el del mundo de la cultura, particularmente de aquella que transita por los espacios de lo masivo y mundializado. Mientras que la innovación de la escuela es relativamente lenta, garantizando así una estructura de enseñanza-aprendizaje estable,

[164] Fragmento tomado de: Germán Rey, "Industrias creativas y educación. La escuela en medio de las transformaciones culturales. Ensayo en preparación.

la de las industrias culturales es mucho más rápida, puesto que no está determinada ni por la reproducción del conocimiento ni por la permanencia de la tradición.

Pero el problema está en que la cultura que transita por las industrias está presentando, a través de sus contenidos como de sus narrativas, un horizonte comprehensivo que en ocasiones colisiona con el ofrecido por la educación. Hay un efecto de adelantamiento en los productos culturales que están insertos en su propio funcionamiento y que se caracteriza por ser globales, digitales, trans-mediáticos, interactivos, reticulares, convergentes, desterritorializados, auto-programables, de afiliaciones identitarias, con múltiples temporalidades y canales de acceso y móviles.

Cuando se comparan estas características con las que tiene la escuela, que se mueve en medio de sus dificultades y también de sus grandes posibilidades, se pueden observar de manera más precisa las colisiones, los desfases pero también las complementariedades. El tiempo de la escuela es pautado, hace énfasis en lo discursivo, la palabra y lo escritural, maneja una espacialidad fija, una programación estricta y posee canales de acceso al conocimiento concentrados en el profesor, el contexto y los dispositivos didácticos. El valor educativo reposa en el desarrollo del pensamiento crítico, la apertura de la conciencia y la imaginación a un universo simbólico muy rico y el papel de una tradición que no solo está en la suma de conocimientos sino también en la formación humana y social más integral. La interacción en la escuela no es esporádica sino constante y como escribe Jerome Bruner, enfatiza en los procesos de negociación y recreación cultural.

2 Vitalidad de la creación, fiesta y gustos populares: otros mundos de la cultura

Hay un hervidero de la creación, aunque niveles aún bajos de formalización de los procesos de producción y comercialización. Las redes, los portales y en general la espacialidad de la web está empezando a facilitar la circulación de los productos culturales.

El análisis de los datos de la encuesta satélite de cultura para Bogotá ofrece conclusiones interesantes.[165] Siete de cada diez empresas culturales de la ciudad, es decir el 66,6% iniciaron su funcionamiento en la última década; las de mayor antigüedad se encuentran en el sector de los libros y las publicaciones (48,9% tiene más de 10 años) y las siguen las ESAL (44,9%) y las de artes escénicas (38,4%). Los trabajos de tiempo completo del sector cultural fueron 102.280. Las actividades con mayores ingresos propios fueron el audiovisual y la radio (71,4%), música (68%), libros (58,2%), artes escénicas (55,1%) y artes visuales (41,1%).

[165] Este análisis es posible gracias al trabajo que se ha realizado para la Caracterización de las industrias y empresas culturales en Bogotá, por parte de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte y la Cámara de Comercio (2018).

La participación promedio del campo cultural de Bogotá frente al total de la ciudad entre el 2010 y el 2016 fue del 2,3% y la participación promedio del campo cultural de Bogotá frente al campo cultural nacional entre el 2010 y el 2016 fue de 55,6% lo que demuestra el predominio de la ciudad y el nivel de concentración de las industrias creativas en la capital.

La oferta laboral de la ciudad también es destacada. La música y las artes visuales tuvieron un 11%, las artes escénicas un 28%, el diseño publicitario 21%, los libros, publicaciones y juguetes 8% y la educación cultural y el patrimonio material 31%, lo que muestra el liderazgo e importancia de la educación en el sector.

El 57% de las empresas del sector de videojuegos está en Bogotá, el 23% en Medellín, el 12% en Cali y el 4% en Bucaramanga y el eje cafetero. Según una encuesta de Google Colombia, la mayor parte de las personas juegan con sus dispositivos móviles, luego en consola y finalmente en tableta. El mercado global de videojuegos en América Latina en 2017 fue de 4.400 millones de dólares. Los juegos de rol seguidos por los dispositivos de lucha y los videojuegos de acción-aventura son los géneros más apetecidos en el mercado mundial en computadores. En móviles son los de estrategia y simulación y los de acción-aventura. En consolas los de disparos y lucha, los de acción-aventura y los juegos de rol.

Hay una economía de la cultura que también pasa por circuitos populares, tiene algún grado de formalización, genera empleo relativamente precario y sintoniza con los gustos populares. Hay niveles de informalización que se manifiestan sobre todo en la piratería y que demuestran intereses por ciertos productos culturales como también géneros específicos, y que se manifiesta sobre todo en el cine, la música y los impresos.

Lo intangible actúa como marco de referencia de la producción y sobre todo el consumo de los productos culturales formales (creencias, visiones de mundo, gusto). Lo intangible (por ejemplo, cocina) tiene unos mercados muy amplios que van desde el restaurante especializado hasta los mercados y restaurantes populares. La idea de "mercado o plaza de mercado" tiene una gran tradición en América Latina como lugar de encuentro, de corte de la rutina por la excepcionalidad, de expresión de la diversidad, de intercambio económico y simbólico, de articulación con lo festivo, lo lúdico y de expresión de la civilidad local.

Hay una presencia de una economía cultural de la nostalgia muy activa en los migrantes y unos movimientos de re-simbolización cultural desde los flujos de lo intangible (diseño a partir de lo étnico, popular, campesino, urbano-popular) así como una importancia económica de la fiesta, los palenques, los tianguis y en general las celebraciones populares.

Lo intangible en lo económico es fundamental en una política de la memoria y el reconocimiento como también de economía cultural y creativa. La lengua y concretamente el español ha empezado a ser objeto de estudios y consideraciones por su participación en esa economía.

Ni equidad, ni calidad

La Salud en el Plan Nacional de Desarrollo

Mauricio Torres Tovar

El Plan de Desarrollo ubica como su base la equidad y la vincula con los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, asunto acertado dado el contexto de desigualdades e injusticias presentes en Colombia,[166] pero con el error de creer que resulta de la suma de legalidad y emprendimiento. Es decir, en Colombia no hay equidad solo por problemas de legalidad y falta de emprendimiento, sino porque existe una base histórica de distribución desigual e injusta de la tierra, la riqueza y los ingresos, por lo cual hay unos pocos que concentran la riqueza y someten al resto a la pobreza. Sin una clara y contundente política de redistribución de la riqueza, no es posible enfrentar estructuralmente la inequidad por más legalidad y emprendimiento que exista.

En relación con el tema específico de salud, el PND en el pacto por la equidad plantea "la necesidad de alcanzar un consenso sobre una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia".

Para esto formula un conjunto de medidas en los artículos 231 al 248 de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", referidas a: Competencias en salud por parte de la nación y de los departamentos; distribución de los recursos del sistema general de participaciones para salud, el aseguramiento la salud pública y los subsidios a la oferta; un componente financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Sgsss) relacionado con su sostenibilidad, saneamiento financiero y eficiencia del gasto; incentivos a la calidad y los resultados en salud; solidaridad en el sistema de salud; integrantes del Sgsss; e ingreso base de cotización de los trabajadores independientes.

Es evidente que este gobierno vuelve a poner énfasis en la sostenibilidad financiera

[166] Sin desconocer que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son un referente muy limitado de los avances sociales que se requieren dar en el país, para superar realmente las desigualdades e iniquidades.

del sistema, un tema recurrente en el enfoque del sistema de salud colombiano. Esto traduce una comprensión absolutamente limitada de la salud vinculada a la atención a la enfermedad y no comprendida en su complejidad ligada a las condiciones en que se vive y se trabaja, lo que demandaría políticas de bienestar más allá de colocar toda la carne en el asador del sistema de salud, en el cual ya muchas investigaciones demuestran que solo aporta en un 11% a la construcción social de la salud.

Esta visión reducida se observa claramente en el artículo 233 que modifica la Ley 715 de 2001, sobre los recursos del sistema general de participaciones para salud, y establece que el 87% vaya al componente de aseguramiento en salud de los afiliados al Régimen Subsidiado, el 10% para el componente de salud pública y el 3% para subsidios a la oferta.

> “Este gobierno vuelve a poner énfasis en la sostenibilidad financiera del sistema, un tema recurrente en el enfoque del sistema de salud colombiano. Esto traduce una comprensión absolutamente limitada de la salud vinculada a la atención a la enfermedad y no comprendida en su complejidad ligada a las condiciones en que se vive y se trabaja, lo que demandaría políticas de bienestar”

Acá se asume que lo importante es que la gente esté asegurada, a sabiendas que no es garantía de ser atendido, aunque se esté afiliado. Se equipara aseguramiento a equidad, que no tiene sustento, en tanto por la vía del aseguramiento no se recibe lo que se requiere en salud de acuerdo con las necesidades individuales y a los contextos territoriales, sino de acuerdo con la capacidad de pago, que establece el paquete de servicios que se recibe. Quien paga más, recibe más, quien paga menos, recibe menos. Esto claramente no es una vía para alcanzar la equidad en salud.

Adicionalmente coloca todo el esfuerzo financiero en la atención a la enfermedad. ¿Por qué no invertir esta fórmula, por qué no colocar el 90% de los recursos de salud de la nación a mejorar lo sanitario, lo ambiental, lo alimentario, si de seguro así consequiríamos una condición mejor de salud para la población, como lo demuestran las experiencias en los países que lo hace de esta manera?

Pero claro, hay que entender que el negocio está en el aseguramiento, en la atención a la enfermedad: producir salud mejorando el bienestar y la vida de la gente no renta para los actores de mercado metidos en el negocio de la salud.

En relación con la propuesta de saneamiento financiero del sistema, que es una de las mayores preocupaciones, las fórmulas no son distintas a las que gobiernos anteriores han planteado en relación con el control de lo que antes se denominaba no POS: control de pagos a las cuentas de recobro relacionadas con los servicios y tecnologías de salud no financiados con cargo a la unidad de pago por capitación (UPC, el dinero que cada EPS recibe al año por cada usuario), a través de un conjunto

de condiciones que se deben cumplir, deudas que serán cubiertas con cargo a los instrumentos de deuda pública; pago directo a las EPS, IPS y a los proveedores de tecnologías y medicamentos; aspectos que están relacionados con lo que Duque denominó en su campaña Acuerdo de Punto Final.

Vuelve la propuesta de incentivos a la calidad y los resultados en salud (Art. 241), planteándose que habrá unos incentivos monetarios, de reconocimiento social y empresarial para los distintos actores del sistema de salud que demuestren calidad y resultados. Esto no opera en un sistema de salud con lógica de mercado, donde lo sustancial es la relación costo-beneficio de sus actividades, que subordina la calidad, la calidez, la humanización y la garantía real del derecho a la salud.

Otra de las perlas en el articulado es lo que eufemísticamente denomina solidaridad en el sistema de salud, que consiste en que los afiliados al Régimen Subsidiado, que de acuerdo con el Sisbén son clasificados como no pobres o no vulnerables, deberán contribuir "solidariamente" al sistema, para lo cual se fijarán tarifas progresivas entre el 1% y el 15% de acuerdo con la capacidad de pago (Art. 242).

Como se observa entonces, la propuesta del PND en salud es más de lo mismo, no hay cambios estructurales ni de orientación, el foco sigue siendo lo financiero y no la salud de la gente, a pesar de que retóricamente se hable de calidad y de equidad. Acá la gente está para financiar el negocio, bien pagando de donde no tiene, recibiendo menos sueldo, pagando más impuestos, o subsanando los detrimentos y la corrupción de los entes privados con dineros públicos. Los que van a seguir felices son los grandes actores de mercado que no son tocados y seguirán lucrándose a expensas de la salud y la vida de la gente.

Acuerdo…sin punto final

Dos meses después de sancionada la Ley del PND se anunció el comienzo de la implementación del Acuerdo de Punto Final, que consiste en el pago paulatino de deudas principalmente a las EPS del régimen contributivo y subsidiado (6,7 billones, instituciones principalmente privadas), y a las IPS (0,8 billones, que llegarán a IPS, muchas de ellas de propiedad de las EPS y a hospitales públicos).

Pero no se cubre la deuda total, tal como lo indican instituciones prestadoras de servicios que plantean que la deuda con ellos es de 12.5 billones; y además lo que se pague será con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación y con operaciones de crédito público: Nuevamente la ciudadanía termina pagando las deudas, principalmente a instituciones privadas.

Con este proceso de acuerdo surge la gran pregunta sobre cómo el gobierno va a evitar que este fenómeno de deudas perennes se siga repitiendo, si no se modifican las causas estructurales que lo producen, relacionadas en gran medida con el enfoque de intermediación financiera privada que tiene el Sgsss en Colombia, por lo cual hablar de punto final es otro eufemismo más del gobierno.

Construir un real pacto social por la salud como derecho humano

Esta propuesta de PND sigue en el mismo camino de los gobiernos anteriores, basado en diagnósticos parciales, con análisis acomodados y generando terapias incorrectas, pero útiles a los mercaderes que ven como negocio los asuntos vitales de la gente: los recursos naturales, la salud, la alimentación, la educación, el saneamiento.

De este modo no es posible alcanzar los objetivos que se traza en materia de salud el PND, en tanto no logra una visión de largo plazo del sistema de salud consensuada, ni atención centrada en calidad hacia el paciente, ni equidad financiera, ni un énfasis en la salud pública con una aproximación diferencial al territorio, tal como lo considera el mismo. Una real desconexión entre el propósito y las formas de lograrlo.

La propuesta del PND de realizar un gran pacto de todos por la sostenibilidad de la salud, es un planteamiento hecho desde hace muchos años por sectores sociales, académicos y políticos, pero no precisamente en clave de sostenibilidad financiera del sistema de salud, sino de configurar un conjunto de políticas públicas y un sistema de salud que efectivamente afecten y transformen positivamente las determinaciones sociales de la salud, relacionadas con las condiciones de vida y trabajo.

¿Será que el gobierno nacional, las EPS, la industria, los proveedores de insumos y medicamentos, los médicos, los hospitales y clínicas, sí estarían dispuestos a liderar un proceso de pacto en conjunto con la academia, las organizaciones sociales, los gremios de trabajadores de la salud y el conjunto de la ciudadanía, no para "cuidar y usar adecuadamente, entre todos, el sistema de salud", como dice el Ministro de Salud, sino para configurar políticas y un sistema de salud que produzca salud y no exclusivamente atención a la enfermedad, es decir un pacto social que aborde a la salud como un derecho humano fundamental, en toda la complejidad de su contenido, y no como mercaduría?

La experiencia en todos estos años nos ha demostrado que esto sería muy improbable y el camino trazado por el PND desafortunadamente lo ratifica. Esto solo será posible con una amplia y fuerte movilización del conjunto de la sociedad que reconozca que 25 años con este sistema de salud implantado por la Ley 100 son suficientes para pasar a una nueva forma de comprender, diagnosticar y abordar la salud en el país, que enfrente las injusticias en salud y tome en cuenta realmente las dinámicas regionales y poblacionales.

Otro derecho que poco le importa al actual gobierno

La alimentación y nutrición adecuadas en Colombia

FIAN Colombia
Andrea Rodríguez, Adriana Fuentes, Juan Carlos Morales, Javier Medina

Frente a la preocupante realidad del país (ver recuadro), no deja de ser vergonzosa la postura del actual gobierno, que mediáticamente ha propiciado una preocupación "pública" por el hambre en los países vecinos, al tiempo que minimiza la magnitud del problema en Colombia. En efecto, infortunadamente para el futuro y la paz de Colombia, la defensa, promoción y garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en Colombia (Dhana) no es una apuesta prioritaria ni importante para el actual gobierno. Esta postura de Estado no es un asunto menor, ya que los conflictos alimentarios y las violaciones de ese derecho se encuentran estrechamente relacionados con el conflicto en el país. De hecho en el Acuerdo de Paz, uno de los elementos claves pactados en la Reforma Rural Integral fue la implementación de un Sistema Progresivo para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación, algo sobre lo cual el gobierno no ha avanzado ni un ápice.

Adicionalmente, en el precario Plan Nacional de Desarrollo el tema alimentario carece de un enfoque integral de la alimentación y la nutrición desde un enfoque de derechos humanos, y apenas se menciona, dentro del denominado "Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados", como una línea orientada a establecer una "alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos." En ella se propone el incremento en la producción de alimentos con una lógica que subsume al campesinado a la producción agroindustrial,[167] y de forma marginal incluir el tema en las compras públicas, la necesidad de mejorar las condiciones nutricionales de la población de La Guajira y el Chocó, así como en el Programa de Alimentación Escolar (PAE).

[167] Ver: Cinep - Cerac. Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales. Bogotá. 2019. Disponible en: https://www.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

La crítica situación del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en Colombia

De acuerdo con los datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del año 2015 (datos oficiales más recientes), el 54,2% de los hogares padecen inseguridad alimentaria[168] y el 10,8% de los niños menores de cinco años sufren de malnutrición crónica[169] , así como el 7,4% de la población escolar y el 9,7% de los adolescentes.[170] En cuanto a la lactancia materna, solo el 36,1% de los niños menores de 6 meses de edad tuvieron lactancia materna exclusiva.[171] A ello se suma la mortalidad por hambre y los problemas de obesidad y sobrepeso. En el primer caso, cerca de 2.000 niños menores de cinco años murieron de hambre en la última década, muchos pertenecientes a pueblos indígenas.[172] En cuanto al exceso de peso (obesidad + sobrepeso), afecta al 6,3% de los niños menores de cinco años, al 24,4% de la población escolar, al 17,9% de los adolescentes y al 56,4% de la población adulta.[173] Estos datos indican cuán extendidos están el hambre y la malnutrición en el país y cómo afectan el crecimiento y desarrollo de su población.

[168] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2015. ENSIN 2015. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/presentacion-lanzamiento-ensin-2015.pdf En el Departamento de Bolívar, región en la que está ubicada la comunidad de El Corcovado, la inseguridad alimentaria es del 61,7%.

[169] *Ibíd.*

[170] *Ibíd.*

[171] http://asivamosensalud.org/actualidad/presentacion-ensin-2015

[172] El Espectador. Casi dos mil niños menores de cinco años murieron en la última década por desnutrición. Bogotá. 12/III/2016. Disponible en:http://www.elespectador.com/noticias/infografia/casi-dos-mil-ninos-menores-de-cinco-anos-murieron-ultim-articulo-621672

[173] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Op. Cit. Todas estas cifras mostraron una tendencia creciente en comparación con las del año 2010.

50

¿Por qué la alimentación y la nutrición no son un derecho en el PND ni en la política de Estado?

Como es notorio, la citada alianza propuesta en el PND persiste en un enfoque basado en la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN); lo cual determina que no se proponga avances ni establece acciones concretas en relación con la garantía de la Soberanía Alimentaria y el Dhana; ni defina explícitamente la problemática alimentaria y nutricional como un problema clave del país y un condicionante del conflicto; ni mucho menos aborde la alimentación como un proceso relacionado con la producción/consecución de alimentos y medios para obtenerlos, el intercambio, la transformación, el consumo y aprovechamiento nutricional de los alimentos y por supuesto con los circuitos culturales, económicos, sociales que los seres humanos generan en el proceso, y su interrelación con el ambiente, las otras formas de vida y las generaciones futuras.

Por esos enfoques el Plan impide de entrada la construcción de una perspectiva integral de políticas públicas capaces de articularse con los contextos locales, territoriales, económicos y culturales, que sepan responder a las obligaciones constitucionales e internacionales en materia de protección y realización de derechos humanos.

Cabe resaltar, sin embargo, que frente a la defensa y promoción del Dhana, las organizaciones del campo insisten cada vez más en que el Estado colombiano debe cumplir con sus obligaciones de respeto, protección y realización de ese derecho. Esa exigencia suele darse de la mano del reclamo por el respeto y protección de la Soberanía Alimentaria, derecho recientemente reconocido en la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, frente a la cual, por cierto, el gobierno de Duque se negó a respaldar en el proceso de votación en Naciones Unidas.

En materia de salud alimentaria, organizaciones como FIAN Colombia, Red PaPaz, DeJusticia y Educar Consumidores, entre otras, vienen promoviendo la adopción de medidas legislativas que buscan controlar la publicidad de productos comestibles ultra-procesados -lo que comúnmente se conoce como comida chatarra-, dirigida contra niñas, niños y adolescentes; el etiquetado frontal de advertencia en los productos comestibles empaquetados; los impuestos saludables; y la garantía de entornos escolares alimentarios saludables; como iniciativas que no han podido transformarse aún en leyes y políticas por la sospechosa falta de compromiso de muchos legisladores y la inaceptable interferencia de la industria, sumado a la ausencia de una postura clara y decidida que demuestre voluntad política de parte de las entidades públicas con responsabilidad en el tema. En tal sentido, pese a que en las bases del PND se habla de la creación de entornos alimentarios saludables y sostenibles, y se incluyen propuestas como las anteriores, [174] ellas no se vieron reflejadas en el articulado. En todo caso, el empeño ciudadano continúa, y a la fecha se ha alcanzado un amplio debate público sobre el tema y procesos de concienciación social sobre la necesidad de exigir al Estado la protección, respeto y realización del Dhana.

[174] Departamento Nacional de Planeación "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" Pacto por Colombia, pacto por la equidad, p.319.

Entre la demagogia y el retroceso

La política laboral y sindical en el PND

Escuela Nacional Sindical, ENS
Carlos Julio Díaz Lotero

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2020 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" del Gobierno del presidente Duque diseña en el tercer pacto estructural bautizado "Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados", la propuesta de una política pública de Trabajo Decente que se titula "Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva" en la cual "se propone que Colombia se constituya en 2022 en una sociedad caracterizada por el trabajo decente, donde se garantice el empleo productivo, la protección social, el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y el diálogo social entre trabajadores, empresarios y Gobierno".[175]

La parte diagnóstica sobre la situación del Trabajo Decente plantea los siguientes problemas:[176]

a. Bajos ingresos, desempleo, emprendimientos insostenibles y baja protección social de trabajadores con amplias brechas urbano-rurales. "A nivel nacional las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican en 26,9 % y 17,0 % respectivamente,... Un 36 % de sus pobladores no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes. Por su parte, el desempleo nacional (9,4 %) sigue siendo uno de los más altos en América Latina y afecta a 2'300.000 personas".

b. Alta informalidad y bajos niveles de protección social de trabajadores. "La informalidad entendida como la proporción de ocupados que no cotiza a pensiones afecta al 63 % del total de ocupados del país (13.700.000 personas) y al 85,5% (4´100.000 trabajadores) en los territorios rurales."

c. Bajo cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y el diálogo social. "Hay poca garantía de los derechos en el trabajo y poca efectividad en espacios de diálogo social como la Comisión Permanente

[175] Es decir, la libertad de asociación y de sindicalización, el derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación
[176] Op. Cit, págs. 339 y ss.

de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y sus subcomisiones territoriales y temáticas". [177]

d. Adicionalmente se reconoce que la formación del talento humano está poco articulada, que existen fallas operativas y de diseño en la gestión y colocación del empleo, y finalmente que los emprendimientos son poco sostenibles porque la mayoría se generan por necesidad ante la falta de ingresos y el alto desempleo.

A partir de las cuatro dimensiones del trabajo decente definidos por la OIT que se recogen en el PND como son creación de empleo, garantizar los derechos de los trabajadores, la protección social, y el diálogo social, se pueden analizar las estrategias propuestas, ninguna de las cuales cuenta con indicadores y mucho menos desarrollo en el articulado del Plan, siendo más una maniobra demagógica al no existir ningún compromiso con el fortalecimiento organizativo de los trabajadores. Para la OIT el diálogo social supone la existencia de organizaciones sindicales fuertes y autónomas, y unas condiciones básicas que no existen o son precarias en nuestro país como garantías al ejercicio de la libertad sindical, ambientes democráticos, legitimidad y representatividad, voluntad política, aceptación social, y competencia técnica.

Por otra parte el diálogo social supone la existencia de garantías para el ejercicio del derecho de protesta, que como sabemos el Congreso de la Republica ha venido aprobando leyes restrictivas de este derecho como la ley de Seguridad Ciudadana y el Código de Policía con el aval del partido de gobierno.

En cuanto a la creación de empleo, la economía necesita una política de inversiones para el desarrollo empresarial en sectores estratégicos que dinamicen el tema. A pesar de ello, resulta despectiva la reciente declaración del Ministro de Hacienda sobre la ignorancia del gobierno respecto de las causas del aumento del desempleo, registrado incluso en las cifras oficiales del DANE. En dicho contexto institucional, el PND le da continuidad al modelo de desarrollo neoliberal al señalar que su crecimiento de 4,1%, promedio en los cuatro años, será acelerado por las exportaciones del sector de minas y canteras que proyecta un crecimiento promedio de 3,7%, en el mismo periodo, gracias a la recuperación de la inversión en el sector de hidrocarburos por los mejores precios del petróleo, y por la dinámica del sector financiero que tiene una proyección de crecimiento de 5,4% durante el periodo señalado.[178]

Del 1.62 millones de empleos que se proyectan crear en el cuatrienio los sectores con mayor generación son el de comercio (443.000); Servicios (354.000), Agropecuario (275.000), industria (193.000) y vivienda (165.000). Los sectores comercio y servicios que aportan casi la mitad del empleo pro-

[177] Subcomisiones departamentales y ocho subcomisiones temáticas de género; formalización del empleo en el sector rural; Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante OIT; productividad; sector público, Mesa de Seguimiento al Convenio 189 de la OIT relativo al Trabajo Doméstico; política migratoria laboral y asuntos Internacionales
[178] Op. Cit. Págs 157 y ss.

yectado se caracterizan por tasas de informalidad del 74% y el 40% respectivamente.

Como se puede ver la economía la mueven los sectores minero-energético y financiero que participan con menos del 2% de los ocupados del país, y el empleo se genera en sectores de alta precariedad como el de comercio y servicios que participan con el 45% de la ocupación total.

Las metas del PND de una tasa de desempleo del 7,9% y de informalidad laboral del 58,8% al final del cuatrienio no solo son improbables bajo este enfoque económico, sino que con toda certeza se mantendrá la tendencia creciente del desempleo que el DANE ha registrado en los últimos 4 años del mes de mayo,[179] y de igual manera será difícil reducir la tasa de informalidad que por afiliación a pensiones se ubica en el 63,2%

Finalmente hay que señalar que el PND repite la fracasada estrategia de generación de empleo y de formalización laboral

[179] En mayo del 2016 la tasa de desempleo fue del 8,8%, en mayo del 2017 fue 9,4, en mayor del 2018 fue del 9,7% y en mayor del 2019 alcanza dos dígitos con el 10,5%

mediante el abaratamiento de la mano de obra; en el pacto por el emprendimiento se plantea la necesidad de seguir reduciendo los costos laborales no salariales (parafiscales y seguridad social) así como la de buscar una metodología de aumento anual del salario mínimo para que no siga creciendo por encima de la productividad.

La perspectiva de garantizar los derechos de los trabajadores, como se sabe, se refiere al derecho de libertad sindical (asociación, negociación colectiva y huelga) y a la erradicación del trabajo forzoso, infantil y todo tipo de discriminación. En la parte diagnóstica del Plan no se hace ninguna referencia a la baja tasa de sindicalización (4,6%), ni a la baja cobertura de la negociación colectiva (6%) y mucho menos de las limitaciones para el ejercicio del derecho de huelga.

El sindicalismo colombiano ha padecido persecución y violencia como ningún otro movimiento sindical en el mundo, siendo esta una de las causas de la baja densidad sindical en el país. Desde el 1 de

enero de 1973 hasta el 31 de diciembre de 2018 han ocurrido al menos 14.842 violaciones a la vida, libertad e integridad de sindicalistas en Colombia. Entre estas, 3.186 homicidios, 409 atentados, 242 desapariciones forzadas, 7.307 amenazas de muerte y 1.900 desplazamientos forzados.[180]

Por la razón anterior no se entiende como en el Plan no existe ningún compromiso con la reparación colectiva al sindicalismo para restablecer su tejido social, y mucho más cuando tenemos la ley 1448 del 2011 de víctimas y restitución de tierras, el Decreto 624 del 2016 que crea la mesa de reparación colectiva al sindicalismo, y el artículo 103 de la Constitución Política que crea la obligación del Estado para contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas y sindicales, entre otras.

“No se entiende como en el Plan no existe ningún compromiso con la reparación colectiva al sindicalismo para restablecer su tejido social, y mucho más cuando tenemos la ley 1448 del 2011 de víctimas y restitución de tierras, el Decreto 624 del 2016 que crea la mesa de reparación colectiva al sindicalismo, y el artículo 103 de la Constitución Política que crea la obligación del Estado para contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas y sindicales, entre otras."

Sobre la protección social para superar los riesgos de vida y garantizar condiciones de trabajo seguras, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia sanitaria apropiada, entre otras, las proposiciones del Plan resultan ajenas y más bien antagónicas a la complejidad del tema y las responsabilidades de gobierno. En Colombia la exclusión de los ocupados del sistema de seguridad social bordea el 65% por afiliación a salud, pensiones y riesgos laborales. Esta elevada exclusión es consecuencia de la alta precariedad e informalidad laboral del país, y por ello una mejora en la calidad del empleo se expresaría en una mayor participación de los ocupados en la seguridad social.

Al respecto, la OIT ha creado una propuesta de extensión de la seguridad social de dos dimensiones, según la Recomendación 202. La primera establece las garantías de acceso mínimo a determinadas prestaciones y servicios esenciales en salud y de ingresos en la niñez, en la edad productiva y en la vejez de tal forma que les permita obtener unos mínimos vitales; y la segunda se refiere a una escalera de ascenso a partir de este piso de protección hacia los esquemas contributivos y de aportes voluntarios.

El artículo 193 del PND crea un piso de protección social conformada por la salud subsidiada, los Beneficios Económicos Periódicos y un seguro inclusivo, en reemplazo de la afiliación a riesgos laborales para trabajadores con o sin relación con-

[180] Fuente: Sinderh-Ens

tractual que devenguen menos de un Salario mínimo legal vigente. De esta manera legaliza los ingresos laborales por debajo del Salario Mínimo y aparece como un incentivo para que los empleadores que hoy tienen trabajadores por encima del Salario Mínimo los desmejoren para disminuir sus aportes a la seguridad social. Los BEPS tienen un enfoque neoliberal, pues se busca el desmonte del Programa de Subsidios al Adulto Mayor en donde el Estado asume el 100% de éste, así sea una miseria de $75.000 mensuales, y los reemplaza por la misma miseria pero en ésta oportunidad el trabajador pobre aporta el 80% y el Estado solo asume el 20%.

En las bases del Plan se plantea para promover la afiliación a la seguridad social del trabajo por días y horas, que está por reglamentarse. "De esta manera, podrán hacer parte del piso mínimo diversos tipos de trabajadores: dependientes, contratistas, independientes, aquellos con esquemas de vinculación no tradicionales, aquellos con trabajos temporales u ocasionales como los del sector agropecuario y, en general aquellos que laboren por lapsos inferiores a un mes, por días o por horas".[181]

El artículo 198 golpea el régimen contributivo en pensiones al permitir que la devolución de saldos o la indemnización sustitutiva de vejez de un afiliado que no logra pensionarse, puedan ser trasladadas al sistema asistencial de los Beneficios Económicos Periódicos. Para la OIT el Piso de protección Social tiene un sentido de ascenso; para el PND es de descenso en las condiciones laborales y de debilitamiento del sistema contributivo.

Finalmente, en cuanto a promover el diálogo social, la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes es fundamental para tramitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas.

[181] *Op. Cit.* Pág 349.

DERECHOS AMBIENTALES Y DE LA NATURALEZA

De frente hacia la crisis climática

La perspectiva del Gobierno Duque

ENDA Colombia

El gobierno de Duque empieza a perfilar una política que no atiende de la gravedad ni la complejidad de los efectos de la crisis climática en nuestro país. Los recortes presupuestales a la institucionalidad ambiental, el malintencionado manejo de los ecosistemas de la Amazonía y la política en materia de agricultura, entre otros, permiten pensar que el gobierno de Duque aumentará la vulnerabilidad del país frente a la crisis climática, agravando los desplazamientos por el clima, la inseguridad alimentaria y nutricional, y generando nuevos casos de inestabilidad social y política por conflictos ambientales.

Cabe mencionar que en el presupuesto nacional de 2019 el gasto dedicado a la protección del medio ambiente se redujo un 20% respecto del año anterior, quedando en 581 mil millones, equivalente al 0,3% del presupuesto general de la nación, aproximándose al mínimo histórico alcanzado por el gobierno de Uribe del 0,22% en el año 2010.

Por otro lado, el Plan de Desarrollo de Duque manifiesta en materia ambiental lo que ya empieza a ser una característica de su gobierno: mensajes moderados y tranquilizadores acompañados de prácticas de extrema derecha.[182] Por ejemplo, la línea "Ganadería sostenible" busca aumentar el área actual de 72.000 hectáreas al doble, y pasa por alto que hay más de 14 millones de hectáreas con uso ganadero en un contexto de sólo 2,7 millones aptas para esta actividad;[183] y el caso de la deforestación es aún más preocupante, pues plantea mantener la tasa de deforestación ambiental, en clara contravía con la necesidad de reducirlas para mitigar los efectos del cambio climático, lo que se agrava aún más cuando la Amazonía es clave para la estabilidad del régimen hidrológico de país, y su conservación es fundamental para contrarrestar los efectos del cambio climático global.

De acuerdo con las directrices del gobierno colombiano el cambio climático es una oportunidad de negocios que busca atraer inversiones de economía verde. Mientras que no prevé, ni cuantifica ni atiende los impactos relacionados con la crisis climática, que se agrava con la implementación de monocultivos, ganadería o proyectos agroindustriales, por cuanto aumentan la vulnerabilidad territorial en razón de las transformaciones que generan en los ecosistemas, debilitan las democracias

[182] Juan Pablo Ruiz, "Plan sin ambiente ni sostenibilidad", El Espectador. 06.03.19
[183] Isabel Cabelier El Cambio Climático en el plan nacional de desarrollo. Semana Sostenible. 01.04.19

regionales y la necesaria respuesta estatal frente a los efectos de la crisis climática.

La concentración de la tierra, agravada con las dinámicas de desplazamiento de la guerra, la crisis de la representación política agravada también por el fenómeno conocido como la "parapolítica", la implementación de proyectos extractivos funcionando al garete, y la ineficacia del Estado colombiano en la gestión efectiva local para la protección de ecosistemas y cuerpos de agua en el territorio, son elementos determinantes que agravan la vulnerabilidad del país frente a la crisis climática, que se empieza a manifestar con el incremento del precio de los alimentos, situaciones de escasez de agua e incremento de víctimas por desastres climáticos. La crisis climática puede ser el mayor reto que enfrenta nuestra civilización, demanda acciones urgentes en todos los niveles por parte de todos los actores sociales. La mezquindad y la crueldad de las élites políticas y económicas agravan y enturbian este difícil panorama.

Todo ello en un contexto en el cual el Estado colombiano no llega a todo el territorio nacional, especialmente en zonas de

51

periferia (Amazonía, Chocó biogeográfico, Orinoquia profunda, entre otros), donde es ineficaz y en muchos casos se encuentra cooptado por intereses terratenientes locales, corporativos o narcotraficantes. El Sistema Nacional Ambiental se encuentra seriamente debilitado, y las CARs se han constituido en fortines burocráticos de los gamonales locales, que transan económicamente la aplicación de la normativa ambiental. La vulnerabilidad del país frente a la crisis climática se agrava desde cinco perspectivas que deben ser atendidas prioritariamente por el gobierno: El sistema de producción y abastecimiento de alimentos; los ecosistemas abastecedores de agua; el sistema de atención de desastres; el conocimiento necesario para la adaptación al clima; la gestión comunitaria del agua y del territorio; el control político y armado de élites que se consolidaron con la ofensiva paramilitar, la concentración de la propiedad de la tierra y el control del Estado regional y de la información por parte de estos actores.

Se trata de factores que en varias regiones del país incrementan la vulnerabilidad de las poblaciones locales ante los crecientes períodos de escasez y carestía de alimentos y agua, y también frente a los desastres relacionados con el clima.

Mercadería y militarización

La naturaleza en la política ambiental de Duque

Eduardo Gudynas
Centro Latino Americano de Ecología Social (Claes)

El manejo de los recursos naturales dentro de las políticas de seguridad del Estado es una de las más destacadas particularidades del nuevo Plan Nacional de Desarrollo, y expresa por lo menos cuatro cuestiones claves: Se ofrece una concepción de la Naturaleza entendida como recursos a ser aprovechados y mercantilizados; se transita hacia una política y gestión ambiental militarizada, y por lo tanto con más restricciones democráticas; se considera que esto, antes que obedecer a propósitos ecológicos, resulta de una disputa por los excedentes económicos, especialmente desde los extractivismos; y finalmente, se comparte esta posición con los países vecinos

Esta nueva "seguridad ambiental" aparece en la sección titulada "Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana" del Plan de Desarrollo. La cuestión ambiental ahora se encuentra junto a la defensa territorial, la lucha contra la criminalización y las drogas, y la protección a las personas y comunidades.

Aunque algunos podrían celebrar esto, asumiendo que significaría darle más importancia a la problemática ambiental, pero en realidad apunta en sentidos casi contrarios al mantenerse la apropiación intensiva de los recursos naturales.

> En el plan no se parte de considerar a la Naturaleza como un entramado de biodiversidad que debe ser protegido, sino que se presenta el ambiente como un conjunto de "activos", que son recursos que deberían ser explotados. Esta distinción no es menor, ya que se pierde el objetivo de atacar los problemas ambientales más graves o asegurar la conservación de todas las especies independientemente de su potencial utilidad económica.

Foto: Víctor de Currea-Lugo 52

Naturaleza mercantilizada y política militarizada

En el plan no se parte de considerar a la Naturaleza como un entramado de biodiversidad que debe ser protegido, sino que se presenta el ambiente como un conjunto de "activos", que son recursos que deberían ser explotados. Esta distinción no es menor, ya que se pierde el objetivo de atacar los problemas ambientales más graves o asegurar la conservación de todas las especies independientemente de su potencial utilidad económica. Una meta ecológica de ese tipo implicaría, por ejemplo, asegurar la efectividad de las áreas protegidas o detener el avance de los extractivismos mineros, petroleros o agropecuarios. En cambio el plan se enfoca en "activos" que considera "estratégicos", tales como minerales, hidrocarburos, agua o tierra fértil, para ser más efectivamente explotados. La Naturaleza es reemplazada por mercancías.

Por ello se proponen cambios sustanciales en la política y la gestión ambiental, su institucionalidad y los actores clave participantes: La temática ambiental pasa a quedar englobada por otras como la defensa nacional o la seguridad interna; la gestión ambiental no estará en manos, por ejemplo de ecólogos, sino bajo una fuerza de "Protección Integral Ambiental" conformada por militares y policías, los cuales coordinarían con la Fiscalía y autoridades ambientales. Se trata de una gestión no restringida a sitios puntuales, sino que se propone con una amplia cobertura geográfica, dentro de la creación de las llamadas "Zonas Estratégicas de Intervención Integral", con objetivos de mediana duración (cinco años) tanto en seguridad como ambiente. De este modo el ordenamiento territorial también es reconfigurado: Se reorganiza el Consejo de Seguridad Nacional para incorporar al Ministerio del Ambiente, y la temática ambiental deberá estar incluida en una Estrategia de Seguridad Nacional, y posiblemente también en la Estrategia Nacional de Inteligencia.

Todo esto indica una militarización de la institucionalidad y gestión ambiental. Sus consecuencias no son menores, ya que cualquier gestión militarizada por su propia esencia es vertical, sin espacios para la deliberación ni salvaguardas de participación o información para sus participantes. Al aplicar esto a las cuestiones ambientales se recortan las posibilidades de una política plural que permita la información y la consulta, y que maneje respetuosamente los conflictos, y en la cual puedan participar los ciudadanos. Es más, se propicia que cualquier crítica ciudadana a los modos de apropiación de la Naturaleza pueda ser rotulada por el poder político como un asunto de seguridad nacional, se legitimaría el espionaje sobre líderes ciudadanos, y se abren las puertas a toda clase excusas para acciones de criminalización y represión. Esto afectará sobre todo a comunidades locales, campesinas o indígenas, y en particular a las mujeres por su creciente liderazgo en los conflictos.

Una disputa económica

Otro aspecto impactante que se revela en el Plan está en su objetivo subyacente: controlar la economía de la explotación de los recursos naturales. En efecto, en el Plan se admite, por ejemplo, que el 86% del oro extraído en el país proviene de prácticas ilegales, y que en el 44% de los municipios se hace algún tipo de minería ilegal; pero no se propone terminar con esos extractivismos, especialmente aquellos más depredadores como la minería del oro, sino más bien regular el negocio y coparticipar de las ganancias, y sobre todo transferirlos a actores que conciben como legales para poder captar parte de sus excedentes económicos. Se apunta, por ejemplo al estimado de un 13% de la economía minería que provendría del tráfico ilegal, o las redes que actúan en cultivos ilícitos, tráfico de maderas, etc. La aplicación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral tiene esa orientación. Estamos por lo tanto ante un esfuerzo de hacerse de esos excedentes, especialmente desde los extractivismos, tanto por el Estado como por grupos empresariales que le apoyan, asumiendo que el mejor medio para lograrlo es apelar a la militarización.

Foto: Víctor de Currea-Lugo

53

Foto: Víctor de Currea-Lugo

54

La situación continental

La lógica de una militarización sobre los recursos naturales tiene una larga historia en América Latina. Recordemos por ejemplo que en Brasil los gobiernos militares desde la década de 1960 defendían esa postura para la Amazonia bajo la excusa de proteger sus recursos, aunque en realidad esto desembocó en deforestación por la apertura a la agropecuaria y el latifundio, y en el ingreso de minería ilegal y de la mega-minería empresarial.

En años más recientes se observa un regreso de esas posturas. Por ejemplo, en Venezuela Nicolás Maduro está promoviendo lo que llama como Arco Minero del Orinoco, instalando allí una Zona Económica Militar para encargarse de ese tipo de extractivismos. En esa región se repiten denuncias contra esa iniciativa y sobre la participación de militares en la minería desde empresas formales o actividades ilegales, afectando especialmente a indígenas. [184]

En Argentina, el gobierno de Mauricio Macri avanza con el fracking a pesar de conflictos con grupos indígenas y pequeños agricultores; y antes, bajo los gobiernos Kirchner se aplicó un programa de espionaje a más de mil organizaciones ciudadanas desde la gendarmería nacional.[185]

El caso más extremo es Jair Bolsonaro en Brasil, quien rechaza las medidas de protección ambiental afirmando que esconden un intervencionismo extranjero. Su gobierno coquetea con la idea de resucitar un programa militar en la Amazonia a lo largo de 6.500 km de fronteras con sus vecinos, bajo la misma justificación de asegurar reservas de recursos naturales estratégicos.

Tendencias emergentes y un balance

Como puede verse la militarización de las políticas ambientales ocurre tanto bajo administraciones progresistas como conservadoras; y la disputa no está realmente centrada en proteger a la Naturaleza sino en el control de recursos naturales para a su vez acceder a potenciales beneficios económicos. Se legitiman actores como policías y militares mientras que otra vez se deslegitiman a las comunidades locales. Se refuerza una idea de la política que es minimalista y autoritaria mientras se obstaculiza una concepción de la política como plural y deliberativa. Se apela a las urgencias de grupos locales que aceptan esa militarización con la esperanza de aliviar la violencia que padece, aunque se instalarán violencia de nuevo tipo.

Es evidente que esta lógica de la seguridad no resuelve los problemas de fondo, tales como los impactos sociales y ambientales de los extractivismos. Es ingenuo pensar que la protección del ambiente se ganará con pelotones de soldados y policías. Más ingenuo es pensar que así se podrán resolver dramas como los de la minería de oro: ¿pondrán un soldado detrás de cada recodo de cada río? Es una típica estrategia donde muchas cosas pueden salir mal, sobre todo aquellas que impedirán fortalecer el entramado democrático.

[184] Vitti, Minerva. (2018) "Una mirada estructural del megaproyecto Arco Minero del Orinoco". Revista SIC, Fundación Centro Gumilla, 27 junio 2018, http://revistasic.gumilla.org/2018/una-mirada-estructural-del-megaproyecto-arco-minero-del-orinoco-i/

[185] Clarín. (2013) "Proyecto X: Cómo espió la Gendarmería a más de mil organizaciones", Clarín, Buenos Aires, 10 marzo 2013, https://www.clarin.com/home/espio-gendarmeria-mil-organizaciones_0_SkFWsScsvQl.html

Injusticia ambiental desde el extractivismo

La deforestación y la crisis ambiental y de los derechos

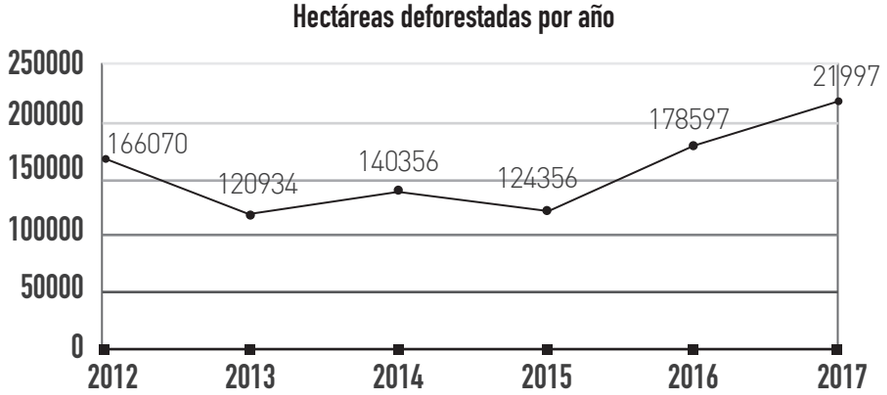
Censat Agua Viva
Diego Cardona y Andrea Echeverri

Existe una estrecha relación entre el ámbito de los derechos y la cuestión ambiental, y en tal sentido ha corrido mucha tinta para develar vulneraciones y violaciones a derechos individuales y colectivos causadas por el arrebato o contaminación de los patrimonios naturales.[186] Haciendo un análisis del primer año de gobierno Duque al respecto es posible identificar una comprensión y tratamiento de la cuestión ambiental que profundiza la injusticia ambiental desde el extractivismo, pero además desde el tipo de soluciones que propone para contrarrestar la degradación y el deterioro ecológicos. Y el caso de la deforestación es sintomático.

Este tema ha venido posicionándose en la agenda nacional como una preocupación compartida por diversos sectores. La Gráfica 6 permite observar las tendencias de deforestación entre 2012 y 2017, la superficie boscosa desaparecida en el solo año 2016 equivale al tamaño del departamento del Quindío. La crisis se ha intensificado desde entonces con la salida de las FARC de territorios que habían controlado históricamente, y la incapacidad del gobierno para contenerla es una muestra de que algo en la gestión ambiental en Colombia no está funcionando bien.

Gráfica 6

Deforestación anual en Colombia 2012 a 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo.

[186] Si bien consideramos importante resaltar las afectaciones a otras formas de vida por daños al mundo natural, por el carácter del Balance nos centraremos aquí en la dimensión humana.

Las cifras oficiales publicadas anualmente por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) no han revelado las atinentes al año 2018, a pesar de ser esenciales para la toma de decisiones políticas, pero el ministro de Ambiente, Ricardo Lozano, ha presentado estimaciones hasta 280.000 hectáreas que habrían desaparecido durante ese año.[187] Los principales motores de deforestación que se han identificado para el momento actual son praderización, cultivos de uso ilícito, infraestructura de transporte, extracción ilícita de materiales, ganadería extensiva y extracción de madera;[188] pero estas dinámicas responden apenas al cómo se está deforestando, no al por qué. Quizá si desde el gobierno nacional se preguntaran más sobre este asunto serían distintos.

[187] https://www.rcnradio.com/estilo-de-vida/medio-ambiente/la-deforestacion-en-colombia-sigue-aumentando-en-2018https://www.bluradio.com/nacion/colombia-podria-tener-280000-hectareas-de-bosques-deforestados-en-2019-200198-ie435
[188] Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (2018), Presentación de resultados. Disponible en: http://www.ideam.gov.co/documents/24277/76321271/SMByC3er_SEMINARIO_Nov018-compressed.pdf/e584d925-18d3-400f-8948-5d59ce455526 [Consultado en julio 4 de 2019]

Respuesta gubernamental

La primera meta de deforestación establecida en el PND para el cuatrienio proponía mantener la tasa más alta registrada en los últimos diez años, correspondiente a 2017; lo que implicaría la desaparición de casi 880.000 hectáreas de selva al finalizar el periodo de gobierno. Esto equivaldría a borrar del mapa una superficie de selva similar a la que ocupan Risaralda, Atlántico y Bogotá, incluida su área rural.

Luego de las manifestaciones en contra de esa meta y las exigencias de modificación, el indicador consignado en el PND se refiere a reducir en 30% la tendencia de crecimiento de la deforestación proyectada por el Ideam,[189] lo cual sigue siendo poco ambicioso, pues lo proyectado por esta entidad para 2022 se fijó en una reducción total menor a 200.000 hectáreas.[190] Frente a ello la Presidencia afirma que "se evitará la deforestación de un área equivalente al municipio de Yopal",[191] debiéndose acotar que al mismo tiempo se podrá deforestar un área superior a la del Parque Nacional El Tuparro.

De esa forma se estarían incumpliendo diversos compromisos sobre cambio climático adquiridos por el país ante diferentes instancias como el Convenio sobre la materia, el Acuerdo de París o la Declaración Conjunta de Intención firmada con los Gobiernos de Noruega, Alemania y Reino Unido.

Los dramas tras la deforestación

Aparte del sufrimiento y pérdida de hábitat de miles de animales, uno de los impactos de la deforestación es el desplazamiento forzado de población y/o la desaparición física y cultural. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta que "65 pueblos indígenas han sido identificados por distintas instancias como en situación de desaparición"[192], a causa del interés de actores no indígenas en sus territorios ancestrales; y se resalta el impacto derivado de la falta de protección efectiva de los pueblos en aislamiento y contacto inicial, con la aciaga referencia del pueblo Nukak-Makú, llamando la atención sobre este tipo de afectaciones sobre otros pueblos, especialmente de la Amazonía y Orinoquía,[193] donde actualmente se concentra la deforestación. El informe referido aborda igualmente un análisis de género, estableciendo los impactos diferenciados acerca de la múltiple discriminación y violencia sobre las mujeres indígenas, situación que también se presenta sobre las mujeres de otros sectores poblacionales; pues debe recordarse que la problemática también afecta a poblaciones afro-descendientes y campesinas.

[189]Departamento Nacional de Planeación (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá D.C.
[190] https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-gobierno-explica-en-que-consiste-la-meta-de-deforestacion-del-plan-nacional-de-desarrollo-357014
[191] https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/documentos/20MetasPND.pdf
[192] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), "Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de [los] derechos humanos en Colombia".
[193] Ibid

Atajar la deforestación fomentándola

Desde principios de los años 60 mediante diversas instituciones, el Estado colombiano ha fomentado la colonización de baldíos otorgando créditos y titulación a los sujetos de reforma agraria que transformaran 2/3 del terreno a una vocación productiva, lo que implicaba que lo deforestaran.[194] Este modelo continúa vigente hoy en los requisitos de la Agencia Nacional de Tierras,[195] socavando las posibilidades de resolver una causa estructural del conflicto y de la deforestación: la cuestión agraria asociada a la tenencia y distribución de la tierra.

> "Debería considerarse asumir opciones de otro tipo como la recuperación y asignación de tierras en áreas productivas, como las existentes en los valles interandinos o en tierras hoy destinadas a la ganadería extensiva sobre suelos de vocación para agricultura. En cualquier caso hay que destacar que las sustracciones propuestas en el PND tienen otras prioridades, como la de permitir actividades extractivistas como las minero-energéticas en las zonas de reserva."

Este año podrían darse las condiciones de posibilidad para que esta situación empeorara, en tanto en el Senado cursa actualmente el proyecto de ley 03 de 2018, que va en dirección contraria a lo planteado en el punto 1 del Acuerdo de Paz. Muy sucintamente las principales críticas a este proyecto radican en que permite comprar baldíos a quienes no son sujetos de reforma agraria y elimina las restricciones de Unidad Agrícola Familiar.[196]

Otro aspecto preocupante es el enfoque propuesto en el PND para las Zonas de Reserva Forestal creadas por la ley 2a de 1959, toda vez que se prevén intervenciones en materia de licenciamiento ambiental y otros instrumentos de control, entre las cuales "revisar los procedimientos para la sustracción de áreas de reserva forestal y el levantamiento de vedas con el fin de avanzar hacia una gestión pública eficiente".[197]

Debería considerarse asumir opciones de otro tipo como la recuperación y asignación de tierras en áreas productivas, como las existentes en los valles interandinos o en tierras hoy destinadas a la ganadería extensiva sobre suelos de vocación para agricultura. En cualquier caso hay que destacar que las sustracciones propuestas en el PND tienen otras prioridades, como la de permitir actividades extractivistas como las minero-energéticas en las zonas de reserva, para lo cual plantea articulación entre sectores y procedimientos eficientes para responder a las solicitudes de sustracción.

[194] Centro Nacional de Memoria Histórica (2017) *La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá*. Bogotá. CNMH. Pág. 79.
[195] Agencia Nacional de Tierras (sf) Preguntas y respuestas frecuentes en la Agencia Nacional de Tierras. Pág. 2.
[196] http://cjyiracastro.org.co/actualidad/noticias/analisis-del-proyecto-de-ley-003-de-2018-por-medio-del-cual-se-modifica-la-ley-160-de-1994-y-se-dictan-otras-disposiciones/
[197] DNP, Op. Cit. Pág. 511.

Foto:Enda América Latina

55

Respuesta militar

También se ha creado un imaginario sobre los promotores de la deforestación, atribuida a campesinos y colonos, quienes estarían ocupando áreas protegidas por la expansión de la frontera extractiva. Una de las primeras materializaciones de este discurso conocidas por el país fue la operación militar en el Parque Nacional Natural Cordillera de los Picachos, la cual estuvo acompañada de protestas y denuncias de campesinos por el uso de la fuerza y la forma irregular como intervinieron las Fuerzas Armadas y la Fiscalía.[198] Esta vía ha continuado con operaciones como Artemisa,[199] y la continuidad de operativos como la Burbuja Ambiental contra la Deforestación,[200] cuyo proyecto piloto en Caquetá se ha replicado en otros departamentos. Los operativos militares han recuperado algunos cientos de hectáreas, aunque algunas correspondían a terrenos ocupados hace décadas,[201] y han retenido campesinos pobres que se internaban en las selvas con motosierras nuevas, gasolina y comida suficientes para tumbar cientos de hectáreas.

Este enfoque deja varios temas en el aire: La militarización de la cuestión ambiental no entabla acciones claras contra los acaparadores de tierra, responsable del 45% de la deforestación en el país.[202] Si el gobierno no entabla las investigaciones y sanciones urgentes contra ellos, la situación continuará como hasta ahora, con exiguos resultados a pesar de las grandes inversiones.[203] De otro lado quisiéramos preguntarnos si con las recientes denuncias e informes de falsos positivos,[204] ¿será buena idea insistir en la militarización de la conservación, destinando para ello el 10% de las fuerzas militares del país?[205]

La búsqueda de soluciones pasa por contemplar acciones referidas a los responsables de las principales causas de deforestación; detener políticas que la fomentan, tales como su exigencia para la titulación o la sustracción a las áreas de reserva; así como respaldar iniciativas como el manejo comunitario, que han probado mejores resultados para la protección territorial. Para hacer la paz como sociedad, necesitamos reconciliarnos con la naturaleza, valorar su existencia por lo que es, no solo por lo que puede servir para beneficiarnos.

[198] https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/asi-fue-el-operativo-contra-la-deforestacion-en-el-parque-los-picachos/41952
[199] https://es.mongabay.com/2019/05/podra-la-operacion-artemisa-frenar-la-deforestacion-en-colombia/
[200] https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-33-de-los-bosques-en-caqueta-han-sido-talados-articulo-691942
[201] https://www.contagioradio.com/plan-artemisa-habria-arrancado-con-desplazamiento-forzado-en-chiribiquete/
[202] https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/deforestacion-en-colombia-2016-la-perdida-mas-grande-de-los-ultimos-25-anos/38156
[203] https://www.dejusticia.org/column/un-doble-rasero-en-la-lucha-contra-la-deforestacion/
[204] https://www.semana.com/nacion/multimedia/en-video-los-documentos-que-revivieron-el-temor-de-los-falsos-positivos/622389
[205] https://www.elespectador.com/noticias/nacional/cerca-de-10000-militares-cuidaran-el-medioambiente-y-la-biodiversidad-del-pais-articulo-859666

Ríos para los negocios, no para la vida

Las hidroeléctricas y el Plan de Desarrollo

Movimiento Colombiano Ríos Vivos

En Colombia se ha establecido en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo la explotación máxima posible del potencial minero y energético colombiano. El actual Pacto por Colombia, pacto por la Equidad no es la excepción, allí se resalta la necesidad de desarrollar el sector minero energético bajo la premisa de generar rentas para reinversión, generación de bienestar y obtención recursos para continuar con la expansión de la infraestructura, funcional al extractivismo, la gestión de riesgos de desastres naturales, impulsar la investigación, la innovación y la transformación rural entre otros.

Los argumentos presentados en el documento de bases del PND dejan planteada la idea de que la única opción de un país al "disponer de recursos naturales", es su explotación/extracción para generar rentas. Un segundo elemento es que la extracción requiere energía y para ello las hidroeléctricas siguen ocupando el primer lugar en razón de la alta eficiencia de la

tecnología y la alta rentabilidad que representa para los empresarios.

Al término de un primer año de gobierno de Iván Duque las cosas no cambian, el modelo energético prevalece y a pesar de que se habla de transición energética al introducir en la última subasta 1,3 GWh-día de fuentes renovables, las perspectivas de desarrollo del sector no son holísticas y continúan sin garantizar la real participación ciudadana al acreditar que la planificación energética es de la esfera exclusiva de lo técnico.

La consolidación del sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles, como lo plantea el actual PND, implica una estricta revisión en materia de derechos humanos y ambientales en torno a las implicaciones, conflictos y externalidades no previstas generadas por los proyectos minero-energéticos en Colombia.

Hidroeléctricas: violación de derechos humanos y ambientales

Existe una serie de violaciones sistemáticas a los derechos humanos y ambientales de comunidades asentadas sobre la cuenca de los ríos donde paulatinamente se han emplazado proyectos hidroeléctricos. La negligencia de actuación frente a impactos sostenidos y externalidades, contribuyen a su agudización. Además, las movilizaciones sociales que piden soluciones han recibido desatención y represión con el abuso de la fuerza policial, o han sido estigmatizadas por medio de diversas estrategias que involucran a los medios de comunicación tradicionales, testimonios de funcionarios públicos y congresistas de la república.

El caso de la represa Anchicayá. En el año 2001 la Empresa Unión Fenosa propietaria de la represa del bajo Anchicayá tomó la decisión de abrir las compuertas y derramar más de 500 mil metros cúbicos de lodos tóxicos que afectaron a más de tres mil personas con enfermedades en la piel, varios meses sin poder acceder al río, pérdida de peces en río y mar que son fuente vitales de proteína, entre otros impactos.

De ahí se inició un proceso jurídico donde se ha determinado la culpabilidad de la empresa Epsa/Unión Fenosa la cual actuó con dolo sobre los derechos de las comunidades negras que se asientan en la cuenca del Río Anchicayá en el departamento del Valle del Cauca. Ahora bien, mientras se espera la unificación de la jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, en el último año se han levantado señalamientos que dejan en entredicho las decisiones anteriores al decir que las comunidades afectadas pudieron haber manipulado el perito para el establecimiento de los montos de indemnización. Esta situación acrecienta los riesgos a la vida e integridad de los líderes y lideresas de la zona y de las organizaciones étnicas.

En los últimos meses las comunidades de la Organización de Negros Unidos por la defensa del río Anchicayá – Onuira- y el Consejo Comunitario Mayor del Río Anchicayá han denunciado la aparición de olores fétidos y cambios de coloración del río que para las comunidades

es producto de nuevos vertimientos de lodos. La actuación de las instituciones de control no ha sido la que demanda la emergencia, mientras que las comunidades nuevamente ven afectados su derecho a la alimentación y al agua potable, y empiezan a padecer hambre. Al respecto tras un recorrido por la zona en mayo de 2019, el defensor regional Oscar Orejuela manifestó que "es muy lamentable lo que pudimos ver, la comunidad está totalmente abandonada por el Estado".[206]

A dieciocho años de la catástrofe la esperanza de avanzar en la reparación y la justicia se vuelve a inundar en el último período de gobierno. Los líderes de la zona además advierten el grado de abandono estatal, solo una comunidad tiene acueducto, y les preocupa que la situación del río Anchicayá se replica en quebradas como Bartolo, Opodobó, La China, El Caimán, Caimito, el Galbe, Dos Quebradas, El Titero, La Ciénaga, La Sonadora y El Coronillo, las cuales están siendo afectadas por la disminución de caudales y pérdida de especies.

El caso Hidroituango.[207] Desde hace más de tres décadas se han escuchado voces de geólogos señalando los inconvenientes técnicos del sitio escogido para el emplazamiento del muro de Hidroituango. A esto se aunaron las voces de las comunidades afectadas por el proyecto hidroeléctrico que demandaban real participación ciudadana y el reconocimiento de la relación entre el conflicto armado que agobió con masacres la zona de influencia del proyecto además de la destrucción de los medios de vida de miles de pobladores y cientos de hechos violatorios de los Derechos Económicos, sociales cultura y ambientales, que no estaban contemplados en el Estudio de Impacto Ambiental ni en el Plan de Manejo Ambiental del megaproyecto.

Estas situaciones se agudizaron con el hecho de querer cumplir el cronograma de obras y empezar a generar energía en la fecha prevista, evitando el cobro de sanciones económicas por parte de la CREG a EPM, lo cual ha implicado la toma de decisiones aceleradas, incluso a espaldas de la autoridad como sucedió con la construcción del Sistema Auxiliar de Desviación –SAD- que ya se había empezado a construir en el momento en que se solicitó la autorización por parte de la ANLA o el plan de aceleración que estipuló prebendas económicas para los consorcios contratistas en caso de cumplir los tiempos inicialmente estimados.

Este conjunto de decisiones produjo en parte la crisis generada a partir del 28 de abril de 2018 con el taponamiento de los túneles y embalsamiento repentino de las aguas del Río Cauca, conllevando nuevas afectaciones del proyecto y con ello nuevos afectados sin que en algún momento se tenga en cuenta la participación de las comunidades.

En el último año son lamentables las siguientes situaciones violatorias de derechos humanos y ambientales: Desin-

[206] El Espectador. 2019. "Pobladores de Anchicayá (Buenaventura) denuncian nueva contaminación del río." 26 de mayo. Recuperado de:https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/pobladores-de-anchicaya-buenaventura-denuncian-nueva-contaminacion-del-rio-articulo-862811

207 Ver artículo ¿Dónde ha estado el Presidente? en este informe, pág. 284.

formación de las comunidades afectadas por parte de EPM, el presidente Duque ha visitado el proyecto y a pesar del riesgo que vivió tampoco ha dado claridad de los hechos a la opinión pública; desplazamiento forzado, destrucción de bosque seco tropical, pérdidas de medios de sobrevivencia sin atención efectiva, impactos psicosociales, pérdidas de cultivos de pancoger por migración de fauna y afectación a la educación de niños y niñas entre otros.

El caso de la represa La Salvajina. La represa construida en el alto del Río Cauca en la década de los 80 sigue generando nuevos impactos y afectaciones sobre las comunidades afrodescendientes e indígenas por el represamiento de las aguas del río Cauca. Actualmente se encuentra en curso un proceso de Consulta Previa para la repotenciación de la hidroeléctrica, que ya ha cumplido su vida útil, al tiempo que los líderes y lideresas de la zona han recibido múltiples amenazas contra su vida por el trabajo de defensa del territorio y organización de las comunidades que adelantan en el territorio para salvaguardar sus derechos humanos.

> “En el último año son lamentables las siguientes situaciones violatorias de derechos humanos y ambientales: Desinformación de las comunidades afectadas por parte de EPM, el presidente Duque ha visitado el proyecto y a pesar del riesgo que vivió tampoco ha dado claridad de los hechos a la opinión pública; desplazamiento forzado, destrucción de bosque seco tropical, pérdidas de medios de sobrevivencia sin atención efectiva, impactos psicosociales, pérdidas de cultivos de pancoger por migración de fauna y afectación a la educación de niños y niñas entre otros.”

El caso de El Quimbo. Las familias afectadas que se articulan en Asoquimbo denuncian que los recursos destinados para salvaguardar el derecho a la tierra y con ello el derecho a la alimentación, se encuentran a punto de perderse por negligencia de las instituciones estatales en connivencia con la empresa constructora Emgesa.

Las comunidades han soportado la hambruna a partir de sus medios de vida y pese a adelantar esfuerzos propios para sobrepasar esta situación al crear mesas de diálogo con la gobernación departamental, los acuerdos y discusiones se encuentran estancados. A partir de la visita del presidente Duque a la zona en octubre de 2018, se constituyó un nuevo espacio de diálogo del cual se intentó excluir a Asoquimbo y donde ilegítimamente se quería incluir a la empresa causante de los daños y perjuicios. Sin embargo, a la fecha los acuerdos y acciones de la mesas no prosperan pese a las necesidades evidenciadas por los funcionarios de gobierno.

El caso Hidrosogamoso. Durante los últimos tres meses las familias asentadas aguas abajo de la represa están siendo afectadas por los olores nauseabundos generados por la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales ubicada en el sec-

tor de la Playa (a 800 metros del muro), generando molestias en las horas de la tarde para las personas del sector quienes ya no pueden realizar sus actividades cotidianas con tranquilidad por la incomodidad que generan estos olores. A su vez, las aguas de la PTAR están llegando a la quebrada La Cabezona, que desemboca en el río Sogamoso, por lo que se han presentado brotes en la piel, especialmente en los niños y niñas.

Por otro lado, el control del cauce del río por parte de la empresa Isagen ha llevado a la pérdida de cultivo en las orillas del río por la reducción o aumento drástico de los caudales, y en el primer caso miles de peces pequeños quedan atrapados en las piedras frente a lo cual la comunidad ha implementado acciones de rescate sin recibir ningún tipo de ayuda por parte de las autoridades competentes ni de los generadores del daño. Estas situaciones agudizan la crisis alimentaria de las comunidades lugareñas generadas por el megaproyecto, las cuales también sufrieron los impactos del derramamiento del pozo la Lizama 158, que generó impactos irreversibles sin que hasta ahora se haya podido recuperar los medios de vida en la zona.

El caso de la Represa Urrá I. En el último período de nuevo ha quedado en evidencia que la operación de esta hidroeléctrica ha generado el avance de la erosión de las riberas poniendo en riesgo la existencia de comunidades como el Playón en el bajo Sinú entre otras. Esta situación ha sido expuesta por medio de diferentes mecanismos a las autoridades competentes por parte de las comunidades afectadas articuladas en Asprocig. Sin embargo, el riesgo de desbordamiento del río y los incipientes avances de los espacios de diálogo llevaron a las comunidades locales a manifestarse pacíficamente sobre la troncal caribe el pasado 18 de marzo citando en el lugar a la mandataria local, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo (Ungrd), el Ministerio Público, el Ministerio de Ambiente, Corporación el Valle del Sinú (CVS) y demás entidades competentes, pero la respuesta que obtuvieron fue la presencia del Esmad que procedió casi de inmediato a disolver la manifestación con gases lacrimógenos sin respetar la presencia de adultos mayores y madres que se encontraban con sus hijos. Se espera que las conversaciones y mesas establecidas con las autoridades municipales involucren un real proceso de participación ciudadana, en especial de las comunidades afectadas, en la búsqueda de soluciones y alternativas a la problemática.[208]

El desborde las Pequeñas Centrales Hidroeléctricas. Éstas se ofrecen como una alternativa a las grandes represas pero en departamentos como Caldas, Tolima y el Quindío estos proyectos se vienen implementando sin la participación ciudadana, promovidos por intereses privados que buscan generar negocios con el fluir de los ríos pero que no obedecen a las necesidades de las comunidades que afectan ni a los planes de vida de los lugareños.

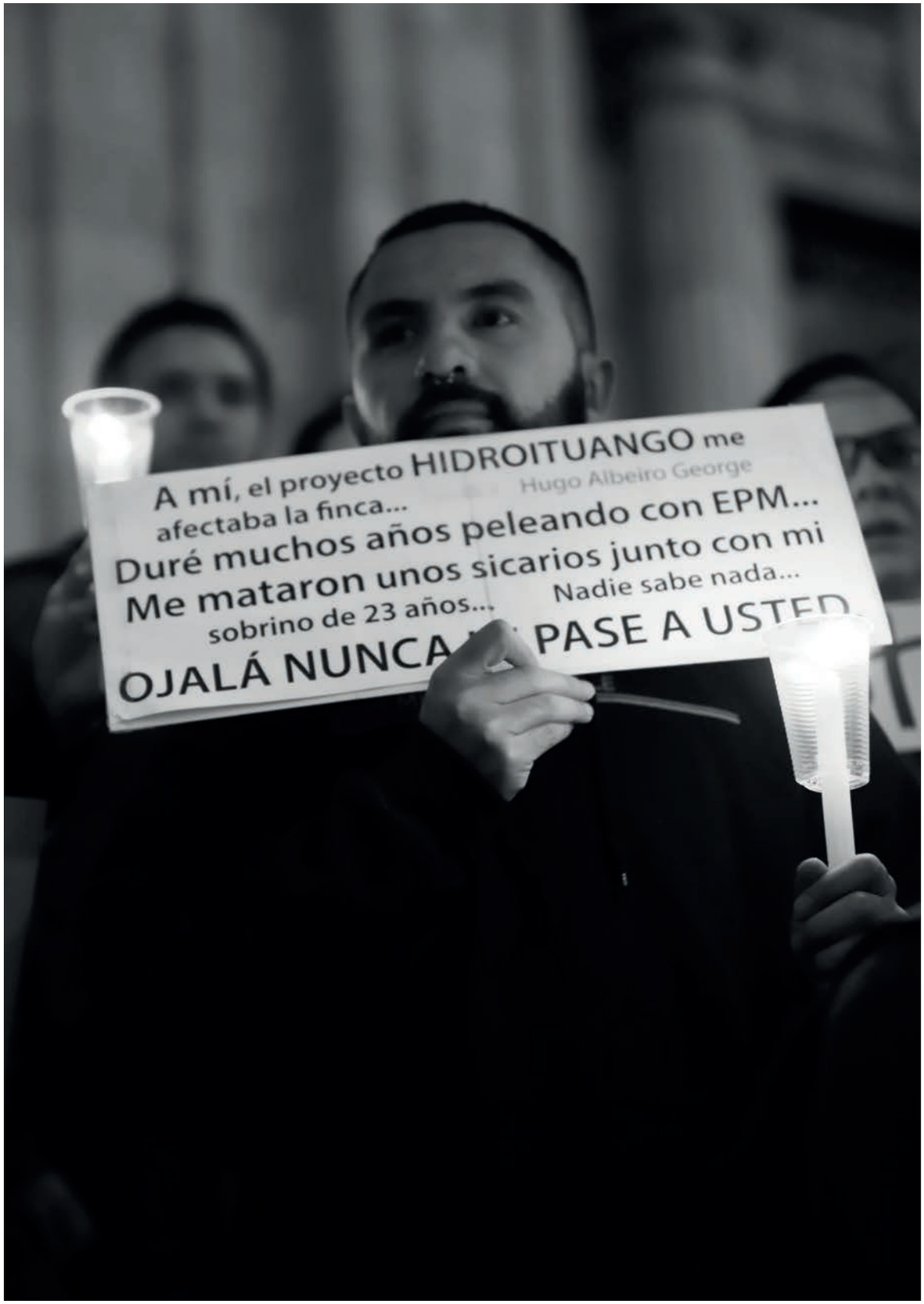
[208] Movimiento Ríos Vivos 2019. "SOS Desbordamiento del Río Sinú". Recuperado de: https://defensaterritorios.wordpress.com/2019/03/18/s-o-s-por-desbordamiento-de-riberas-del-rio-sinu/

Al respecto se aprecian acciones de las empresas que se salen del debido proceso en Caldas y están pasando por encima de las corporaciones regionales. Tal es el caso de la empresa E-léctrica en el Quindío que a pesar de no contar con permisos de la CRAG sigue llamando a reuniones de socialización a las comunidades locales. Estos hechos, que generan diversas expectativas en los pobladores, ponen en riesgo la labor de defensa del territorio y DDHH de los y las pobladoras locales.

La agudización del conflicto armado. En el último período en diversas regiones del país se ha evidenciado que los actores armados ilegales han venido fortaleciendo su presencia y han generado una campaña sistemática de terror para frenar la labor de los defensores de derechos humanos y ambientales, y entre quienes se oponen a los proyectos hidroeléctricos sin percibir por parte del Estado una política de atención estructural a esta problemática. A la fecha varias familias han tenido que desplazarse forzadamente y ha habido asesinatos sobre los cuales no avanzan las investigaciones.

“

En el último período en diversas regiones del país se ha evidenciado que los actores armados ilegales han venido fortaleciendo su presencia y han generado una campaña sistemática de terror para frenar la labor de los defensores de derechos humanos y ambientales, y entre quienes se oponen a los proyectos hidroeléctricos sin percibir por parte del Estado una política de atención estructural a esta problemática.”


A mí, el proyecto HIDROITUANGO me
afectaba la finca...
Hugo Albeiro George
Duré muchos años peleando con EPM...
Me mataron unos sicarios junto con mi
sobrino de 23 años...
Nadie sabe nada...
OJALÁ NUNCA
PASE A USTED

56

Propuestas de atención

En esta situación cobran relevancia las propuestas que el Movimiento Ríos Vivos Colombia ha presentado al gobierno nacional en años previos como son:

1

La conformación de una Comisión Nacional de Represas en la que se estudien los beneficios, impactos y desafíos de las represas ya construidas en Colombia, que emita orientaciones de política pública para la toma de decisiones del desarrollo del sector y que oriente la reparación de la deuda histórica que el país tiene con los afectados por represas.[209] En dicha comisión deben tener asiento las comunidades afectadas, instituciones competentes del Gobierno, academia y funcionarios con capacidad de decisión.

2

Generación de un diálogo de alto nivel con participación de los ministros de Agricultura, Interior, Ambiente y Minas y Energía, y de las comunidades afectadas para atender los vacíos legislativos que incurren sistemáticamente en la violación de derechos humanos y desmejoramiento de condiciones de vida de las comunidades afectadas por represas en Colombia.[210]

3

La Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular ha establecido la propuesta de adelantar un Diálogo Nacional Minero Energético en el cual se definan elementos para una nueva política pública sobre el tema. Es necesario retomar esta propuesta que en una primera fase se desarrolló en Barrancabermeja financiada por el Gobierno Nacional pero que entró en el congelador con el nuevo Gobierno.

[209] Movimiento Ríos Vivos. 2014. "Colombia: Víctimas de megaproyectos y la naturaleza como víctima." Recuperado de: https://defensaterritorios.wordpress.com/tag/comision-nacional-de-represas/

[210] Movimiento Ríos Vivos. 2011. Ríos vivos propone diálogo sobre política energética al Alto Gobierno. Audiencia Pública "Política minero energética y su impacto en los territorios". Colombia, Senado de la república. Bogotá D.C. agosto 03 de 2011.

¿Dónde ha estado el Presidente?

Hidroituango durante el primer año de Gobierno

Isabel Cristina Zuleta López

Lo primero que nos preguntamos las comunidades en el territorio afectado por Hidroituango es si Colombia tiene o no Presidente, y si lo tiene en dónde ha estado durante este año, uno de los años más difíciles de nuestra vida en el cual no han cesado las amenazas ni la incertidumbre.

Nadie recuerda lo que dijo Duque cuando visitó la zona; tampoco se sabe a qué vino: parece que a tomarse la foto como cualquier turista de la tragedia. Nadie en el territorio sabe o conoce de los funcionarios del orden nacional, los vemos por televisión decidiendo sobre nuestras vidas. "Acá no nos llegan sino las órdenes" decía de uno de los compañeros obligado a retornar porque la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y Desastres dice que bajó la Alerta Roja y la pasó a Naranja. ¡Pensamos que eso significaba que la represa no se iba a caer, pero no quisieron explicarnos! Se negaron a darnos un documento que certificara que esos millones de metros cúbicos de agua represada no se nos vendrían encima, e insisten en que las comunidades evacuadas por la emergencia generada por EPM tienen que devolverse a sus casas destruidas, a sus parcelas abandonadas, a su rio sin peces. Pero ¿y los que vivían en donde hoy sólo hay agua cómo pueden retornar? Tampoco envían una resolución o algo sobre la estabilidad de la zona del embalse o la reducción del riesgo. Ya ni se toman la molestia de comunicar por escrito las decisiones en el desgobierno de Duque: sus formas de notificación son un trino o una rueda de prensa.

Muchos podrían haber pensado que dicha visita como uno de los primeros actos del "nuevo" gobierno representaría un respaldo irrestricto al mega-desastre de Hidroituango, pero para nosotros ha sido la mayor expresión de dejadez y desinterés. El desgobierno de Duque ni fu ni fa con Hidroituango, lo cual no sólo es grave sino sumamente peligroso. El exdirector de campaña de Duque y quemado candidato al Congreso de la República termina siendo el director de una de las unidades que más experticia y experiencia requieren: la Ungrd, que ahora se dedica a avalar todo lo que de manera sesgada le dice Empresas Públicas de Medellín, incluso por encima de otros estudios y del mismo departamento de Antioquia. ¿Es que acaso hay

un enfrentamiento entre el desgobierno de Duque y el gobierno de Luis Pérez? No lo sabemos, pero nos preocupa que llegue a pasar algo más grave de lo que nos está pasando, y que no haya quién atienda esta tragedia; y más aún que el Sistema de Gestión del Riesgo en el país sea principalmente territorial y acuda de manera subsidiaria a los órdenes regional y nacional. Pero en este caso la palabra de la Gobernación y de su entidad a cargo, el Departamento para la Atención y Gestión del Riesgo Desastres, dicen lo contrario sobre el levantamiento de la Alerta, pero a su vez se contradice porque conceptúan que el macizo rocoso es estable, y al mismo tiempo que no se puede levantar la alerta roja ¿Quién puede entender todo esto? Son los hechos, y de esa forma nos toca sufrirlos a las víctimas de Hidroituango.

> "El Desgobierno de Duque se caracteriza por un profundo desprecio de las instituciones de justicia del país, especialmente cuando sus decisiones no le son funcionales a sus intereses. Sólo acude a atender sus órdenes si son de su agrado."

El Desgobierno de Duque se caracteriza por un profundo desprecio de las instituciones de justicia del país, especialmente cuando sus decisiones no le son funcionales a sus intereses. Sólo acude a atender sus órdenes si son de su agrado. Es lo que está ocurriendo con las Medidas Cautelares de las cuales somos beneficiarias las víctimas de Hidroituango, otorgadas por el Juez 75 de Bogotá con funciones de Control de Garantías en el marco del proceso penal a raíz de nuestra denuncia por delitos ambientales, como Movimiento Ríos Vivos. La Mesa Técnica que tenía la tarea de respondernos si la obra es estable o no, se niega a hacerlo; los Ministerios dicen no tener competencias ni personal técnico especializado para responder a esta pregunta que define el presente y futuro de miles de personas en un extenso territorio de la geografía nacional y del segundo río más importante de Colombia.

El Espacio que ordenó el juez para proteger los derechos a la vida, vida digna, salud, mínimo vital y ambiente ha servido para que la Ungrd defienda los intereses de la empresa. Nos preguntamos: ¿cuál es la alianza de esta entidad con EPM? ¿En un estado de cosas como el que estamos sufriendo no debería ser absolutamente independiente para brindarnos garantías?

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por su parte, bajo el mandato de Duque ha buscado salir en limpio, lavarse las manos del desastre de Hidroituango demandando sólo hasta ahora por fraude procesal a los ejecutores de la obra Empresa Públicas de Medellín EPM y a los titulares de la Licencia Ambiental Hidroituango S.A. Esp después de que probó que el engaño estaba ocurriendo hace muchos años. Busca afanosamente no ser investigada por su responsabilidad en los hechos y para ello da algunos visos de aparente independencia, avanza en las millonarias

sanciones a la obra por incumplimientos de la Licencia y las normas, pero esto en nada aporta a la justicia ambiental, pues esas sanciones pecuniarias no se revierten en reparar el daño social y ambiental que han causado; y las razones por las que se dio el proceso sancionatorio, por el contrario sirven para aumentar una burocracia inútil para proteger los bienes de la naturaleza. Pero como si esto fuera poco, entendimos que al parecer el gobierno a través de la ANLA dio la orden de crear un "cerco diplomático" de respaldo indirecto a Hidroituango que se ha convertido en la anulación de la independencia de las autoridades y en el hecho de que hoy muchas de las universidades no puedan prestar sus servicios a la justicia porque están contratadas por EPM. Por orden de la ANLA la empresa está realizando negocios o lo que ellos llaman convenios con las autoridades ambientales como Corantioquia y la autoridad científica en temas ambientales como el Instituto Humbold; y después de haber matado a más de cien mil peces, tienen un contrato con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca. La Universidad Nacional por su parte tiene negociada su independencia. ¿Quién en este nefasto escenario acompaña a las comunidades?

> "la situación de inseguridad en los municipios afectados por la obra se ha agravado, el número de bandas y grupos armados ha crecido y los que existían se han fortalecido. El respiro de la paz se esfumó cuando nos tocó vivir de nuevo los bombardeos y enfrentamientos entre grupos armados, esta vez como algo inédito, que no ocurría antes, pues los enfrentamientos se están dando con granadas que hieren y matan a más personas de un solo golpe, con armas más sofisticadas que no sabemos de dónde y cómo llegan masivamente a estas zonas".

En una de las Sesiones de la Mesa Técnica, cuando expertos independientes que nos acompañan a las víctimas, profesores que no cuentan con el apoyo de las universidades pero nos han respaldado con su conocimiento, expresaron que según los mismos datos de Integral y EPM la obra es inestable y genera gran incertidumbre científica, los que pidieron réplica no fueron el personal de EPM sino el mismo Ministerio de Ambiente y la propia ANLA, que en este caso es juez y parte.

Como si lo anterior fuera poco, después de la alegría que vivimos por la decisión del Tribunal Superior de Medellín en Sentencia número 38 del pasado 17 de junio de 2019, cuando le otorgó derechos a las futuras generaciones y con ello responsabilidades y obligaciones a las presentes, quienes a través de la protección, conservación, mantenimiento y restauración del Río Cauca encontraríamos la manera de garantizar los derechos al agua, la seguridad alimentaria, el ambiente sano y la dignidad humana; el Ministerio de Ambiente no sólo ha desoído las decisiones del juez penal sino también las del alto tribunal aduciendo que no tienen recursos para ejecutar estas medidas y pidiendo plazo, desconociendo con ello la urgencia manifiesta en los argumentos y el sustento de todas estas decisiones.

En el año que lleva Duque en desgobierno la situación de inseguridad en los municipios afectados por la obra se ha agravado, el número de bandas y grupos armados ha crecido y los que existían se han fortalecido. El respiro de la paz se esfumó cuando nos tocó vivir de nue-

vo los bombardeos y enfrentamientos entre grupos armados, esta vez como algo inédito, que no ocurría antes, pues los enfrentamientos se están dando con granadas que hieren y matan a más personas de un solo golpe, con armas más sofisticadas que no sabemos de dónde y cómo llegan masivamente a estas zonas. Las disputas territoriales se han acrecentado, los Caparrapos, los Mesa, los Pachelis, las AGC o Clan del Golfo, las disidencias de las FARC del Frente 36 y del 18, la guerrilla del ELN (Bajo Cauca), hacen el coctel perfecto de la intranquilidad que se suma a la generada por la obra. Las posibilidades de morir son definitivamente más altas que las de vivir: "Si no nos mata Hidroituango de la zozobra y del hambre, nos mata una bala o una granada", decía unos los líderes del Movimiento que vio morir a un familiar en los enfrentamientos que se producen de manera cotidiana en la zona. En Ituango se vieron llegar pequeños paramilitares de 10 a 14 años aproximadamente, y en el bajo Cauca los niños se están yendo de las familias porque no hay comida en la casa ni pescado en el río, "a trabajar con los muchachos que si pagan cumplidos".

Los toques de queda están en toda la región; no sabemos qué va a pasar si suena la alarma de Hidroituango, y estamos bajo horarios prohibidos para la circulación. En el occidente, que era la zona más tranquila, siguen aumentando los asesinatos, y lo que nos explicó la Secretaría de Gobierno de Antioquia es que todo esto está ocurriendo porque las tropas se tuvieron que ocupar de la emergencia de Hidroituango, descuidando algunas zonas que después no han podido controlar. Nosotros sabemos que eso no es cierto, pero en el año de Duque no ha servido para nada saber lo que ocurre en los territorios e incluso adelantarse a los hechos. Nadie escucha, nadie ve, nadie actúa.

El escenario que describo es el propicio para los ataques en contra de los líderes. Duque no sólo se ha negado a cumplir el Acuerdo de Paz condenando a decenas de líderes del proceso de sustitución a la muerte, sino que no ha sido incapaz de generar estrategias que lleguen a las zonas alejadas y fortalezcan las instituciones para la protección de la ciudadanía. El Estado Colombiano hoy ha demostrado ser incapaz de protegernos de las obras de destrucción masiva como Hidroituango, y del megaproyecto de la guerra.

¡Por qué no entregamos el agua!

Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia

Somos seres anfibios, dependimos y dependemos de la mágica relación de los elementos para cada cosa que hacemos en la vida, somos seres del agua y de la tierra, seres que nos debemos al aire y a los ciclos que hacen posible la vida. Nosotras y nosotros hombres y mujeres que hemos auto-gestionado el agua en las tierras olvidadas y en los sectores populares urbanos, sabemos que los conflictos tienen sus raíces en la tierra y el agua.

Quien comercia con el agua comercia la vida; quien despoja la tierra cultiva violencias. Hoy por hoy sabemos que más allá de la guerra, lo que sucede en Colombia es un gran dispositivo de despojo de tierras e instituciones público-comunitarias. Con el despojo violento de la tierra se despojan la cultura y su historia, las relaciones productivas, sociales y económicas, y con ello se asegura el agua para fines privados.

Es imposible tapar el sol con un dedo, hoy sabemos que gracias al modelo económico basado en las rentas especulativas, el extractivismo y la agroindustria desmedida, el 40% de los anfibios del planeta están en riesgo inminente de extinción, el 25% de los mamíferos presentan riesgo de desaparición, el 33% de los corales desaparecerán. Si se mantiene el ciclo de emisiones y contaminaciones al aire, suelos y aguas, los polinizadores desaparecerán o disminuirán su población a tal punto que se haga casi imposible la reproducción de miles de especias de plantas.[211]

La crisis global ambiental impone retos locales, es decir, acciones efectivas e integrales de los Estados, los cuales desde sus particularidades deben atender tanto las causas como las ya notorias consecuencias de la variabilidad climática. Sin embargo preocupan varios aspectos referentes a la gestión del agua en Colombia y su direccionamiento por el Gobierno del Centro Democrático, a saber: 1. La profundización del modelo extractivista que afecta fuentes de agua como los páramos y ecosistemas de montaña, e importantes acuíferos de altillanura, llanura y de selva; 2. La profundización de estructuras normativas de despojo de acueductos comunitarios veredales o urbanos por vía de la privatización de la gestión del agua; 3. El intento de continuidad del modelo de bonos de agua o bonos Carrasquilla en municipios; y 4. La nula atención socio-ambiental en la gestión de cuencas y micro-cuencas reflejada en el PND de Duque, indicando una mediocre visión y concepción del agua en la ruralidad y el abastecimiento urbano.

El talante del periodo Duque en materia de agua para consumo humano demuestra una continuidad del afán de beneficiar sin miramientos el modelo empresarial y dar ventajas a grandes empresas y corporaciones interesadas en la comercialización de los acueductos comunitarios: La privatización del agua y los acueductos encuentra un camino expedito en los intereses corporativos del Centro democrático.

La política de transformación empresarial y la normativa que de ella se deriva bajo la estrategia de "focalización y eficiencia financiera" no solo se mantiene, sino que se presenta como única opción ante las grandes dificultades fiscales del gobierno Duque, crisis que se agudiza y no cuenta con explicación por parte del gobierno, como lo reconoce en materia de empleo el Ministro de Hacienda Carrasquilla, el mismo personaje de la especulación y endeudamiento municipal con los bonos de agua.

El modelo de focalización y "eficiencia" financiera indica la continuidad de la pignoración de

[211] UICN, Lista roja de especies amenazadas.

vigencias futuras por parte de los municipios. Así las cosas las entidades territoriales no podrán atender integralmente la gestión del agua y mucho menos darle la debida atención a los ecosistemas que soportan el agua en las regiones. La incapacidad del Estado para garantizar el derecho humano fundamental al agua es evidente.

El Gobierno del Centro Democrático demuestra una visión reduccionista del derecho humano al agua, contemplando en los contenidos del PND tan solo el acceso y calidad del agua, dejando de lado otros elementos del derecho, como lo son el mínimo vital del derecho humano al agua, la disponibilidad, la asequibilidad y la calidad; igualmente no se abordan las discusiones sobre el agua como articulador de la gestión territorial, autonomías de comunidades indígenas y territorios colectivos.

En esa perspectiva, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se articulan en la idea de profundizar y fortalecer el esquema de gestión del agua construido en Colombia a partir de la Ley 142 de 1994. La imposición y las cargas excesivas a los acueductos públicos municipales y público-comunitarios, corresponden a las visiones privatista del acueducto asumido como servicio mercantil, y de una concepción de las funciones del Estado que limita su rol como regulador y supervisor del cumplimiento de los derechos del consumidor.

El agua como derecho colectivo no es reconocida como tal en el documento del PND, factor que dificulta la protección de los ecosistemas esenciales para la vida y el ciclo hidrológico. Sumado a ello, dentro del articulado del PND se contempla la derogatoria de normas para la protección de los páramos, que en otras palabras es la sentencia de muerte del suministro de agua para las principales ciudades del país y de las economías campesinas familiares de estas regiones. El verdadero pacto por el agua sería la firma por parte del Estado colombiano de la declaración de la ONU sobre los derechos de los campesinos y campesinas, y además que se acoja el protocolo facultativo del Pacto internacional de los derechos económicos, culturales y sociales, y la condición del acceso al agua potable como un derecho humano fundamental.

Nuestro grito por el agua resuena ante las graves afectaciones a los cuerpos y ecosistemas del agua por actividades extractivas. ¡En cada rincón de Colombia donde la Red está presente, hay preocupación! Compartimos agendas y luchas por el agua con organizaciones sociales y ambientales de Colombia. Expertos de la ONU en materia de agua y saneamiento has expresado sus inquietudes en recomendaciones hechas al Gobierno.

La relación de violación de derechos humanos con actividades ligadas a la minería, las industrias extractivas, la agroindustria, las hidroeléctricas y la venta de agua embotellaba es creciente en Colombia y guarda estrecha proporción con el aumento de violencias en contra de defensores ambientales y Ílíderes sociales, factor que se desconoce en el "pacto por el agua" del PND.

Nosotros, la Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia, como proceso de articulación a nivel nacional de organizaciones que agrupan diferentes asociaciones, redes y federaciones de acueductos comunitarios, apuntamos al fortalecimiento y reconocimiento de la gestión comunitaria del agua como derecho humano.

Nosotros como hombres y mujeres que históricamente auto-gestionamos el agua desde la solidaridad hemos entendido que el agua está estrechamente ligada a los derechos a la tierra, la alimentación, el ambiente sano y la paz, y este es un asunto vital. Por ello nos oponemos a todas las formas de privatización, mercantilización y financiarización del agua.

Defendemos, conservamos y restauramos el hábitat del agua, la cuenca, como compromiso con las presentes y las futuras generaciones. Nuestro compromiso es devolver el agua al medio ambiente con la pureza de su origen. **Defendemos la gestión pública y comunitaria del agua sin ánimo de lucro y con los valores y principios de la economía social y solidaria.**

Rechazamos la entrega del servicio de agua y saneamiento básico al mercado a las llamadas alianzas público-privadas, y a empresas privadas que solo buscan apropiarse del bien común con fines de lucro.

POBLACIONES

Las mujeres, las mayores víctimas del Plan Nacional de Desarrollo

Corporación de Investigación y Acción Social y Económica, CIASE

María del Pilar somos todos

Cuando María del Pilar Hurtado y sus hijos llegaron desplazados a Tierralta, Córdoba, venían de lejos, desde Puerto Tejada en el Cauca, uno más de los municipios asolados por todas las violencias huracanadas que han asolado el campo colombiano y en especial a las mujeres campesinas.

Era mujer negra, campesina, madre cabeza de familia, joven. Cargaba además de sus pocos bártulos la segregación más pesada que cualquier habitante de este país soporta, porque las mujeres como ella son las más pobres y quienes sufren mayor desempleo e informalidad laboral, las más segregadas de esta sociedad.

Muchas de esas mujeres víctimas están atadas al círculo vicioso de la pobreza: ni ellas ni sus hijos ni sus nietos podrán salir de la pobreza en un país tan desigual como el nuestro.

El día que la mataron María del Pilar apareció en todas las pantallas de televisión y las emisoras, fue tendencia en todas las redes sociales, una historia más sobre lo difícil que es vivir y lo fácil que es morir para las mujeres rurales en Colombia, sobre todo si protestan o se organizan para defender sus derechos.

57

La difícil vida de las mujeres en Colombia

Las mujeres son el 51% de las personas en edad de trabajar en Colombia, pero sufren mayor desempleo, según el DANE, en 2018 llegó al 12,7%, 5,3 puntos por encima de los hombres. Más de 5 millones de mujeres son jefes de hogar, pero sólo el 60% de ellas está ocupada. Se emplean casi exclusivamente en las actividades económicas en donde hay mayor precariedad como servicios comunales y sociales (66,3% son mujeres), intermediación financiera (57,5% de participación femenina), comercio, hoteles y restaurantes (50,8% del total). Estos sectores económicos feminizados son los de mayor tasa de informalidad (43,2%, 18,2% y 78,3% respectivamente). Además el 64% de trabajadores familiares sin remuneración son mujeres.

En 2017 la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres fue de 17,6 puntos. Las mujeres colombianas ganaron el 82,4% del salario de los hombres. En promedio, el salario de los hombres fue de $1.096.560 y el de las mujeres de $904.039. Pero esa brecha se agrava en el campo en donde los hombres tienen ingresos 45% más altos que las mujeres.

La dificultad de las mujeres para llegar a los niveles directivos sigue siendo muy fuerte, solamente llegan al 18% de esas posiciones, y solo el 7% a la presidencia de entidades públicas o empresas privadas. La brecha de ingresos se agrava por el mayor nivel de formación de las mujeres: hoy una mujer estudia en promedio 9.6 años, mientras un hombre estudia solo 8.6, pero ellas sufren más desempleo, reciben menores salarios y sus trabajos son más precarios o no remunerados.

En cuanto al acceso a la seguridad social, el 65,1% de las mujeres no están afiliadas a pensiones, riegos laborales o compensación familiar. Dos ejemplos dramáticos: las mujeres asumen el 94% del trabajo doméstico, 624 mil mujeres aproximadamente. De ellas sólo el 38,8% está afiliada al régimen contributivo de salud, el 17,6% a un fondo de pensiones y el 16% a riesgos laborales. En Colombia, 1.8 millones de trabajadoras lo hacen en ventas por catálogo, y no se les reconoce ningún derecho laboral, son "colaboradoras".[212]

En cuanto al acceso a la tierra y a la producción agraria las mujeres padecen circunstancias extremas. Según el último Censo Nacional Agropecuario solo en el 26% de las Unidades de Producción Agropecuaria -UPA- las mujeres toman decisiones de producción de forma individual, frente a un 61,4% de UPA en las que los hombres son los encargados de las decisiones.

Asimismo, del total de UPA con solo mujeres productoras, el 78,4% tienen menos de 5 hectáreas, mientras que donde los hombres son productores, las UPA de menor tamaño tienen una participación inferior: 66,8%. Y son las mujeres las que sostienen la economía del cuidado: dedican diariamente ocho horas y 12 minutos a las actividades del hogar y cuidado de la familia, frente a tres horas y seis minutos que dedican los hombres.

[212] Datos DANE y Escuela Nacional Sindical, Informe de coyuntura laboral y sindical, mayo de 2019.

mujeres por la
PAZ
LA PAZ ES UN DERECHO,
LA PAZ ES UN DEBER,
LA PAZ CON LAS MUJERES
HAY QUE DEFENDER.

58

Las mujeres son las mayores víctimas del Plan Nacional de Desarrollo

Ante las difíciles circunstancias que padecen las mujeres, el Plan de Desarrollo no contiene ninguna medida que contribuya a mejorar su calidad de vida, acceso a bienes públicos o realización plena de sus derechos humanos. Al contrario, las invisibiliza y las minusvalora en primer lugar porque mantiene la precaria institucionalidad de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer; y segundo porque no hay acciones realmente transformadoras y diferenciadas para cerrar la brecha de segregación de las mujeres; pero sobre todo porque no se asignan recursos significativos al llamado Pacto por la Equidad de Género en el Plan Plurianual de Inversiones. [213]

Como lo analiza la investigadora Natalia Moreno Salamanca , la estrategia del PND para superar las brechas de género se concentra en dos cosas: el programa "Sellos de Equidad", y una Política Pública de Cuidado que desconoce la parte inmensa del trabajo que realizan las mujeres en el hogar, que no es remunerado y las priva de autonomía económica.[214] Otro componente sustantivo del llamado Pacto por la Equidad de la Mujer es el de mujeres rurales, en el cual el PND introduce el literal G: "Mujeres rurales como agentes de transformación en el campo", que busca la inclusión de las mujeres en procesos de ordenamiento social y productivo, en la provisión de servicios de extensión agropecuaria y el acceso al crédito. El Plan también contiene acciones puntuales como la inclusión de las mujeres en el Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO- creado por el Decreto Ley 902 de 2017; el acceso de las mujeres a los servicios de extensión creados por la Ley 1876 de 2017, y su participación en las instancias propias del sector agropecuario.

Como lo afirman el Cinep y el Cerac esta medida no se traduce en acciones afirmativas que realmente cierren las brechas de género en el campo, especialmente en el acceso a la propiedad de la tierra y es muy grave que no se hayan incluido en el Plan de Desarrollo las medidas del Acuerdo Final de Paz para la mujer rural, ni los indicadores sobre el tema del Plan de Implementación, lo que contribuiría a que las mujeres superen los obstáculos institucionales a los que tradicionalmente se han enfrentado.[215]

Así pues, es pírrica la meta del Plan de pasar de 29% a 34% la participación de mujeres rurales en las operaciones de crédito agropecuario y rural, y es grave que no se incluya una meta que permita medir el porcentaje de mujeres que acceden a líneas de crédito especial para la compra de tierras. Y resulta claramente simbólica la meta sobre acceso de mujeres solas o con sus parejas a derechos de tenencia de tierra, al proponer un aumento de 7.255 a 12.142 mujeres rurales con derechos de tenencia reconocidos con títulos a su nombre o con sus parejas, pero además no se incluye una meta de hectáreas entregadas y formalizadas exclusivamente a mujeres.

[213] https://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11955-plan-nacional-de-desarrollo-insuficiente-para-las-mujeres.html.
[214] https://pacifista.tv/notas/mujeres-fuera-plan-nacional-desarrollo/
[215] https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://www.cinep.org.co/Home2/images/csivi/Secretaria_Tecnica_Tercer_Informe_de_Genero.pdf

Otras medidas del PND que afectarán a las mujeres

El Plan Nacional de Desarrollo, Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad, incluye una serie de reformas legales de política económica, comercial, social, laboral y pensional, entre otras, que limitarán aún más la igualdad real de las mujeres y la realización de sus derechos sociales y económicos, incluidos en la constitución y en tratados internacionales ratificados por Colombia:

Una **Reforma tributaria** le entrega nuevos beneficios tributarios a las empresas, se crean o aumentan impuestos por obras y becas, se entregan beneficios tributarios a la economía naranja, se dan nuevos apoyos fiscales al sector financiero, lo que seguirá reduciendo los recursos y la capacidad del Estado para garantizar derechos y bienes públicos a las mujeres.

Y una **Reforma pensional y social** regresiva e inconveniente que no garantiza el derecho a la protección social de las mujeres mayores, amplía el negocio de los fondos privados de pensiones y de los bancos al reducir la seguridad social a micro-seguros, y permite la afiliación a mujeres con ingresos por debajo del salario mínimo, con el argumento de ampliar la cobertura de los trabajadores informales y rurales. Dicha reforma maquilla la formalidad laboral de las mujeres, disminuyendo el costo de la contratación formal de trabajadoras y los impuestos a las empresas; cambia la metodología de ajuste del salario mínimo para moderarla; formaliza falsamente a las trabajadoras con ingresos inferiores a un salario mínimo y a jornaleras rurales, a través del aporte a los llamados Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y el acceso a micro-seguros que no las protegen de los riesgos inherentes a su actividad laboral; y crea un Piso de Protección Social que se limita a una visión asistencialista con salud subsidiada, vinculada con los BEPS y los micro-seguros como alternativa a la afiliación al sistema de Riesgos Laborales, incluso para los trabajadores con salarios menores al salario mínimo.

Las mujeres y sus organizaciones no fueron escuchadas

Desde el primer debate al proyecto de Plan de Desarrollo el Movimiento de Mujeres presentó doce proposiciones unificadas al Congreso sobre salud sexual y reproductiva, seguimiento a las medidas de género incluidas en el Acuerdo de Paz, Protección de Derechos a las mujeres rurales y protección de la población Lgbti, y ninguna de esas proposiciones fue tenida en cuenta.

En un segundo momento las organizaciones de mujeres, en asocio de la Comisión Legal de la Mujer del Congreso y con el aval del Departamento Nacional de Planeación acordaron tres nuevas proposiciones que creaban el Sistema Nacional de Cuidado, el Sistema Nacional de Mujeres y el Plan de Acción de Mujer Rural. Estas propuestas se incluyeron, desdibujadas y unificadas, en el artículo 224 del PND sin tener en cuenta a la sociedad civil, y a pesar de protestas y enormes esfuerzos al final Plan Plurianual de Inversiones solo incluyó 5.4 billones de pesos para desarrollar el Pacto por la Equidad de las Mujeres, menos del 1% del aporte de las mujeres al Producto Interno Bruto nacional.

En el Plan Nacional Desarrollo la creación de empleo para las mujeres se deja a lo que quiera hacer el sector privado y a los emprendimientos sin garantías de protección social e ingresos justos, y sin estrategias para aumentar los emprendimientos de las mujeres. Y se habla de teletrabajo como opción para las mujeres con una mirada que refuerza la función del cuidado asignada históricamente a ellas. Para las mujeres del sector rural el tema del acceso a titularidad de tierras y la mejora de condiciones laborales carecen de profundidad y estrategias de superación de inequidad. La mujer rural no es sujeto del interés del PND, no hay políticas, ni recursos para cambiar su situación de feudalismo y extrema pobreza, ni se incluyen las medidas y políticas de trabajo decente para las mujeres rurales acordadas en el Acuerdo de Paz.

El Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia: Pacto por la Equidad no contribuye a construir paz duradera, que debe incluir a las mujeres, profundizará las brechas económicas y seguirá garantizando que las mujeres serán las más pobres y segregadas del país.

Lo que hacen con la mano, lo borran con el pie

El enfoque de familia y los derechos reproductivos en el PND

Colombia Diversa

Desde su campaña para las elecciones presidenciales, Iván Duque dejó claro cuál sería el enfoque de su gobierno en relación con los derechos de las mujeres y de las personas Lgbti. Para las primeras, unas propuestas muy reducidas, centradas en la inclusión en el mercado como fórmula mágica para garantizar sus derechos en todos los demás ámbitos. Y para las segundas un completo desinterés. Sumado a esto Duque ha fortalecido a los movimientos anti-derechos que se oponen a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y a los derechos de la población Lgbti. Al hacerlo, podría limitar enormemente el eventual impacto positivo de las pocas medidas que propone para garantizar los derechos de estas poblaciones e incluso podría abrir las puertas a retrocesos en derechos ya reconocidos.

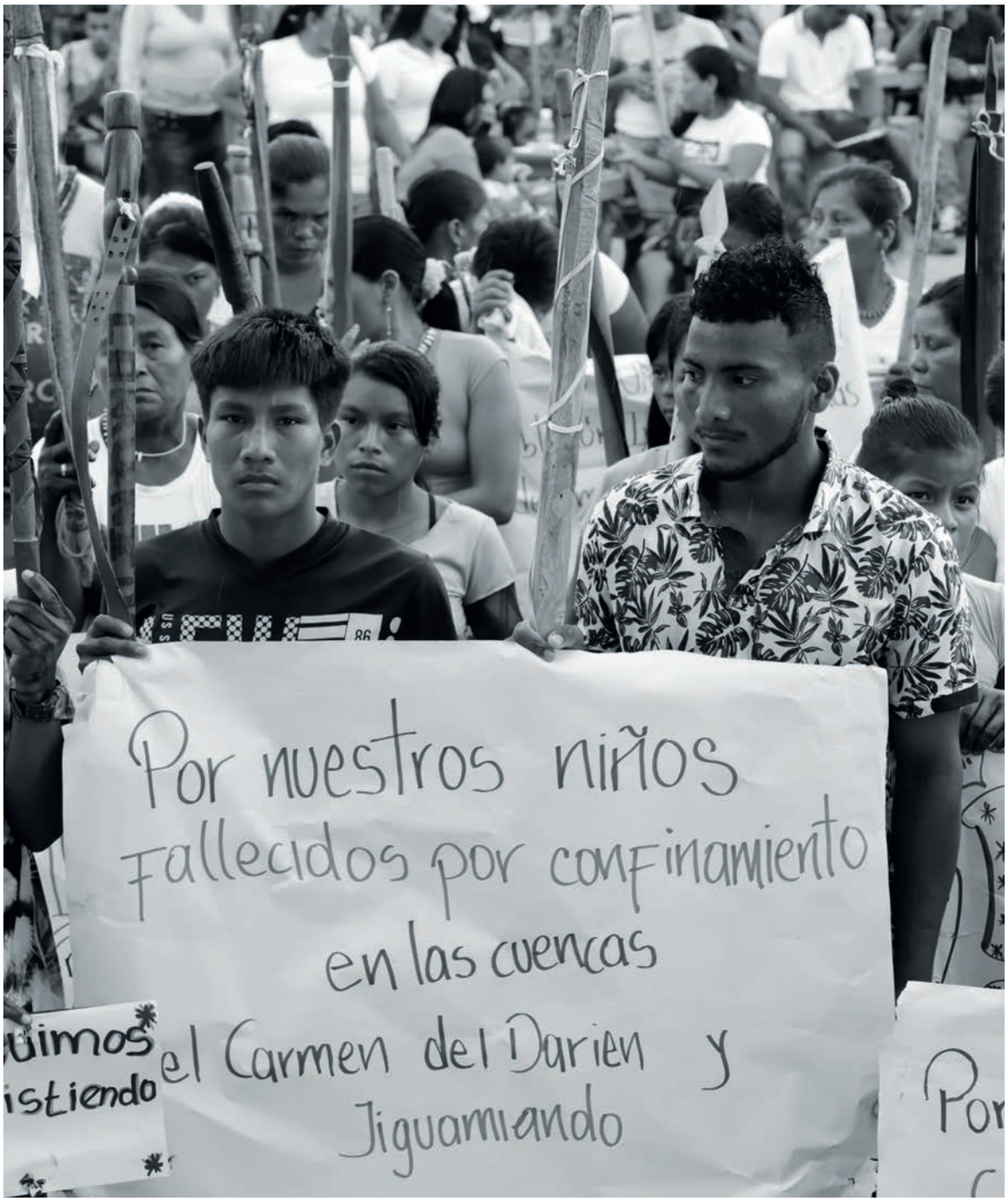
Inclusión sí, pero no así

En varias ocasiones Iván Duque ha afirmado que está comprometido con los derechos de las mujeres y muestra, como prueba de ello, que por primera vez una mujer está en la Vicepresidencia y hay paridad de género en los ministerios. Reconocemos que esto es un avance, pero a la fecha no ha estado acompañado de ninguna otra medida que garantice de manera efectiva los derechos de las mujeres, ni qué decir de los de las personas Lgbti.

No podíamos esperar mucho más. En su propuesta de gobierno Duque incluyó unas pocas medidas para garantizar los derechos de las mujeres, la mayoría de las cuales estaban relacionadas con la inclusión laboral, las cuales si bien son necesarias por sí solas no son suficientes para transformar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Solo unas pocas excepciones estaban relacionadas con la prevención de la discriminación y la violencia, y con el acceso a la justicia, y no hubo una sola mención a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Tampoco incluyó ni una sola propuesta sobre la población Lgbti.

El Plan Nacional de Desarrollo profundiza algunas de estas tendencias. Sus bases incorporaron un pacto transversal sobre los derechos de las mujeres e incluyeron los derechos de las personas Lgbti, pero también incorporan un enfoque sobre la familia bastante reducido que no reconoce toda la diversidad de fa-

milias que existen en el país, ni todos los posibles riesgos que enfrentan las niñas, niños y adolescentes como la discriminación por su orientación sexual o identidad de género. Adicionalmente, el articulado del PND no tuvo en cuenta la gran mayoría de las acciones propuestas para las mujeres y las personas Lgbti, lo que podría dificultar su operatividad.



59

Lo que hacen con la mano, lo borran con el pie

En Colombia se ha consolidado un movimiento anti-derechos de carácter conservador y fundamentalista que utiliza la expresión "ideología de género" para oponerse a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y a los derechos de las personas Lgbti. Mientras el anterior Gobierno asumió una actitud pasiva ante estos discursos discriminatorios, Duque ha fortalecido su influencia y ha incorporado algunas de sus principales pretensiones en su programa de gobierno.

Durante las elecciones presidenciales Iván Duque recibió el apoyo de los partidos y dirigentes políticos que hacen parte de este movimiento anti-derechos. A cambio designó a algunos de sus líderes en cargos públicos de gran importancia, desde los cuales pueden promover ideologías fundamentalistas, bloquear la implementación de las normas que reconocen los derechos de las mujeres y de las personas Lgbti, y generar retrocesos en derechos ya reconocidos.

Resultan especialmente preocupantes los nombramientos en la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior: Como si hubieran acordado que este cargo estaría reservado para sectores conservadores, el Gobierno ha designado a dos integrantes del movimiento anti-derechos en esta Dirección. Primero fue Nayid Abu Fager Sáenz, quien anteriormente se había opuesto abiertamente al derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y había apoyado medidas para desproteger a las personas Lgbti y sus familias. Después fue Ricardo Arias Macías, integrante del partido Colombia Justa Libres que se opuso al enfoque de género del Acuerdo de Paz, promueve un modelo único de educación y de familia, se opone a la garantía de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y masifica expresiones como "ideología de género", la cual no es más que una justificación para la discriminación y para deslegitimar la defensa de los derechos de las mujeres y de las personas Lgbti. Todo esto con la excusa de garantizar el derecho a la libertad religiosa, como si la garantía de unos derechos implicara necesariamente el desconocimiento de otros.

Es preocupante que los funcionarios a cargo de las políticas públicas para los derechos humanos hayan promovido discursos discriminatorios y medidas para desconocer los derechos de ciertos grupos sociales, o que hagan parte de sectores políticos que lo hacen. Esto demuestra un profundo desprecio por los principios de igualdad, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos, y encarna un riesgo real para la garantía de los derechos de todas y todos.

Por último, Duque ha incorporado algunas de las pretensiones de este movimiento anti-derechos en su plan de Gobierno. El articulado del PND, por ejemplo, incluyó un artículo que establece que "[e]l Gobierno nacional con la coordinación del Ministerio del Interior, emprenderá acciones [...] para la garantía y goce efectivo del derecho a la libertad religiosa, de cultos y de consciencia en el territorio nacional". Posteriormente, el mismo Duque anunció

en su cuenta de Twitter que firmó varios compromisos con distintas iglesias del país, uno de los cuales trataría sobre la "conexidad entre el derecho [a] la educación [y] la libertad religiosa y de cultos".

Lo anterior resulta preocupante, ya que podría utilizarse para promover medidas regresivas como suprimir de los programas para combatir el acoso escolar contra estudiantes Lgbti o de educación sexual y reproductiva, reglamentar de la objeción de consciencia institucional para la interrupción voluntaria del embarazo o los matrimonios de parejas del mismo sexo, o apoyar el proyecto de ley del Partido Conservador que pretende crear un "Ministerio de la Familia" que sólo reconoce a las familias heterosexuales. Esto debe ser objeto de una especial vigilancia por parte de la sociedad colombiana, los organismos internacionales de derechos humanos y la comunidad internacional, ya que podría agravar la ya precaria situación de derechos de las mujeres y de las personas Lgbti.

60

Niñez en Colombia sin garantía para sus derechos ambientales [216]

Censat Agua Viva

Los derechos del niño permiten analizar las políticas ambientales y evidenciar las relaciones desiguales de poder que prevalecen entre niños y adultos, entre países industrializados y países en desarrollo, entre ricos y pobres. En el mundo, de las 5.9 millones de muertes al año de niños/as menores de cinco años, el 26% se puede atribuir a la contaminación ambiental. Más de 500 millones de niños viven en zonas de extremado riesgo de inundación y casi 160 millones de niños están expuestos a severas sequías.[217] La mayoría de estas niñas/os viven en el sur global por lo que evidentemente sus muertes son producto de las relaciones desiguales entre países acumuladores y países saqueados. Los niños, niñas y adolescentes que crecen hoy en día no conocerán muchas plantas, animales, paisajes y ríos que sí conocieron sus abuelos. Mientras la población humana se casi duplicó entre 1970 y 2010, la Tierra perdió el 60% de su biodiversidad en 44 años según el Fondo Mundial para la Naturaleza.[218]

Múltiples vulneraciones a los derechos humanos están relacionadas con los conflictos ambientales que generan privación en acceso al agua y la tierra y la degradación de territorios, y producen hambre, violencia e imposibilidad de pensar en el futuro. Esto es aún más agudo para quienes menos pueden protegerse a sí mismos, un gran número de niños y niñas, quienes en especial en territorios con proyectos extractivos no tienen la posibilidad de crecer en un ambiente sano. Cada año en el mundo tres millones de menores de cinco años mueren a raíz de enfermedades relacionadas con degradación ambiental; esto equivale a un tercio de las muertes de este sector de la población. Al mismo tiempo la brutal explotación de la naturaleza, la pérdida de la biodiversidad y otros daños ecológicos irreparables ensombrecen las perspectivas de futuro de los niños y niñas.[219]

Abordar la relación entre derechos de niños/niñas y lo ambiental implica dar una mirada a las políticas públicas y los marcos internacionales y acuerdos multilaterales de amplio espectro. La Convención de los Derechos del Niño/a en sus artículos 25 y 29 es un acuerdo que implica la protección ambiental como garantía de los derechos de niños/as y jóvenes.[220]

[216] Basado en el Informe presentado al relator especial de derechos humanos y ambiente David Boyd en mayo de 2019. Bogotá.
[217] Convención sobre los Derechos del Niño. 2006. En:https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx. Consultado en junio 23
[218] WWF. 2018. Informe Planeta vivo -2018. Apuntando más alto. Grooten, M y Almond, R.E.A. (Eds). WWF, Gland, Suiza.
[219] Schubert, Jonas. 2017. La protección de los derechos del niño. Terre des Hommes. Osnabrück, Alemania
[220] UNICEF. 2www.unicef.org/media/media_21423.html. Consultado en abril 30

Extractivismo minero – energético y agroindustrial

Éste es sin lugar a dudas uno de los temas centrales en la imposibilidad de garantizar un ambiente sano en Colombia, aun cuando se consagra este derecho en la Constitución Política. El modelo minero, de construcción de represas para la generación hidroeléctrica, la proyección del fracking, la explotación petrolera y el exacerbado avance del modelo agroindustrial basado en la producción de agro-combustibles, conllevan un conflicto permanente para la población en general y una afectación grave para la niñez en particular. Conexa al modelo extractivista está la privatización del agua por contaminación y apropiación, que genera la violación del derecho fundamental suscrito por Colombia en la Observación General No 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Así, la demanda de materias primas del norte global, la ampliación de la frontera extractiva y los tratados de libre comercio están en detrimento de poblaciones locales que se ven imposibilitados de reproducir sus modos y medios de vida a futuro. El caso de La Guajira es paradigmático. La escabrosa cifra de 4.770 niños muertos en ocho años, que fue divulgada por la Corte Constitucional, ha puesto al descubierto la afectación de la niñez en zonas de sacrificio minero.[221] Así, solamente la región de La Guajira entrega este número de muertes de niños/as a la escalofriante cifra de 6.000 niños que mueren diariamente en el mundo por problemas asociados a la contaminación de aguas,[222] pero muchos otros casos relacionados con el modelo extractivista se están agravando día a día.[223]

La finalización de la confrontación armada con las FARC se ha convertido en un nuevo instrumento para la ocupación territorial por parte de las empresas transnacionales que promueven el extractivismo, y con ello va también en aumento el conflicto ambiental y las afectaciones a los derechos ecológicos de los pueblos y particularmente de las/as niñas/os.[224]

Negativa a la participación popular en el futuro de los territorios

Junto con la profundización del extractivismo y el lobby empresarial que lo sustenta, también se han venido cerrando paulatinamente los caminos de participación popular que la Constitución consagra para que las voces y voluntad de la población sean tomadas en cuenta

[221] En La Guajira se explota un promedio de 35 millones de toneladas de carbón al año y se han realizado desvíos de fuentes hídricas, además de la contaminación y aniquilación de la mayoría de ellas. Este modelo ha conllevado la imposibilidad de cultivar y la pérdida de casi la totalidad de los medios de subsistencia para el pueblo Wayuú y las comunidades negras.
[222] FALTA NOTA
[223] Censat Agua Viva. 2019. "Afectaciones a los derechos ecológicos de niños/as y jóvenes en Colombia y la Región y propuestas desde las organizaciones y movimientos sociales". Informe presentado al relator especial de derechos humanos. Bogotá.
[224] Para una ampliación específica de esta problemática puede consultarse: "Consideraciones ambientales para a construcción de una paz territorial estable y duradera en Colombia". PNUD. https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf. Consultado mayo 1 de 2019.

en la definición de las actividades económicas y productivas en los territorios. Las consultas populares como mecanismos de alta importancia para la participación social han sido restringidas; de las consultas realizadas en Colombia la totalidad mostró la negativa popular y el descontento social con el modelo de desarrollo y explotación. La población juvenil ha jugado un papel preponderante en la aplicación del mecanismo constitucional, generando procesos de sensibilización, información e incidencia desde ejercicios estrictos y sistemáticos de investigación y construcción de conciencia crítica al respecto. Con las restricciones a las consultas populares no sólo se violenta el orden constitucional colombiano y la participación del constituyente primario en la toma de decisiones, también se niega la voz a la población juvenil y se cierra el proceso de formación y pedagogía para la niñez, en temas de los que depende su presente y su futuro inmediato. [225]

Plan Nacional de Desarrollo, un retroceso para la garantía de derechos

El Plan propuesto por el gobierno del presidente Iván Duque ha sido analizado minuciosamente por las organizaciones integrantes del movimiento social colombiano, y como resultado se ha denunciado públicamente que este instrumento de planeación económica y política presenta retrocesos en aspectos cruciales para la dignificación de la vida del país, como puede verse ampliamente en este libro.

En relación con el tema que nos ocupa, no existe ningún tipo de consideración hacia el sujeto campesino o étnico en la construcción del Plan, lo que resulta en una invisibilización política de actores claves que incluso en los últimos meses se han movilizado masivamente durante varias semanas para exigir el cumplimiento de acuerdos que por décadas no han tenido resolución efectiva. Y, de máxima consideración, brilla por su ausencia la posibilidad de construcción de una política nacional para la niñez y la juventud, lo que debiera estar presente en la definición planificadora del futuro del país para los próximos cuatro años. Esta ausencia, la de la asignación económica con intencionalidad política para la atención de los derechos de la niñez y la juventud, requiere de la mayor atención, pues es necesario que en el Plan se incluya la posibilidad de garantía de derechos, incluidos los ecológicos, para niñas, niños y jóvenes desde una revisión estructural del proyecto de país y la voz infantil y juvenil.

Las contribuciones de las niñas, niños y jóvenes a la paz en Colombia son de crucial importancia, y se entregan desde cada una de las acciones cotidianas y estructurales que realizan en sus comu-

[225] Censat, *Op. Cit*

nidades y escenarios de vida, pero deben ser canalizadas y ubicadas dentro de un plano estructural, y no invisibilizadas como hasta ahora, para que resulten en definiciones de políticas públicas construidas con participación y desde las voces y necesidades propias de los sujetos protagonistas: niñas/os y jóvenes

61

Entre la espada y la pared

Violencia por prejuicio hacia personas Lgbti en Colombia

Caribe Afirmativo

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado el concepto de violencia por prejuicio como aquel que permite comprender la violencia contra las personas Lgbti como un fenómeno social que necesita de un contexto y de una complicidad, y no un hecho de violencia aislado. Así, esta entidad afirma: "Los actos de violencia contra personas Lgbti, comúnmente conocidos como crímenes de odio o actos homofóbicos o transfóbicos son mejor comprendidos bajo el amparo del concepto de violencia por prejuicio contra la percepción de sexualidad o identidades no normativas."[226]

Por ende, las normas y sentencias que buscan proteger a estas personas representan un avance significativo pero insuficiente cuando faltan estrategias, disposiciones administrativas y pedagógicas, además de un interés por parte de los entes gubernamentales para su implementación. El desinterés del actual gobierno colombiano convive en la actualidad con la consolidación de movimientos político-religiosos fundamentalistas que utilizan la defensa de derechos como la libertad religiosa, como excusa para oponerse al reconocimiento y garantía de los derechos de las personas Lgbti, desconociendo los principios de universalidad e interdependencia de los derechos humanos.

En los últimos informes sobre el tema realizados por Caribe Afirmativo en los años 2018 y 2019,[227] hemos venido insistiendo en un posible aumento de estas violencias como consecuencia de estos discursos de odio que convocan a la no garantía y retroceso de derechos para las personas Lgbti en el país. En junio de 2019 en el municipio de Turbaco, departamento de Bolívar, Claudia, una lideresa lesbiana que había sido víctima de violencia sexual y desplazamiento en el marco del conflicto armado, después de apoyar una jornada abierta para la prevención del VIH –sida, recibió amenazas por parte de grupos autodenominados "personas de bien", quienes la amenazaron con quemarle su vivienda si no se desplazaba del municipio; y ante esta amenaza los vecinos la presionaron para que se fuera, lo cual pone en evidencia una acción que trasciende el ánimo particular de un victimario a una expresión legitimada por una sociedad prejuiciosa, donde más allá de las motivaciones subjetivas de los

[226] Comisión Interamericana de derechos Humanos – CIDH (2015), pág. 45. En: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf

[227] Caribe Afirmativo (2018) *Enterezas. Mejorando la respuesta a casos de violencia contra mujeres lesbianas, bisexuales y trans. Barranquilla: Caribe Afirmativo; y (2019) Devenir en silencio. Contextualización de la violencia intrafamiliar hacia personas LGBT en el Caribe Colombiano.*

agresores se expresa un contexto social marcado por el resurgimiento de discursos y prácticas que legitiman la eliminación de las diferencias, la promulgación de discursos de odio de grupos anti-derechos, y proyectos político-religiosos que han entrado en disputas públicas ante las movilizaciones y visibilidad de los colectivos y organizaciones en el país.[228] El atentar contra sus símbolos. acusar de "ideología de género" la lucha por los derechos y la igualdad material, se ha convertido en un accionar sistemático para reproducir e instaurar un discurso y prácticas de odio sustentadas en el libre derecho a la expresión, que ha inducido el incremento de prácticas como el hostigamiento, las amenazas y los crímenes hacia hombres y mujeres líderes/as Lgbti en los territorios.

> “A pesar de los avances normativos en materia de protección de derechos a personas Lgbti en Colombia, estos parecieran insuficientes cuando las violencias hacia esta población siguen siendo una constante y un asunto invisibilizado y denegado durante el actual gobierno.”.

A pesar de los avances normativos en materia de protección de derechos a personas Lgbti en Colombia, estos parecieran insuficientes cuando las violencias hacia esta población siguen siendo una constante y un asunto invisibilizado y denegado durante el actual gobierno. Una de las manifestaciones más significativas de ello, es la Política Pública Lgbti promulgada por el Decreto 762 de 2018, a la cual el gobierno de Iván Duque no ha dado cumplimiento: Su Plan de Acción debía estar construido seis meses después de la expedición del Decreto, pero este plazo no se cumplió; y aunque representantes del gobierno aseguran que está formulado, no fue construido de manera participativa con las organizaciones y personas pertenecientes al movimiento social Lgbti del país, ni ha sido socializado con el mismo.

Lo anterior se relaciona con que a inicios del año 2019 el Ministerio del Interior como encargado de la implementación de dicha Política Pública, designó a Nayid Abu Fager, reconocido activista cercano a los movimientos religiosos y crítico de los derechos de personas Lgbti, como Director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio. Este contexto ha imposibilitado la implementación y ejecución de la Política Pública Lgbti, y mantiene la omisión de acciones de gobierno respecto de los múltiples casos de discriminación y exclusión de las personas con orientaciones sexuales, identidades y/o expresiones de género diversas del país.

De igual manera, a pesar de que desde el año 2015 durante el mandato del ex presidente Juan Manuel Santos se dio origen a la Mesa de Casos Urgentes bajo la coordinación del Ministerio del Interior, figura a través de la cual se tramitaban casos específicos de

[228] Base datos de Caribe Afirmativo, 2019

amenazas y tentativas de homicidio/feminicidio a personas Lgbti del país en articulación con diversas dependencias estatales, desde que tomó posesión la nueva administración presidencial ha estado estancada, pues no se le ha asignado presupuesto alguno ni se han destinado a las personas idóneas para encargarse de esto por parte del gobierno. Igualmente, el Plan Nacional de Desarrollo no contiene ningún presupuesto específico para la implementación de dicha Política Pública.

1

Un obstáculo para avanzar en la investigación y prevención de estas violencias tiene que ver con la ausencia de escenarios y herramientas prácticas que permitan otorgar importancia y veracidad a estos crímenes; los cuales siguen siendo invisibilizados por los funcionarios responsables de esclarecer los hechos, quienes tienden a minimizar su impacto, a calificarlos como "pasionales" y a criminalizar a las víctimas.

2

Persiste la inaplicabilidad de la Política Pública e incluso las violencias de género, y las acciones de protección para las personas Lgbti fueron eliminadas del Plan de Desarrollo del gobierno actual ante presiones por parte del partido Colombia Justa y Libre, de filiación cristiana.

3

En el espacio institucional clave para la implementación de la Política Pública el gobierno ha nombrado a funcionarios que públicamente se reconocen como pertenecientes a grupos anti-derechos; lo que evidencia la falta de compromiso y por supuesto la animadversión frente al tema.

En resumen, en lo que va de este gobierno se ha presentado una serie de acciones y denegaciones que ponen en evidencia un desinterés frente a la prevención de violencias y la garantía de derechos consagrados en sentencias de la Corte Constitucional. Al respecto es importante destacar una serie de tensiones y contradicciones por parte del gobierno actual que aumentan el riesgo de violencias para personas Lgbti en el país.

4

La violencia policial es una práctica recurrente dirigida sobre todo a personas trans que ejercen trabajo sexual, y en la actualidad después del desmonte de la directiva 006, esta institución no cuenta con un dispositivo de control y regulación de sus integrantes para garantizar el debido proceso y respeto a los derechos de las personas Lgbti.

5

El Ministerio del interior no activa rutas para hacer seguimiento a mandatos y sentencias emitidas por la Corte Constitucional, como la referida a la garantía de derechos de las personas trans en centros de reclusión, y la sentencia de cambio de sexo- género para éstas.

Foto: Víctor de Currea-Lugo

62

Frente a este escenario, consideramos vital la aplicación urgente de las acciones definidas en la política pública; hacer seguimiento a la figura de fiscales destacados para priorizar y hacer más efectiva la investigación penal en temas de violencia por prejuicio; activar rutas y acciones administrativas; y sobre todo reconocer el prejuicio internalizado en muchos de los representantes del gobierno actual.

El despojo toca fondo

Aportes de los recicladores al manejo de los residuos en Colombia, y amenazas de las nuevas políticas en la materia

WIEGO (Mujeres en Empleo Informal Globalizando y Organizando)
Federico Parra

El gobierno de Iván Duque impuso desde sus primeros meses el último capítulo de amenazas en la lucha por el reconocimiento y la defensa de los derechos de la población recicladora, con el decreto 2412 de diciembre de 2018 del Ministerio Vivienda Ciudad y Territorio, mediante el cual se implanta una sobretasa que deben pagar los usuarios del servicio de aseo por cada tonelada de basura que llegue a disposición final. Su objetivo es incentivar el aprovechamiento de residuos y desincentivar la disposición final, lo cual es una iniciativa deseable en términos ambientales; pero el problema central de esta normativa es que permitió que el dinero recaudado por este concepto pueda llegar a manos de las empresas de aseo a través de proyectos; y si bien los recicladores también podrán formularlos, aún no queda claro cuál medida dará un trato preferencial a esta población en atención a la jurisprudencia sobre la desigualad de sus condiciones de trabajo y el servicio público que prestan. Si se sigue por esta vía el resultado será que las empresas de aseo consolidarán su prestación del servicio de aprovechamiento pasando por encima de los derechos y del mínimo vital de los recicladores y sus organizaciones.

Además dicho gobierno heredó y condescendió con una de las últimas normativas del gobierno anterior: La resolución 1407 de 2018 del Ministerio de Ambiente, por medio de la cual se reglamenta la responsabilidad extendida del productor de envases y empaques con el fin de reducir la cantidad de residuos dispuestos, mediante la generación de responsabilidades justas a actores de la cadena de producción, comercialización y consumo. Esta iniciativa en su formulación general es importante en términos ambientales; pero en su desarrollo tampoco hace caso a una jurisprudencia en favor de los recicladores, y no se crea un solo incentivo que promueva que las empresas productoras de envases y empaques los recuperen a través de los recicladores y sus organizaciones; y en cambio se insta a la búsqueda de mecanismos de recolección equivalente o alternativa, y se establece la creación de la figura de "gestores de residuos". Así, pareciera que esta normativa del Ministerio de Ambiente no tuviera relación alguna con la que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha creado en el ámbito de prestación del servicio de aprovechamiento de residuos.

En efecto, en el país se ha venido dando un cambio de paradigma en la gestión pública

de los residuos, orientado hacia un reciclaje con recicladores sobre la base del papel fundamental pero invisible de esta población en la gestión de los residuos en los diferentes municipios y crecientes ciudades del país. Desde la primera mitad del siglo XX sectores urbanos en desempleo y pobreza material, y nuevos migrantes a las ciudades encontraron trabajo y horizontes de vida en la recuperación, recolección transporte y comercialización de los envases de cartón, papel, vidrio, metales y plásticos de las bolsas de basura dispuestas en el espacio público, o en la basura que llegaba a los vertederos, no solo realizando labores propias del servicio público de recolección y transporte de basuras, sino evitando la disposición de desechos en vertederos y más adelante en rellenos sanitarios.

Por supuesto, su trabajo significó importantes ahorros para los responsables del servicio público de manejo de residuos y para la ciudanía en general, pero sobretodo le ha significado a la industria que recicla estos materiales una fuente significativa de materia prima. Detrás de ello hay también un importante aporte ambiental aún no medido. [229]

No obstante su importancia este trabajo se desarrolló durante décadas en medio de la discriminación generalizada por parte de la sociedad, sin apoyo alguno por parte de los gobiernos municipales, y en condiciones técnicas, sanitarias y económicas muy precarias. Peor aún, desde 1994 hasta 2011 varias políticas públicas de manejo de residuos, so pretexto de consolidar la solución pública basada en recolección, transporte y enterramiento controlado en manos de privados, empezaron a generar restricciones al trabajo de los recicladores e incluso a criminalizarlo.

Entonces los recicladores y sus organizaciones, en cabeza de la Asociación de Recicladores de Bogotá, ARB, desarrollaron varias estrategias en defensa de su trabajo y sus derechos; el resultado: más de siete pronunciamientos de la Corte Constitucional a favor de esta población a 2015.[230]

Este nuevo paradigma motivado por la jurisprudencia posicionó la necesidad de pasar del modelo lineal de recolección transporte y enterramiento realizado por empresas por acciones, a uno que priorizara el reconocimiento, promoción y remuneración de la población recicladora como prestadores del servicio de aprovechamiento de residuos. Para tal fin encomendó una serie de responsabilidades en la materia a las autoridades del orden nacional y municipal, que pueden resumirse en el desarrollo de "acciones afirmativas estructurales" que permitieran que esta población transitara hacia su fortalecimiento como prestadores del servicio, mecanismos legales y tarifarios que permitieran remunerarles su trabajo, y una garantía de acceso cierto y seguro a los residuos mientras esta transición a la formalidad tenía lugar.

[229] Padilla, N. y Parra, F. (2017). "La formalización de la población recicladora en Colombia como prestadores del servicio público de aseo en su componente de aprovechamiento: un balance de oportunidades y amenazas a la luz de los DESC". Informe presentado a la Plataforma Colombiana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el marco de la alianza Wiego (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando) y Asociación de Nacional de Recicladores (ANR).

[230] Duque, M. E, Parra, F. y Padilla, N. (2017). "Revisión del reconocimiento y remuneración de los recicladores de oficio como prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento en seis municipios de Colombia". Reporte radicado ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

En tal sentido, el Gobierno de Bogotá Humana desarrolló un esquema transitorio que permitió la identificación de población recicladora de la ciudad; el registro medición y consecuente remuneración del trabajo de los recicladores de manera individual; y la substitución de más de 2800 vehículos de tracción animal por vehículos motorizados, planes de negocio o cuota inicial para vivienda de interés prioritario.

Dicho esquema transitorio se hizo en ausencia de "armonización normativa" al nivel nacional. Es decir, se realizó en medio de un marco normativo hecho para recolectar transportar y enterrar basuras, en esquemas de bajo uso de mano de obra, la utilización de ciertas tecnologías de acarreo que implicaban la compactación de residuos, y aplicado a empresas por acciones. No obstante esta limitación, entre marzo de 2013 y diciembre de 2015 más de 10.000 recicladores de Bogotá, recibieron cerca de 70 mil millones de pesos por su servicio; una cifra importante pero insignificante frente al negocio que representa la recolección de basuras en Bogotá.

Si bien es cierto que la normativa nacional en la materia, y en particular la atinente a la formalización de los recicladores han creado una ruta cierta para el reconocimiento y la remuneración de las organizaciones de recicladores como prestadores del servicio, las resistencias no cesan; pero contra viento y marea aquellas se han venido desarrollando en algunos municipios por el tesón de las organizaciones de recicladores.

Es igualmente cierto que la nueva normativa no ha logrado reflejar las órdenes de la Corte Constitucional en lo que se refiere al trato preferencial que deben tener los recicladores. Al contrario, ha ignorado que el reconocimiento y remuneración de los recicladores y sus organizaciones como prestadores del servicio de aprovechamiento fue concebido por la Corte Constitucional como una acción afirmativa, estructura que permitiría superar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de esta población, y se pone de nuevo el reciclaje en el mercado de la provisión de los servicios públicos, ratificando el principio de libre competencia como rector del mismo y abriendo las puertas para que no-recicladores (entre ellos empresas de aseo y de logística de residuos) con mayores y mejores condiciones tecnológicas y financieras, se registraran como prestadores del servicio de aprovechamiento y compitieran indiscriminadamente contra los recicladores mediante el incentivo de la tarifa de aprovechamiento. Ya es conocido en el país cómo en dicho escenario "los hijos del Ejecutivo" de los años 2002-2008 han venido jugando un papel oligopólico, concentrando riqueza a costa del despojo de una población histórica dentro del tema.

En efecto, la gradualidad y flexibilización asignada a las organizaciones de recicladores en el cumplimiento de requisitos por cinco años, ha sido a todas luces una medida insuficiente que no puede considerarse una acción afirmativa real. El resultado de este desenfoque de la política con relación a la jurisprudencia ha sido que los recicladores han visto amenazado su acceso cierto y seguro a los residuos reciclables en las calles. Lo cual se traduce en una amenaza a su mínimo vital.

Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores

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

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

2. El incumplimiento de las responsabilidades asignadas a las empresas de aseo en el apoyo que deben extender a las organizaciones de recicladores en su proceso de prestación de servicio. La normativa establece como principio la colaboración armónica entre actores, según la cual las empresas de aseo deben facilitar los procesos de facturación, cobro y traslado de la tarifa de aprovechamiento de residuos a los recicladores. En cambio es posible demostrar en múltiples casos un saboteo sistemático a dicho proceso por parte de aquellas, lo que se agrava con el hecho de que mientras han bloqueado a los recicladores y sus organizaciones, dichas empresas privadas han establecido su negocio de prestación del servicio de aprovechamiento.

3. La constitución de un sin número de "organizaciones acogidas a la gradualidad", pero que no están compuestas por recicladores de base, o que a lo sumo les tienen tan solo como proveedores de materiales reciclables, pero a quienes no les llega la remuneración por el servicio, tal y como lo concibió originalmente la Corte Constitucional.

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

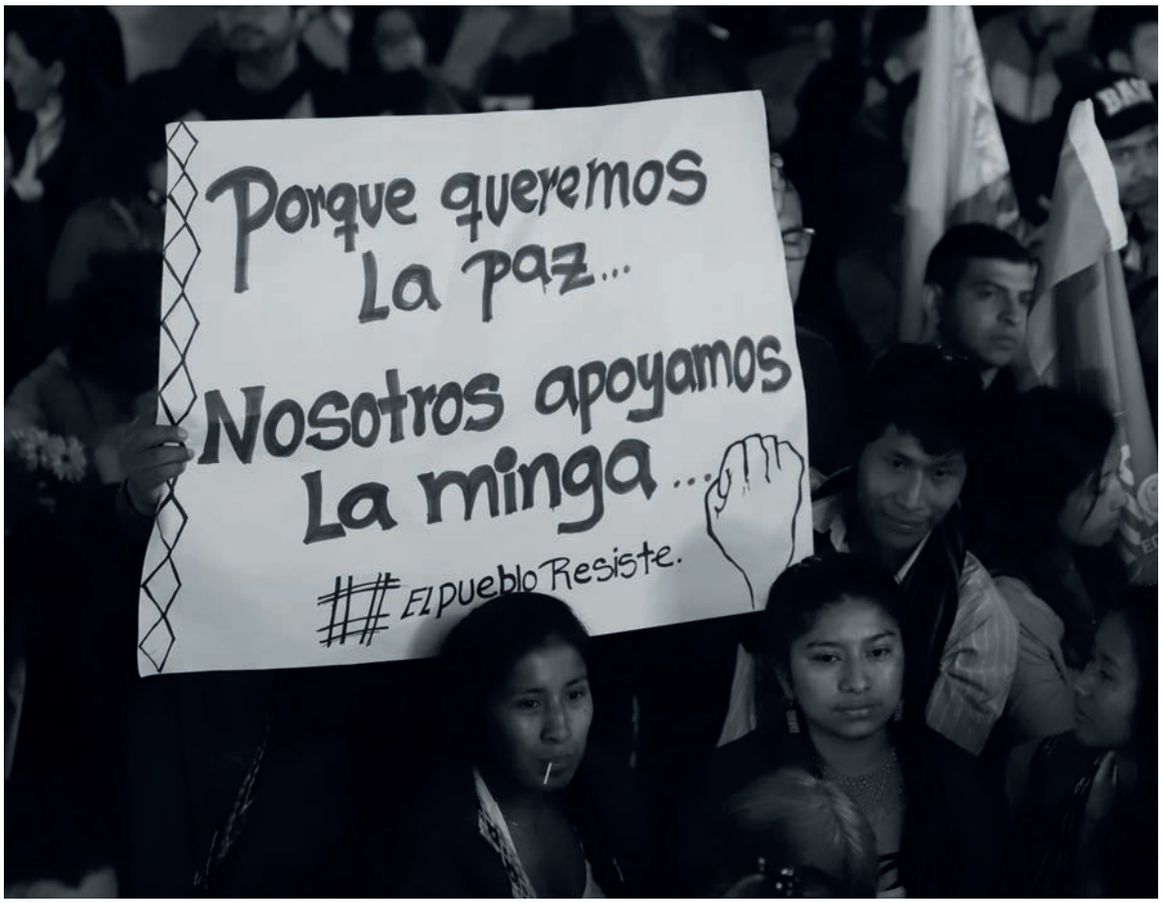
5. La aplicación de otras normativas que no reflejan o están armonizadas con la jurisprudencia y que fueron concebidas para empresas formales y no para actores en empleo informal que transitan una ruta hacia la formalización, tales como: Algunas de naturaleza tributaria que imponen pesadas cargas a las organizaciones de recicladores; políticas de uso de suelo y movilidad que en varias ciudades se traducen en restricciones a la localización de las Estaciones de Clasificación y Aprovechamiento, o restricciones a los medios de acarreo de tracción humana; y el esquema de monitoreo y vigilancia agenciado por la Superintendencia de Servicios Públicos, el cual ha identificado las carencias de las organizaciones de recicladores y los subsecuentes incumplimientos a los requisitos de formalización, sin leer el contexto adverso en el que han debido formalizarse, el cual incluye como se dijo requisitos exagerados, incumplimientos de las alcaldías y obstaculización por parte de las empresas de aseo.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Asignatura pendiente

La participación ciudadana en el Gobierno de Iván Duque

Foro Nacional por Colombia



63

Durante su campaña presidencial el candidato Iván Duque siempre se mostró como un futuro mandatario conciliador y dispuesto al diálogo para unir a la sociedad colombiana en medio de la profunda polarización que el país experimentaba en esa coyuntura. No obstante, luego de un año de gobierno, lo que se advierte es que la retórica presidencial en torno al diálogo y la construcción de pactos no se ha materializado en apuestas concretas y en hechos convincentes que demuestren un verdadero interés en la promoción de la participación. El saldo que deja este primer año de gobierno es un muy bajo nivel de compromiso con el fortalecimiento de la democracia participativa como base de las relaciones entre el Estado y los distintos sectores de la sociedad colombiana.

El discurso políticamente correcto

El programa de gobierno de Iván Duque para la campaña presidencial de 2018 contenía 203 propuestas en un documento de 52 páginas, de las cuales solamente una de ellas, la última, hacía referencia parcial a una apuesta en favor de la participación ciudadana, con base en realizar semanalmente los "Talleres Construyendo País", así como implementar un sistema de seguimiento a los compromisos suscritos en esos escenarios, y fomentar los presupuestos participativos para proyectos que tuvieran relación con el desarrollo comunitario.

A partir de estas ideas generales el presidente electo presentó en las bases del Plan Desarrollo algunas apuestas sobre participación ciudadana, incluidas en el denominado Pacto por la Legalidad, con tres objetivos generales: La formulación de una política para promover la inclusión y la participación ciudadana; la creación de protocolos de diálogo social e intercultural; e implementar y fortalecer la política de libertad religiosa y de cultos.

Sin embargo, el articulado del Plan no contiene una apuesta contundente para la promoción y el afianzamiento de procesos participativos. El tema fue incluido como la quinta línea del Pacto por la legalidad "Seguridad efectiva", y su asignación presupuestal apenas llega al 0,6% de los COP$1.096 billones definidos en el esquema de inversiones. Además, solo quedó consignado el tercer objetivo referido a las garantías de libertad religiosa y de cultos, seguramente como contrapartida al respaldo que tuvo su campaña presidencial por parte de algunas de las iglesias cristianas más representativas del país.

No es un hecho menor que en el articulado del PND no figure alguna mención hacia las iniciativas y los principios teóricos participativos a los que se refirió en su campaña. Más bien es una muestra intencionada de que el gobierno en vez de optar por la definición de una hoja de ruta que oriente un conjunto de pactos inclusivos para reducir la polarización y la conflictividad social en el territorio nacional, optó por suprimir cualquier iniciativa de participación ciudadana que pretenda consolidar un verdadero Pacto por Colombia.

Las iniciativas consignadas en la Bases del Plan, que parecían vislumbrar una oportunidad política para replantear y fortalecer los canales y espacios de participación ciudadana, establecer el diálogo social y la tramitación pacífica de conflictos como el elemento fundamental para evitar la violencia y generar legitimidad institucional, quedaron sin lugar en el articulado, perdiendo en consecuencia su carácter vinculante.

Las contradicciones

A la hora de referirse al tema y de ganar puntos para aumentar su popularidad el presidente no ahorró esfuerzo alguno para ofrecer un discurso políticamente correcto y exhibirse tras una máscara de apariencia democrática. Sin embargo, en la práctica las acciones de gobierno van en contravía de su propio discurso: así lo evidencian las declaraciones de algunos de sus funcionarios ministeriales, por ejemplo en materia de protesta social, así como las propuestas y el propio comportamiento del partido de Gobierno en el Congreso.

Para la muestra, varios botones: Duque tiene la pretensión de implantar de nuevo en el país la idea del Estado Comunitario que promovió en su momento su padrino político, Álvaro Uribe Vélez. Basta señalar a ese respecto la propuesta estrella lanzada por Duque de revivir las redes de cooperantes, ahora llamadas redes de participación cívica, con el objetivo de vincular a la ciudadanía en la lucha contra la delincuencia, la prevención de situaciones potencialmente peligrosas, la corrupción y la fiscalización de los asuntos públicos.
¿Un renacimiento de las Convivir?

De otra parte, la propuesta de un gran pacto por la reconciliación en el país es excluyente, por decir lo menos, pues sobrepone los intereses de las élites empresariales y políticas a los de amplios sectores de la ciudadanía que claman por ser tenidos en cuenta en el diseño de las políticas públicas y en su ejecución. Lo que brilla por su ausencia en esa propuesta de pacto es la intención de fortalecer el tejido social, incluir a los excluidos, crear las condiciones para el diálogo entre diferentes, y promover escenarios de deliberación para discutir los grandes temas de la nación y de los territorios. La lucha contra la corrupción, la efectiva implementación del Acuerdo de Paz y la discusión sobre un modelo de desarrollo sostenible y equitativo no hacen parte de la agenda de acción del gobierno. En un país en el cual los grupos más pobres de la población han tenido que pagar con sus bienes y sus vidas las consecuencias del conflicto armado en varias regiones del país, el pacto que propone Duque es una alianza con el sector privado para otorgarles más y más beneficios, bajo el supuesto de que cualquier política de desarrollo pasa necesariamente por la iniciativa empresarial para la generación de empleo y de riqueza. ¿Y la gente qué?

“Lo que brilla por su ausencia en esa propuesta de pacto es la intención de fortalecer el tejido social, incluir a los excluidos, crear las condiciones para el diálogo entre diferentes, y promover escenarios de deliberación para discutir los grandes temas de la nación y de los territorios.”

El Presidente ha puesto en marcha los “Talleres Construyendo País”, una especie de “refrito” de los Consejos Comunales de Uribe. Según cifras de la Alta Consejería para las Regiones, a julio de 2019 se han llevado a cabo 34 Talleres en 26 departamentos del país. El primero fue en Girardot, Cundinamarca y el más reciente en Puerto Carreño. En estos espacios el gobierno tramitó ochocientos acuerdos, principalmente en temas de transporte, salud y educación. Aunque el gobierno se ha esforzado en señalar que son escenarios de democracia directa al poner en contacto a la población con el Presidente como máxima autoridad del Estado, la realidad es otra: son procesos selectivos, asimétricos y de una sola voz (la del gobierno), que desinstitucionalizan la participación ciudadana, cercenan la iniciativa de diferentes grupos sociales y fomentan el asistencialismo mediante prácticas corporativistas de negociación de intereses particulares, sin generar cambios estructurales en las condiciones de vida

de las comunidades ni acciones de beneficio colectivo.

Y como si fuera poco, el gobierno ha retornado a la estrategia de estigmatizar la participación, en particular en su modalidad de movilización y protesta social. El primero en hacerlo fue el Ministro de Defensa con su idea de "regular" la movilización social, agregándole mayores condicionamientos a la libre expresión ciudadana. El propio Presidente Duque y su círculo cercano han generado mensajes desobligantes que pueden llegar a justificar la violencia contra los/as líderes/as comunitarios/as. A ello se suma la complicidad silenciosa del gobierno nacional ante la andanada de discursos contra las otras ramas del poder público cuando toman decisiones contrarias a la ideología del partido de gobierno. Para completar, el país ha visto cómo de manera sistemática el partido de gobierno ha violado el Estatuto de la Oposición al cerrar las vías para la expresión y el derecho a la réplica de los partidos que están por fuera de la coalición oficialista.

Otras acciones del gobierno en la misma línea han sido su permanente intención de minimizar la institucionalidad en materia de justicia transicional y de torpedear buena parte de lo convenido con la firma del acuerdo firmado con las FARC. Tampoco reconoce el derecho de las víctimas a la participación política, ni sobre todo la idea vertebral en el Acuerdo de Paz de construir la paz con la participación de las comunidades, transformando las condiciones subjetivas y objetivas que han nutrido el conflicto armado; por el contrario, le ha superpuesto la perspectiva de control territorial como una segunda fase de la seguridad democrática.

El riesgo de transitar hacia el pasado

Colombia vive actualmente una situación de violencia creciente en medio de la polarización social, la amenaza y muerte de centenares de líderes y lideresas sociales, y la conflictividad territorial. Preocupa que ante ello el presidente se muestre como un mandatario sin capacidad de entender la realidad nacional, cuyo afán primordial es reencauchar la lógica uribista basada en la instrumentalización de los procesos participativos para legitimar decisiones de gobierno, así como la estigmatización de las expresiones contrarias al proyecto político gubernamental.

El presidente Duque aún está a tiempo de realizar un viraje en su apuesta política, dándole cabida a la participación efectiva de la ciudadanía, y al diálogo democrático como instrumentos de un pacto que fortalezca la gobernabilidad, la justicia y la democracia. El Plan Nacional de Desarrollo ordena la formulación de una política de participación ciudadana. Esta puede ser una oportunidad para fortalecer los procesos ciudadanos de interlocución con el gobierno en la mira de resolver de manera conjunta los grandes temas del país y sus regiones. Será necesario esperar el resultado.

Lo que sí es cierto es que se requiere un giro en esta materia y que de ello dependerá en parte que Colombia avance hacia la paz, la equidad y el desarrollo incluyente, o por el contrario que se profundicen la división y las tensiones existentes, y se intensifiquen el conflicto social y la violencia.

64

¿Mucho garrote y poco diálogo?

Movilización y protesta social durante el Gobierno de Iván Duque

Viva la Ciudadanía

El Plan Nacional de Desarrollo no hace referencia a políticas para garantizar el derecho a la protesta social, y plantea un objetivo dentro del eje "Participación ciudadana: Promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad", que busca "garantizar la legitimidad del diálogo social y la gestión y trámite pacífico de los conflictos sociales, a través de la generación de protocolos y herramientas que consideren la participación ciudadana como un elemento fundamental para evitar la violencia y que permitan hacer seguimiento a los compromisos suscritos"; y para alcanzarlo propone estrategias para la formulación de una Política para el Diálogo Social y la Resolución Pacífica de Conflictos Sociales, la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales (SNRC) y la implementación de una metodología de monitoreo por parte del Centro de Diálogo Social y Convivencia (Cedisco).

> "El Plan Nacional de Desarrollo no hace referencia a políticas para garantizar el derecho a la protesta social".

Un año atrás el Congreso de la República intentó limitar el ejercicio del derecho a la protesta y movilización social, con la regulación que introdujo en el Título VI de la Ley 1801 de 2016 (Código de Policía); y aunque la Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 2017 declaró inexequibles estas disposiciones y previó que debe tramitarse una Ley Estatutaria que lo desarrolle, fijando como límite temporal el mes de junio de 2019, aún no se ha presentado ninguna iniciativa legislativa que así lo haga.

A pesar de este vacío la Resolución 1190 de 2018 del Ministerio del Interior del gobierno anterior avanzó en la definición de un "Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica", construido

con el concurso de distintas organizaciones, plataformas y sectores sociales. Sin embargo el actual gobierno no ha avanzado en su implementación, y durante la audiencia pública "Garantías del Derecho a la Protesta Social en Colombia", realizada en el Congreso de la República el 23 de mayo de 2019, el Ministerio del Interior afirmó estar trabajando en un proyecto de Ley Estatutaria sobre la materia.

En general el gobierno actual muestra una aproximación al concepto de participación ciudadana que se asimila al de socialización y participación simbólica, es decir, información y notificación sin decisión por parte de la ciudadanía. En este escenario la movilización y la protesta social entran a conformar repertorios de acción colectiva claves para el posicionamiento de agendas de distinto tipo. El incremento de la conflictividad social debe aprovecharse como un valor de la sociedad que requiere garantías para poder ampliar el espectro democrático sin violencias de por medio. La implementación de protocolos para la garantía del derecho a la protesta ha mostrado resultados positivos reduciendo la violencia y promoviendo relaciones de confianza entre los distintos sectores y actores involucrados, por lo que su puesta en funcionamiento debe ser una prioridad.

En efecto, la movilización y la protesta social son derechos fundamentales y se configuran como recursos legítimos de acción colectiva con el propósito de impulsar propuestas y/o transmitir las inconformidades de la ciudadanía a las autoridades y a los medios de comunicación en busca de garantías para la satisfacción de sus derechos cuando los mecanismos de comunicación y participación no funcionan o pierden credibilidad. Y como tales contribuyen al perfeccionamiento de la democracia, a la realización de los derechos individuales y al avance de los derechos sociales por cuanto permiten la expresión de sectores marginados, de oposición, minorías y sectores de la población que no tienen acceso a los medios de comunicación masiva y, mucho menos, al poder.

Como lo señalan algunos autores, "aunque el derecho a la protesta quedó claramente consagrado en la Constitución de 1991, no siempre se ha podido ejercer por múltiples factores. Unas veces por la violencia explícita contra los dirigentes sociales y sus organizaciones, y otras por el peso legal y cultural de la criminalización de la protesta (...) A pesar de esta difícil situación hubo 22.988 protestas entre 1975 y 2015, un promedio 561 anuales, casi una y media por día".[231]

Durante los últimos años se ha incrementado la intensidad de la movilización social en el país. A partir de los resultados del plebiscito por la paz se produjo una importante respuesta ciudadana en defensa de lo conseguido en las negociaciones de la Habana entre el gobierno y las FARC y de la paz en general. También ha habido diferentes dinámicas de movilización asociados a la exigencia de garantías para el goce efectivo de derechos, como los del Cauca que han derivado en la Minga indígena, el movimiento estudiantil y Fecode.

[231] Archila, Mauricio *et al. [2019]. Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015.* Bogotá D.C., Cinep/PPP, pp. 63 - 65.

El retroceso de la democracia participativa

La prohibición de las consultas populares ambientales

Corporación Compromiso-Observatorio Minero Ambiental

A finales del año 2018 la Corte Constitucional publicó la sentencia SU095-18, mediante la cual resolvió un amparo constitucional solicitado por una multinacional asiática contra la consulta popular de Cumaral, Meta. Allí ordenó dejar sin efecto la consulta realizada el pasado 4 de junio de 2017 que obtuvo 7.703 votos a favor de la vida y la naturaleza, y en contra del petróleo contaminante.

Para la Corte estas decisiones son trascendentales tanto para los municipios como para la Nación, y en su consideración la decisión al respecto es tan compleja que no se puede resolver con un sí o un no; a pesar de lo cual decidió prohibir este mecanismo de participación ciudadana, lo que ha servido de precedente judicial para que a nivel nacional las autoridades proclives a la minería y a la explotación petrolera realicen una interpretación más amplia al alcance del citado fallo judicial, arguyendo que aplica a las consultas populares de todos los municipios de Colombia; y que este fallo sirve para anular la expedición de acuerdos municipales en aras de salvaguardar el patrimonio ecológico y cultural, y que los jueces al no cumplir estrictamente esta interpretación estaría incursos en el delito de prevaricato.

Este año la Corte Constitucional se volvió a pronunciar respecto al artículo 33 de la Ley 136 de 1994, norma jurídica que ordenaba a los alcaldes municipales realizar una consulta popular cuando los proyectos mineros amenacen significativamente los usos del suelo o cambio de actividades tradicionales del municipio; y en la Sentencia C-053 de 2019 manifestó que la obligación de realizar consultas populares está en contra de la Constitución, porque existe otra norma jurídica que las señala apenas como una opción.

Jurídicamente los dos últimos pronunciamientos de la Corte Constitucional favorecen a la industria minero energética porque legalizan una práctica ilegítima en los territorios, al tiempo que no existen garantías para participar en la adjudicación de títulos mineros y bloques petroleros, pues se trata de algo que se decide en Bogotá D.C. y las empresas beneficiarias son celosas de su información y no están de acuerdo con las veedurías. La Corte exhortó al Congreso de la Repúbli-

ca para que en el menor tiempo posible expida una ley que regule los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y éste no lo ha hecho, y su jurisprudencia tampoco ayuda a definir estos principios y su aplicación.

En el país la cultura jurídica se ha politizado hacia la derecha, y los postulados de la democracia directa consagrados en la Constitución de 1991 tienden a quedar en el papel porque las autoridades colombianas no desean aplicar los principios rectores, los jueces de la República temen incurrir en investigaciones penales por no acatar la interpretación de derechos fundamentales realizada por la Corte Constitucional, y se refuerza el enunciado de gobiernos anteriores de la confianza inversionista para saquear y destruir nuestros bienes comunes.

Tabla 7. Consultas populares municipales financiadas con recursos de la nación o Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este mecanismo de participación ciudadana tiene su especial cariño en los pueblos que son excluidos de la toma de decisiones trascendentales en su territorio. Durante el año 2017 se realizaron estas consultas populares municipales y ambientales:

Departamento	Municipio	Fecha	Participación	Total de votos
Cundinamarca	Arbeláez	9/07/2017	49%	4.376
Quindío	Pijao	9/07/2017	44%	2.673
Cundinamarca	Cabrera	26/02/2017	44%	1.506
Tolima	Cajamarca	26/03/2017	39%	6.296
Santander	Jesús María	17/09/2017	53%	1.728
Meta	Cumaral	4/06/2017	49%	7.703
Santander	Sucre	1/10/2017	52%	3.071

Estas consultas populares tenían la característica de ser opositoras a los proyectos minero energéticos en sus territorios, en Santander no se pudieron realizar las de los municipios de Onzaga, Carmen de Chucurí, San Vicente de Chucurí y los de la provincia de Vélez, por falta de financiación de la jornada electoral, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral iniciaron una cruzada leguleya para decir que los municipios deben con sus propios recursos financiar los mecanismos de participación ciudadana.

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Una historia con mucho esfuerzo y poco futuro

La consulta anticorrupción

Viva la Ciudadanía
Veeduría Ciudadana al Mandato Anti-Corrupción

La corrupción es uno de los temas más recurrentes en la opinión pública nacional. Medios de comunicación, políticos, entidades de control, ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil denuncian casi diariamente un acto de corrupción; su aumento preocupa sobremanera a Colombia, y podría empeorar si el país no logra resultados realmente efectivos en la lucha contra este fenómeno.

Colombia ocupa el puesto 96 entre 180 países con mayor Índice de Percepción de Corrupción (IPC). En una escala de 0 a 100, donde cero es muy corrupto y cien muy transparente, desde hace cuatro años el país se mantiene en una calificación de 37/100, según Transparencia Internacional.

Según el informe "Así se mueve la corrupción -Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018" de Transparencia por Colombia, la salud y la educación son los sectores más afectados con el 30% de los casos, seguido por el sector de vivienda, infraestructura y servicios públicos con el 20% y los procesos de la gestión pública, con el 10%.

Dentro del total de actores vinculados a hechos de corrupción, el 39% fueron funcionarios públicos y el 30% autoridades electas por voto popular. De estas últimas el 41% fueron concejales y el 40% alcaldes, seguidos por Gobernadores (10%), Diputados (7%) y Senadores (2%).

La corrupción administrativa (73%), que corresponde al manejo inadecuado de los fondos y potestades públicas por parte de funcionarios públicos, obtuvo el mayor número de hechos de corrupción identificados en este registro, seguida por corrupción privada (9 %) y judicial (7%). De los hechos asociados a la corrupción administrativa los procesos de contratación pública (46%) continúan siendo el principal problema.

Además, existe un vínculo entre corrupción y la vulneración de los derechos humanos: el 59% de los hechos de corrupción afectaron derechos económicos, sociales y culturales, el 39% los derechos civiles y políticos, y el 2% los derechos colectivos y del medio ambiente.

Por otro lado, la facultad de finanzas, gobierno y relaciones internacionales

de la Universidad Externado de Colombia ha identificado que las modalidades de corrupción que más afectan a Colombia ocurren en la contratación, en la justicia, peculado, corrupción electoral, en el sector privado y clientelismo, el soborno, la apropiación de bienes públicos, la extorsión y el nepotismo,. No obstante, enfatizan en que la corrupción electoral tiene los efectos más profundos porque desvía la voluntad popular y afecta la democracia.

El sentido de la lucha contra la corrupción

La corrupción es el uso de bienes públicos para beneficios privados, y en Colombia como en muchos otros países y sociedades se ha expresado de distintas maneras en diferentes instancias de la sociedad. Tiene costos económicos altos (sobre el desarrollo y la eficiencia económica, entre otros), costos sociales inadmisibles (sobre la entrega y calidad de bienes y servicios públicos, el acceso igualitario al Estado, la pobreza y la equidad, la confianza en los demás y el capital social), y costos políticos también muy graves (sobre la legitimidad del Estado y de la democracia, la toma de decisiones públicas en pro del interés general y la confianza en las instituciones).

En este sentido, combatir la corrupción no sólo implica cuestionar los privilegios adquiridos por quienes se enriquecen con las arcas públicas, o luchar contra el fenómeno en el sistema político y electoral, sino que además significa respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, luchar contra la inequidad y la pobreza, el fortalecimiento de la democracia y la democratización de la política. Combatir la corrupción no solamente es responsabilidad de las autoridades electorales o la rama de justicia; implica un compromiso del Estado y sus instituciones y de la ciudadanía (su participación en la toma de decisiones, los presupuestos públicos y la efectiva vigilancia a quienes manejan los dineros públicos es fundamental para luchar contra la corrupción).

El Estado tiene la responsabilidad principal en la medida en que debe modificar normas e instituciones, teniendo en cuenta que en países donde la corrupción es sistémica es poco probable que pequeños mecanismos institucionales puedan conducir a una mejor gobernanza. Por ejemplo, aunque Colombia ha adoptado medidas como aumentar la transparencia y el acceso a la información pública, reducir los trámites, organizar los mecanismos de investigación y sanción, tipificar delitos y recuperar dineros apropiados de manera indebida, mapas de riesgos, planes anticorrupción, nuevos sistemas para la aprobación y monitoreo de proyectos financiados con regalías, no hay evidencia de que nada de esto haya ayudado efectivamente.

“A partir de allí un conjunto de organizaciones sociales constituyó la Veeduría al Mandato Ciudadano Anticorrupción que surgió desde diferentes organizaciones sociales tanto a nivel nacional como territorial para hacer seguimiento al conjunto de proyectos de ley anticorrupción y al cumplimiento del Pacto Político Anticorrupción, la cual ha realizado constante análisis del trámite de dichos proyectos, concluyendo con un balance muy desalentador."

En agosto de 2018 11’674.951 personas (más de las personas que votaron por cada uno de los candidatos en segunda vuelta de elecciones presidenciales) votaron a favor de la Consulta Anticorrupción, pero por falta de menos de 400.000 votos las medidas relacionadas con reducción de salarios, cárcel a corruptos, contratación transparente, presupuestos participativos, rendición de cuentas, declaración de rentas y límite a periodos no fueron de obligatorio cumplimiento. Sin embargo, como producto de la importante votación que obtuvo la consulta, el gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República y el Ministerio del Interior, y los partidos políticos realizaron un pacto político de lucha contra la corrupción en agosto de 2018, que acordó impulsar, tramitar y aprobar varias iniciativas legislativas relacionadas con la lucha contra este flagelo. En total fueron 24 proyectos sobre contratación pública, rendición de cuentas, sanciones, integridad pública y diseño institucional, y presupuestos públicos.

A partir de allí un conjunto de organizaciones sociales constituyó la Veeduría al Mandato Ciudadano Anticorrupción que surgió desde diferentes organizaciones sociales tanto a nivel nacional como territorial para hacer seguimiento al conjunto de proyectos de ley anticorrupción y al cumplimiento del Pacto Político Anticorrupción, la cual ha realizado constante análisis del trámite de dichos proyectos, concluyendo con un balance muy desalentador.

Luego de diez meses de haber presentado 24 proyectos legislativos como parte del pacto político y con la prome-

sa del gobierno nacional y los partidos políticos de crear medidas claras en materia de contratación pública, rendición de cuentas por parte de congresistas, fortalecimiento de la prevención y sanción a los hechos de corrupción, declaración de bienes y rentas como información de acceso público, y finalmente la voluntad de implementar mecanismos de presupuesto participativo, diez se han hundido, dos aún no tienen ponencias, siete no han sido discutidos en sus respectivas comisiones, y cinco tienen algún tipo de discusión que incluye "micos" o son escasos en contenidos transformadores.

Estado	Contenido
Los diez proyectos que se hundieron son:	• Límite a los períodos de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa, que pasó primer debate en Comisión Primera de Cámara con el mico de hacerlos no consecutivos (ya se veía mala cara) y en plenaria de Cámara fue archivado. • El tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado (presentado por el Ministerio del Interior con apoyo de todos los partidos) que ni siquiera superó su primer debate, también en Comisión Primera de Cámara, donde la mayoría de sus miembros se declararon impedidos (incluidos sus ponentes) por conflicto de intereses (dejando de lado que el proyecto planteaba un régimen de transición y estaba supeditado a nuevos congresistas), abandonaron la sesión y no discutieron. • La Reforma a la Justicia que se hundió porque no cumplió con sus primeros cuatro debates. • El proyecto de Imprescriptibilidad de los delitos contra la administración pública, que tampoco cumplió sus cuatro primeros debates. • Adopción de medidas en materia penal y administrativa en contra de la corrupción (el proyecto presentado por la Fiscalía y conocido en la opinión pública como "la ley anticorrupción") que no fue puesto en la discusión para conciliación. • Incentivar la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (presupuestos participativos) que se hundió en Comisión 4 de Senado. • Remuneración de los Congresistas que no cumplió con sus primeros 4 debates presentado por José David Name Cardozo y Rodrigo Lara Restrepo. • Tope para el salario de los congresistas y servidores públicos del Estado -presentado por el Ministerio del Interior con apoyo de todos los partidos-, que fue retirado por el Ministerio del Interior al ser presentado concepto jurídico que hundía el proyecto. • Reforma Política que fue retirado por el Ministerio del Interior. • Medidas en contra de la corrupción (presentado por Cambio Radical y el Partido de la U), que contenía un conjunto de medidas para evitar la corrupción y castigar a quienes incurran en actos de corrupción; utilización de pliegos y documentos tipo para toda la contratación pública y las interventorías, para todas las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública y publicación de datos abiertos y contratos celebrados oportunamente por las entidades públicas en sus sitios web y la contratación directa por no más del diez por ciento de su presupuesto anual.

Estado de los proyectos legislativos de reforma	
Estado	**Contenido**
Los dos proyectos que no tienen ponencias	• Sobre tope de salarios (presentado por el Ministerio del Interior con apoyo de todos los partidos) y la cátedra obligatoria de ética ciudadana y cuidado de los recursos públicos, se fortalecen los mecanismos de pedagogía social, se imponen sanciones sociales a quienes hayan sido condenado por actos de corrupción.
Los siete proyectos que no han sido discutidos	• Tienen que ver con transparencia en la terminación anticipada de contratos de asociación público-privada; las modificaciones a la ley 610 de 2000 (trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías), de la ley 1474 de 2011 (fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública) y del decreto ley 267 de 2000 (organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias); probidad administrativa, establecimiento de responsabilidad penal de las personas jurídicas y fortalecimiento del ministerio público; el reglamento de las funciones del Congreso en relación con la acusación de los funcionarios aforados; el fortalecimiento de reglas para la persecución penal efectiva y el reintegro de bienes por parte de procesados y condenados por corrupción y delitos contra la administración pública y la regulación al cabildeo.
Los proyectos con algún tipo de trámite	• Sobre pliegos tipo; publicación de las declaraciones de bienes, renta y conflicto de interés de los funcionarios públicos y particulares con funciones públicas; registro de intereses privados de los congresistas; mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales; e inhabilidades para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción. Luego de diez meses y al finalizar esta legislatura, estos proyectos sólo fueron discutidos una vez, aunque estuvieron en los órdenes del día reiteradas veces; muchos de ellos contienen micos o no generan medidas efectivas para luchar contra la corrupción. De igual modo existe incertidumbre sobre su aprobación debido a la lentitud con la que han sido discutidos.

De otra parte la Veeduría realizó una análisis al contenido del Plan Nacional de Desarrollo en materia de lucha contra la corrupción, que cuenta con iniciativas de seguridad y justicia, una política pública anticorrupción, la construcción de una matriz de riesgos de corrupción, la formulación de la ley de cabildeo, medidas de transparencia y acceso a la información pública y en torno a la contratación pública, acciones de control fiscal nacional y territorial, y una propuesta de reducción de gasto público. Sin embargo las medidas propuestas tienen puntos preocupantes, ineficientes o incluso sin contenido, como por ejemplo la benevolencia con las multas a los contratistas, la autorización de vigencias futuras ordinarias o excepcionales durante el año 2019 para proyectos que

conlleven cofinanciación nacional, y la redistribución de los recursos de salud, que implicarían una pérdida de autonomía de las entidades territoriales a partir de la concentración que se propone de los mismos en la Administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social o la unificación de la Cátedra de Paz con la Cátedra de ética, participación ciudadana, prevención, acceso a la información y lucha contra la corrupción. Asimismo, no se proponen medidas referentes a la participación ciudadana y los presupuestos participativos, que son fundamentales para la lucha contra la corrupción y frente a la transparencia electoral.

Es un hecho que fracasó el acuerdo político suscrito por el gobierno nacional y los partidos políticos para impulsar medidas de lucha contra la corrupción, tanto por falta de liderazgo del Ministerio del Interior como del presidente de la República. A esto se suma, la falta de compromiso y voluntad política de los partidos que sacaron pecho para firmar el pacto anticorrupción, con declaraciones públicas de compromiso con las 11'674.951 personas que expresaron su voluntad contra la corrupción, y que no han hecho más que defraudar a sus electores.

Una promesa de futuro en marcha

La Minga Indígena

Fernando Dorado

La Minga indígena y social del Suroccidente Colombiano realizada entre marzo y abril de 2019 fue el conflicto social más fuerte que enfrentó el presidente Duque en su primer año de gobierno. Presentamos un balance panorámico de esa movilización indígena y campesina que bloqueó durante casi un mes la carretera panamericana entre Cali y Popayán, e impactó al país por el nivel de tensión que alcanzó el conflicto entre el gobierno y las comunidades movilizadas.

¿Por qué se dió esta lucha?

Desde finales de los años 60s del siglo XX el movimiento indígena del Cauca desarrolla un proceso sostenido de movilización y organización comunitaria que ha tenido gran impacto en el movimiento social colombiano. Año tras año se producen acciones de protesta y bloqueos de carreteras troncales para llamar la atención de la sociedad y obligar a los gobiernos a atender sus reivindicaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

No es algo casual ni coyuntural. Es parte de un proceso continuado y creciente de resistencia social y reconstrucción de esos pueblos que durante más de cuatro siglos sufrieron la agresión y el despojo de sus tierras por parte de los colonizadores españoles y herederos terratenientes criollos, y desde 1970 han avanzado en la recuperación del territorio y de las tierras que estaban en manos de grandes latifundistas, e impulsan la reorganización de sus estructuras sociales y autoridades propias para garantizar su pervivencia hacia el futuro, la defensa de su autonomía y cultura, una economía propia y el bienestar colectivo.

Desde el año pasado (2018) dos grandes preocupaciones estaban en la agenda indígena: El asesinato y persecución sistemática de los líderes sociales a manos de grupos armados ilegales que actúan en completa impunidad frente al Estado; y la actitud desafiante del nuevo gobierno, que amenazaba con incumplir los acuerdos concertados con anteriores gobernantes y desconocer en el Plan Nacional de Desarrollo los derechos logrados por

los pueblos indígenas, especialmente, lo relacionado con la consulta previa, la autonomía y la jurisdicción especial indígena.

Además todo lo anterior se presentaba en el contexto del (in)cumplimiento de los acuerdos de paz firmados por el Estado colombiano con las Farc-ep, que para los pueblos indígenas es un tema de primer orden dado que la confrontación armada afecta a sus comunidades y territorios, les permite a los gobiernos criminalizar sus luchas, y genera problemas económicos y sociales relacionados con el narcotráfico y la minería ilegal, lo que "desarmoniza sus territorios".

65

¿Cómo llegó a tener las dimensiones que tuvo?

El Consejo Regional Indígena acordó la realización de una Minga o movilización social con las organizaciones indígenas de otros departamentos como el Valle, Huila, Quindío y Risaralda. También convocó a otras organizaciones campesinas y sociales de la región para participar en dicha acción de protesta y de reivindicación de sus derechos. Y aunque se venía planeando un Paro Nacional con la CUT, Fecode y ONIC, los dirigentes indígenas colocaron como requisito el compromiso de organizar a las comunidades para una lucha de largo aliento, lo que de hecho descartó la participación de las organizaciones nacionales que solo preparan "luchas de un día".

Es decir, la Minga no fue una acción espontánea. Las organizaciones indígenas y campesinas comprometidas notificaron al gobierno nacional y regional de su disposición a la lucha y la movilización de protesta. La indiferencia del gobierno obligó al fuerte y masivo bloqueo de la Panamericana, y se orientó a las organizaciones para que tensionaran al máximo sus fuerzas. El objetivo era posicionar a nivel nacional la problemática de los asesinatos de líderes sociales, el saboteo del gobierno al proceso de paz y el contenido antipopular del Plan Nacional de Desarrollo.

La Minga tuvo como centros de movilización la carretera panamericana en el Cauca (Mondomo); La Delfina, en la vía hacia Buenaventura; y en el sur del Huila.

La radicalización de la lucha y la duración del conflicto se explica por la estrategia del gobierno que aspiraba a canalizar el descontento de la población de Nariño y del Cauca afectada por el bloqueo para no negociar y golpear a las comunidades movilizadas; y la incapacidad del gobierno que se había debilitado con los intentos fallidos de derrocar al presidente Maduro, y estaba presionado por un lado por el amplio apoyo obtenido por La Minga en el ámbito nacional e internacional, y por el otro por Uribe y el Centro Democrático que le exigían no ceder, reprimir y golpear al movimiento indígena.

¿Qué respuesta tuvo del gobierno?

La Minga colocó como condición para el despeje de la carretera panamericana, y que el presidente Duque dialogara en el territorio con las comunidades sobre los temas planteados en las mesas de concertación que se habían instalado desde el año pasado, tales como el cumplimiento de los acuerdos de paz, políticas de protección del medio ambiente, respeto a la consulta previa, protección de líderes sociales, reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, consultas populares contra la mega-minería, y el desarrollo de la autonomía indígena.

El gobierno envió una delegación sin ningún poder de decisión encabezada por la Ministra del Interior y el Consejero de Paz para tratar temas puntuales de presupuesto y proyectos de inversión, sin reconocer a las comunidades y organizaciones sociales el derecho a debatir "temas políticos". "Esos asuntos deben ser tramitados en el Congreso", plantea-

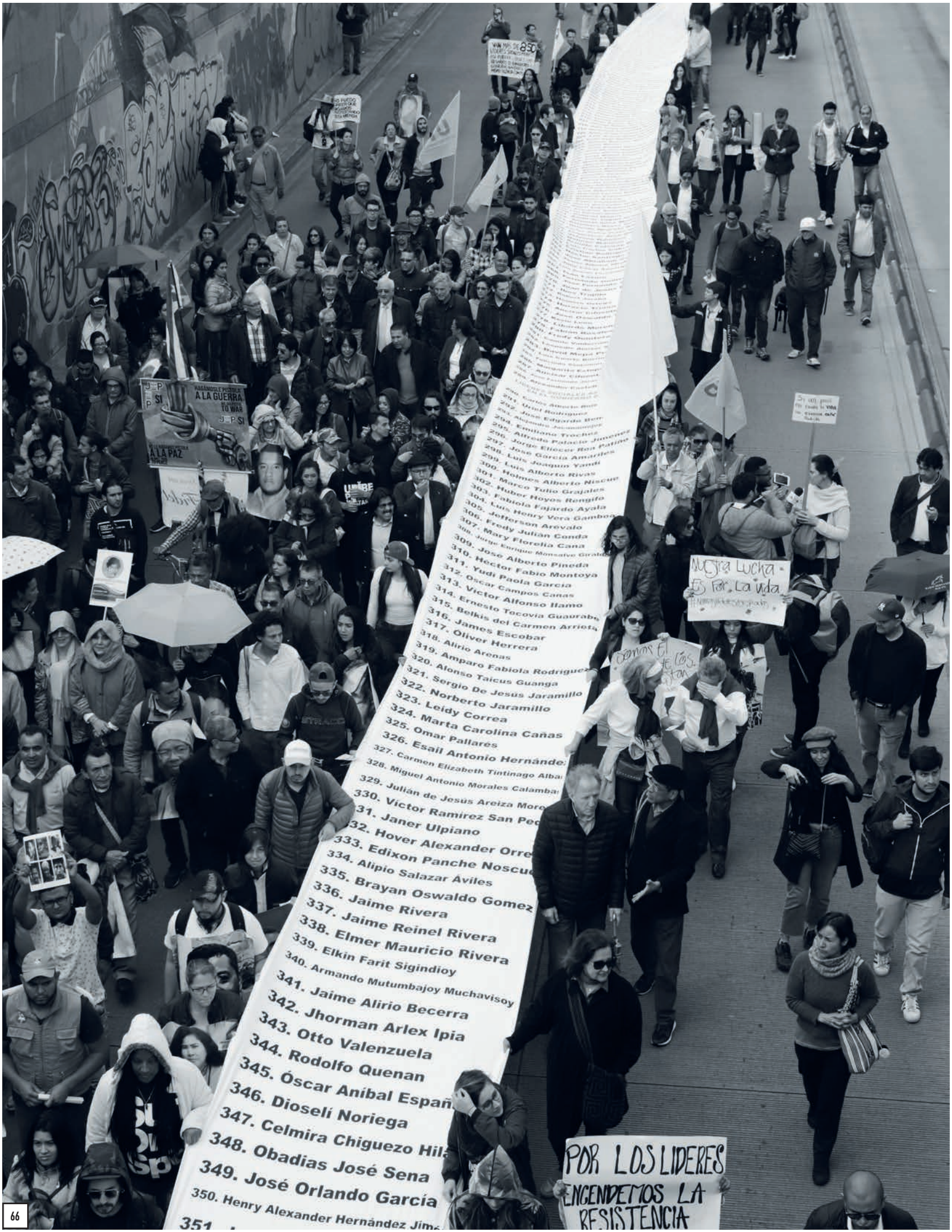
ba reiteradamente la Ministra, lo que se constituyó en un obstáculo para las negociaciones y en un reto para los dirigentes de la Minga.

Al final se concertó el desbloqueo pacífico de la vía y se firmó un acuerdo que asignaba partidas específicas dentro del Plan de Inversiones, con el compromiso de que el presidente Duque acudiría dos días después a la localidad de Caldono para dialogar con las comunidades movilizadas; y aunque se hizo presente en ese caserío indígena, el diálogo público no fue posible ante la denuncia del Fiscal General de que se planeaba un atentado contra la vida del primer mandatario, mientras que los dirigentes de la Minga no cedieron a conversar en un espacio cerrado.

¿Qué aprendizajes deja?

La Minga de 2019 deja importantes lecciones. Fue un verdadero pulso con un gobierno decidido a golpear a las organizaciones sociales y desconocer los derechos de amplios sectores de la población. Movilizó espontáneamente a comunidades indígenas en diversas latitudes del territorio nacional como Caquetá, Putumayo, Nariño, Tolima y la Costa Caribe. En las regiones participaron organizaciones campesinas y de comunidades negras que habían estado distanciadas del movimiento indígena como Fensuagro, Marcha Patriótica y la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACON). La Minga colocó una fuerte presión al gobierno que no pudo manipular a su antojo la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, aunque tampoco se puede afirmar que fue un triunfo popular contundente, dado que no acumuló la suficiente fuerza para derrotar de lleno las políticas del gobierno. Tampoco se puede hablar de fracaso, pero sí es importante revisar las estrategias de lucha para evitar el desgaste que produce un bloqueo tan largo.

Con el fin de hacernos a una idea más cercana a la realidad de lo que fue la Minga de 2019, es importante recordar las etapas por las que ha pasado el movimiento indígena del Cauca en tiempos recientes. Entre 1970 y 1990 se lograron las principales recuperaciones de tierra por parte de indígenas terrajeros. Luego, con los logros alcanzados en la Constituyente de 1991, y frente a la amenaza del paramilitarismo (masacre del Nilo y otras acciones criminales), se impulsaron los bloqueos de la carretera panamericana y la lucha electoral para acceder a gobiernos locales y regionales. De ese modo se aseguró una serie de servicios básicos (energía eléctrica, agua potable, vías de comunicación, educación y salud) en los territorios recuperados. Esa dinámica se ha mantenido, pero ha generado problemas de burocratización y debilitamiento de las autoridades tradicionales. En los últimos tiempos se ha iniciado el proceso de Liberación de la Madre Tierra en nuevas áreas del territorio, y la auto-organización indígena. La Minga de 2019 está en medio de ese proceso.


A LA GUERRA
TO WAR
A LA PAZ
Nuestra Lucha
Es Por La Vida
POR LOS LIDERES
ENCENDEMOS LA
RESISTENCIA
326. Esail Antonio Hernández
328. Miguel Antonio Morales Calamba
330. Victor Ramirez San Pe
331. Janer Ulpiano
333. Edixon Panche Noscu
334. Alipio Salazar Aviles
335. Brayan Oswaldo Gomez
336. Jaime Rivera
337. Jaime Reinel Rivera
338. Elmer Mauricio Rivera
339. Elkin Farit Sigindioy
340. Armando Mutumbajoy Muchavisoy
341. Jaime Alirio Becerra
342. Jhorman Arlex Ipia
343. Otto Valenzuela
344. Rodolfo Quenan
345. Óscar Aníbal Espa
346. Dioselí Noriega
347. Celmira Chiguezo Hil
348. Obadias José Sena
349. José Orlando García
350. Henry Alexander Hernández Jim

V.

AUSENCIA DE GARANTÍAS Y AUTOCUIDADO HUMANITARIO

Un clima de falta de garantías

Comisión Colombiana de Juristas
Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo"

Durante el primer año del gobierno de Iván Duque, entre agosto de 2018 y mayo de 2019 han sido asesinadas por lo menos 212 personas defensoras de derechos humanos y 44 excombatientes de FARC en proceso de reincorporación.[233] Entre los factores que alimentan el clima de falta de garantías para la defensa de los derechos humanos se encuentran: i) la estigmatización de los liderazgos sociales; ii) la falta de reconocimiento de la sistematicidad de los crímenes en su contra; y la iii) impunidad histórica que los rodea. La ausencia de una política pública de garantías que enfrente estos factores y realice los postulados del Acuerdo de Paz, así como las debilidades de los programas existentes, se presentan en este Balance. [233]

La Defensa de los Derechos Humanos bajo asedio

Bajo el actual gobierno han sido continuos los pronunciamientos estigmatizantes proferidos por autoridades nacionales y locales contra procesos de defensa de los derechos humanos, sin que existan posteriores retractaciones o reacciones de alto nivel que contrarresten la deslegitimación de las acciones de defensa de derechos; acciones y omisiones que crean un clima que alienta o favorece los ataques contra las personas defensoras, comunidades y organizaciones.

Se destaca la reiterada estigmatización del Ministro de Defensa Guillermo Botero y otros mandos militares contra la protesta social, especialmente de la Minga indígena, a la cual sindicaron de estar infiltrada por mafias supranacionales o por disidencias de las Farc-ep y el ELN,[234] al punto de afirmarse que según informes de inteligencia "las acciones violentas, en especial contra militares y policías, han sido coordinadas por Leider Johany Noscué Bototo, conocido como 'Mayinbú', de 27 años, jefe de las disidencias del otrora frente sexto de las FARC".[235]

En este mismo contexto, el Senador Uribe Vélez señaló a la Minga expresando que era preferible cerrar la vía durante dos años antes que negociar con la minga terrorista.[236] Asimismo,

[232] Fuente: Indepaz – Marcha Patriótica – Cumbre Agraria, campesina étnica y popular. Separata de actualización: "Todos los nombres, todos los rostros". Disponible en: http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/05/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIO%CC%81N-mayo-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-23-mayo-de-2019-ok.pdf Referencia a artículo elaborado por Minga
[233] Ver en este libro, artículos de esta sección V.
[234] "Verdad Abierta. MinDefensa y líderes sociales: de líos de faldas a 'subvenciones' de narcos. Septiembre de 15 de 2018. Disponible en: https://verdadabierta.com/mindefensa-lideres-sociales-lios-faldas-subvenciones-narcos/ El Colombiano. Minga indígena estaría infiltrada por ilegales: Mindefensa. Marzo 19 de 2019. Disponible en: https://www.elcolombiano.com/colombia/ministro-de-defensa-dice-que-minga-en-cauca-esta-infiltrada-ML10399335. Ver en este libro Asociación Minga, pág. 70
[235] El Tiempo. Tres redes criminales infiltradas en la minga. Marzo 30 de 2019. Disponible en: https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/redes-criminales-infiltradas-en-la-minga-343868
[236] Ver en: https://colombianoindignado.com/preferible-cerrar-esa-carretera-2-anos-uribe-se-emberraca-por-acuerdos-con-indigenas/

el Alto Comisionado para la Paz Miguel Ceballos afirmó tener pruebas sobre planes para asesinar al Presidente Duque, para justificar su no asistencia a la cita acordada con la Minga;[237] además de insistir que detrás de los crímenes contra líderes y defensores/as se encuentra el narcotráfico. [238]

Por su parte el presidente Iván Duque y la ministra del interior Nancy Patricia Gutiérrez, a pesar de que deben liderar las campañas contra la estigmatización de la labor que cumplen las personas defensoras de derechos humanos, según lo Establecido en el Plan de Acción Oportuna (PAO),[239] nunca han cuestionado estos señalamientos y por el contrario, los han asumido como ciertos y los han replicado. Por ejemplo, Iván Duque en su declaración presidencial del día 19 de abril afirmó: "Rechazo tajantemente las vías de hecho y rechazo profundamente lo que ha ocurrido hoy con un miembro de la Fuerza Pública. Esto demuestra que hay infiltraciones de grupos armados y esas infiltraciones deben ser denunciadas".[240]

[237] Ver en : https://www.rcnradio.com/politica/grabaciones-son-impresionantes-gobierno-sobre-posible-atentando-duque
[238] Ver en: https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/declaracion-de-miguel-ceballos-sobre-lideres-genera-polemica-en-cordoba-387560
[239] Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)
[240] Presidencia de la República. Presidente Duque condena asesinato de patrullero de la Policía y exhorta a los organizadores de la protesta a ayudar a identificar a los responsables. Abril 19 de 2019. Disponible en: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190319-Presidente-Duque-condena-asesinato-patrullero-Policia-exhorta-organizadores-protesta-ayudar-identificar-responsables.aspx

La gravedad de estas expresiones se ilustra en el hecho de que con posterioridad a la movilización de la Minga varios dirigentes de CRIC y ACIN fueron amenazados de muerte a través de un panfleto firmado por las "Águilas Negras".[241]

> "Por su parte el Presidente Iván Duque y la Ministra del interior Nancy Patricia Gutiérrez, a pesar de que deben liderar las campañas contra la estigmatización de la labor que cumplen las personas defensoras de derechos humanos, según lo Establecido en el Plan de Acción Oportuna (PAO),239 nunca han cuestionado estos señalamientos y por el contrario, los han asumido como ciertos y los han replicado."

De otro lado, algunas autoridades locales también han realizado declaraciones similares, con la gravedad de que han ocurrido en territorios donde se concentran altos índices de asesinatos y agresiones. Así, el Gobernador de Antioquia Luis Pérez Gutiérrez, en agosto de 2018, declaró ante los medios de comunicación que detrás del paro minero adelantado en Segovia y Remedios se encontrarían grupos armados,[242] en su momento expresó: "La información que nosotros tenemos es que detrás de esto (el paro) hay unas bandas criminales que son cercanas o asociadas al Clan del Golfo (Autodefensas Gaitanistas de Colombia) y que recientemente han llegado allí algunas personas que han tenido nexos con el ELN y asociadas al (mismo)".[243] Ello generó el rechazo de las comunidades y organizaciones sociales por las posibles consecuencias que para su vida, libertad e integridad podrían generar estas declaraciones.[244] Por su parte el Relator Especial para los derechos de las personas defensoras de Naciones Unidas, Michel Forst, prestó especial atención a este hecho y dejó consignadas en el comunicado de su visita de noviembre de 2018 sus preocupaciones al respecto.[245]

[241] Consejo Regional Indígena del Cauca. Comunicado a la opinión pública frente a los reiterados intentos del senador Álvaro Uribe Vélez de relacionar la minga social del suroccidente con grupos de las disidencias. Abril 7 de 2019. Disponible en: https://www.cric-colombia.org/portal/comunicado-a-la-opinion-publica-frente-a-los-reiterados-intentos-del-senador-alvaro-uribe-velez-de-relacionar-la-minga-social-del-suroccidente-con-grupos-de-las-disidencias/

[242] Verdad Abierta. "El problema ancestral de la minería segoviana". Disponible en línea en: https://verdadabierta.com/el-problema-ancestral-de-la-mineria-segoviana/

[243] Entre julio y septiembre de 2018, mineros de los municipios de Segovia y Remedios sostuvieron un paro para protestar por las condiciones que les han impuesto el Estado y la empresa Gran Colombia Gold a su actividad económica. La protesta dejó dos personas muertas, varias capturadas y al menos 35 civiles heridos a causa de las acciones de control adelantadas por el Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad). Cfr. Caracol radio. Paro minero está infiltrado por el Clan del Golfo y el ELN. Agosto 20 de 2018. Disponible en: https://caracol.com.co/emisora/2017/08/20/medellin/1503244426_902765.html

[244] ONIC. La Organización Indígena de Antioquia rechaza las declaraciones en contra de autoridades indígenas de Segovia por parte del Gobernador de Antioquia Luis Pérez. Agosto 18 de 2018. Disponible en: https://www.onic.org.co/comunicados-regionales/2006-la-organizacion-indigena-de-antioquia-rechaza-las-declaraciones-en-contra-de-autoridades-indigenas-de-segovia-por-parte-del-gobernador-de-antioquia-luis-perez

[245] "Me impresionaron los comentarios del Gobernador de Antioquia, Luis Pérez, en los que asociaba a activistas sociales con grupos armados ilegales, cuestionando así su honestidad y veracidad y sugiriendo que se les enjuiciara por protestar pacíficamente. Dichas observaciones generan un entorno en el que las amenazas y violencia contra los defensores y defensoras de los derechos humanos parecen legítimas". Forst Michel, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos. Declaración de Fin de Misión. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Disponible en: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=S

Nuevamente, el 6 de noviembre de 2018, el mismo gobernador de Antioquia aseguró en declaraciones ante medios de comunicación regionales que "en Jarapetó casi que todos los indígenas son empleados del ELN", poniendo en grave riesgo las comunidades indígenas Embera Dobida que habitan en el municipio de Vigía del Fuerte.[246]

Las más recientes declaraciones fueron hechas por Luis Guillermo Echeverry, ex gerente de campaña del Presidente Iván Duque, quien el 24 de julio de 2019 en una entrevista radial afirmó: "Lo de los líderes sociales es muy relativo, hay unos muy buenos y hay otros que mueren por ajuste de cuentas entre ellos mismos, por estar metidos en cosas que no son y (mueren) a manos por lo general de gente que es violenta y es la gente que ha estado armada en este país, más que todo involucrados en el narcotráfico".[247]

A pesar de que la PGN expidió la Directiva 002 de 2017 para responder a la estigmatización contra personas defensoras, no se conocen resultados de investigaciones disciplinarias por estos hechos. En consecuencia, a pesar de que uno de los ejes del PAO del Gobierno de Iván Duque es la No Estigmatización, las personas que ejercen liderazgo siguen enfrentando la estigmatización incluso de parte de las más altas instancias del Gobierno.

[246] Río Jarapetó es un Resguardo indígena localizado en jurisdicción de los municipios de Vigía del Fuerte, Frontino y Urrao en el departamento de Antioquia. Organización Indígena de Antioquia. Comunidades Embera Dóbida de Antioquia en riesgo por posibles enfrentamientos armado. Noviembre 7 de 2018. Disponible en: http://oia.org.co/comunidades-embera-dobida-de-antioquia-en-riesgo-por-posibles-enfrentamientos-armados/

[247] El Espectador. "La polémica declaración del exgerente de campaña de Iván Duque sobre los líderes sociales". Julio 24 de 2019. Disponible en línea en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-polemica-declaracion-del-exgerente-de-campana-de-ivan-duque-sobre-los-lideres-sociales-articulo-872677.

ASOTECAD
PRESENTE
PRESENTE
NO MAS
VIOLENCIA
ONTRA LOS LÍDERES
Levi's

67

La negación de la sistematicidad de las agresiones

En segundo lugar, el incremento paulatino de las agresiones contra personas defensoras lleva inevitablemente a la pregunta de si las masivas violaciones al derecho a la vida de que han sido objeto en los últimos años, son hechos aislados o si nos encontramos en un escenario de violencia sistemática.

Desde la perspectiva del derecho penal internacional el carácter sistemático de un ataque implica que un número plural de hechos comparte características similares. La Corte Penal Internacional ha dicho que se refiere a la "naturaleza organizada de los actos de violencia y la improbabilidad de su ocurrencia aleatoria".[248] Por su parte, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda señala que el concepto de sistematicidad "(...) puede ser definido como organizado minuciosamente y sigue un patrón regular sobre la base de una política común que involucra sustanciales recursos públicos o privados. No existe el requerimiento de que esta política deba ser adoptada formalmente como una política de un Estado. No obstante, debe haber algún tipo de plan o política preconcebida".[249]

A continuación, se presentan una serie de patrones referidos al ámbito geográfico, la condición de las víctimas, su frecuencia y los presuntos autores,[250] que permiten afirmar que los asesinatos de quienes defienden derechos humanos no son en su mayoría hechos aislados, ni consecuencia del azar. La naturaleza selectiva, invariable, continúa y planificada que se ha identificado en dichas agresiones pueden considerarse patrones que configuran la sistematicidad de estos crímenes.

En primer lugar, se evidencia que la violencia es selectiva y no aleatoria. El porcentaje de homicidios cometidos en los lugares de vivienda de las personas defensoras es mucho mayor que la del resto de la población del país.[251] Esto supone que los asesinatos están precedidos de actividades de seguimiento e inteligencia ilegal a las víctimas, y de planeación previa. Muchos de estos asesinatos se llevan a cabo mediante la modalidad de sicariato, cometidos con la intervención de organizaciones criminales estructuradas que proveen repertorios de violencia a cambio de dinero, que es pagado por el (o los) determinador(es) del crimen.[252]

[248] Traducción informal. CPI. Sala de Cuestiones Preliminares I. Situación en Darfur, Sudán, en el caso de El Fiscal vs. Ahmad Muhammad Marun ("Ahmad Marun") y Ali Muhammad Al Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"). Decisión sobre la solicitud del Fiscal bajo el Artículo 58(7) del Estatuto de Roma. 27 de abril de 2007. Párr. 62.
[249] Traducción informal. TPIR. Sala I. El Fiscal vs. Jean-Paul Akayesu. 2 de septiembre de 1998. Párrafo 580. Véase también Rutaganda. Sala de Juicios. 6 de diciembre de 1999. Párrafo 69; Musema. Sala de Juicios. 7 de enero de 2000. Párrafo 204.
[250] Comisión Colombiana de Juristas et. al. Op. Cit.
[251] Según el Instituto de Medicina Legal, para 2018 el porcentaje de homicidios que se presentaron en la vivienda de la víctima a nivel nacional fue del 13,91% (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019). Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia. Forensis, Datos para la vida. Herramienta para la interpretación, intervención y prevención de lesiones de causa externa en Colombia. Bogotá). En contraste, según los registros de la Comisión Colombiana de Juristas, al menos 48 líderes y defensores(as) (de un total de 173) fueron asesinados en su lugar de vivienda durante el año 2018, lo que representa el 27,74% del total de homicidios registrados durante el Gobierno del Presidente Iván Duque.
[252] Comisión Colombiana de Juristas et.al. Op. Cit.

En segundo lugar, la mayor parte de las víctimas son personas que viven en zonas rurales,[253] en condiciones de vulnerabilidad socio-económica y en una posición de desventaja frente a los grupos de poder regionales. La mayoría pertenecen a grupos étnicos o campesinos;[254] algunas de ellas víctimas de hechos de violencia previos. Muchas pertenecían simultáneamente a varios procesos organizativos como Juntas de Acción Comunal, organizaciones étnicas, movimientos sociales o políticos, y participaban en las instancias creadas para la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios, o en escenarios de interlocución de tipo local y regional.[255]

En tercer lugar, se han presentado hechos repetitivos de violencia contra integrantes de determinadas organizaciones sociales como Marcha Patriótica, Congreso de los Pueblos, Federación Colombiana de Educadores, Organización Indígena de Colombia, Proceso de Comunidades Negras y Consejo Regional Indígena del Cauca, entre otras. Ello evidencia un patrón de violencia que pretende afectar de manera específica estos procesos colectivos, e indica la posible existencia de niveles nacionales o regionales, y no simplemente locales o individuales en la planeación de las agresiones.

En cuarto lugar, se pueden evidenciar patrones de violencia basada en género. El porcentaje de asesinatos de mujeres y personas Lgbti defensoras viene en aumento; en el primer trimestre de 2019 se duplicó el porcentaje de mujeres defensoras asesinadas en ese mismo periodo durante el 2018: del 10,32%[256] se pasó al 20%.[257] Por su parte, tres personas defensoras Lgbti fueron asesinadas en durante al año 2018, mientras que en el primer semestre de 2019 ya han ocurrido seis asesinatos.[258] De otra parte, los crímenes cometidos contra mujeres defensoras han evidenciado un patrón de sevicia sobre sus cuerpos, así como violencia sexual y deformaciones, características de una violencia discriminatoria y patriarcal que intenta sancionar el empoderamiento político y social de las mujeres y personas Lgbti.[259] Por esta razón la Defensoría del Pueblo emitió en febrero de 2018 una Alerta Temprana sobre el ensañamiento contra los cuerpos de las defensoras asesinadas.[260]

En quinto lugar y en relación con los victimarios muchos de los asesinatos están siendo cometidos por grupos armados organizados, con estructura jerarquizada, que disputan el monopolio de la fuerza al Estado o comparten con el Estado el poder de las armas.

[253] Ente el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2019, del total de 180 casos de asesinatos de personas defensoras registrados por el programa Somos Defensores, 120 ocurrieron en zonas rurales, es decir 66,6% de los casos.
[254] Ente el 1 de enero de 2018 y el 31 de marzo de 2019, del total de 180 casos de asesinatos de personas defensoras registrados por el Programa Somos Defensores 26 fueron contra integrantes de pueblos indígenas y 28 eran campesinas o campesinos.
[255] Codhes. *Lideresas Sociales en Colombia: el relato invisible de la crueldad.* Bogotá. 2019.
[256] Programa Somos Defensores (2019). *La Naranja Mecánica, Informe Anual 2018.* Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas defensoras de Derechos Humanos en Colombia –Siaddhh. Bogotá.
[257] Programa Somos Defensores (2019). Boletín trimestral Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia -Siaddhh-. Bogotá. Enero – marzo de 2019.
[258] Base de datos Colombia Diversa. Bogotá. 2019.
[259] Comisión Colombiana de Juristas et.al. Op. Cit.
[260] Nota de Alerta Temprana No 026-18 del 28 de febrero de 2018, pág. 56. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf. Citado en Citado en Corporación Sisma Mujer Boletín # 16 Informe Especial, 25 noviembre de 2018.

Mientras las cifras, frecuencia y patrones se consolidan, las autoridades se niegan a reconocer la sistematicidad de las agresiones. Si bien la FGN reconoció en diciembre de 2017 cierto grado de sistematicidad en los crímenes contra líderes sociales,[261] extrañamente en abril en 2019, ya bajo el gobierno del Presidente Duque, cambió de opinión y dijo que "a la fecha no se han identificado los elementos señalados para asegurar que exista sistematicidad en los crímenes contra defensores de derechos humanos".[262]

En efecto, la Fiscalía General de la Nación, en cabeza del entonces Néstor Humberto Martínez negó inicialmente la sistematicidad en el exterminio de los líderes sociales. Posteriormente varió parcialmente la posición al reducirla al reconocimiento de elementos comunes en el perfil de las víctimas, pero sin avanzar en los otros factores ya señalados.

Por su parte, la Ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez, jefa de la cartera encargada de la protección a personas defensoras, aseguró que "las autoridades de investigación y de seguridad tienen identificado que esto obedece a varios factores indiscutiblemente ligados a grupos armados ilegales como narcotráfico, minería ilegal, grupos armados de toda índole, razón por la cual no podemos decir que sea algo sistemático que obedezca a una causa fundamental o a un exterminio en particular, sino que es multicausal en las zonas de mayor violencia y mayor conflictividad".[263]

La discusión por el reconocimiento del carácter sistemático de estos asesinatos continúa con las diversas instituciones del Estado, mientras los patrones se reafirman con cada nuevo caso que ocurre.

La impunidad es la reina

Aunado a la negación de la sistematicidad de los crímenes contra personas defensoras que inhibe la realización de investigaciones en contexto, los avances en las investigaciones judiciales han sido precarios, y la impunidad en estos casos alcanza la cifra cercana al 94,7%.

Desde agosto de 2016, como consecuencia de la presión nacional e internacional, la Fiscalía General de la Nación inició una estrategia específica de "investigación y judicialización de amenazas y homicidios contra actores fundamentales para la paz estable y duradera". Esta acción liderada por la Vicefiscalía General de la Nación a través de la Fiscalía Delegada para la Seguridad Ciudadana y la Unidad Especial de Investigación (UEI) creada en el Acuerdo de Paz,[264] contem-

[261] El Espectador. "Fiscal admite 'algún grado de sistematicidad' en crímenes a líderes sociales." 19 dic 2017. Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscal-admite-algun-grado-de-sistematicidad-en-crimenes-lideres-sociales-articulo-729362

[262] Respuesta del despacho de la Vicefiscal General de la Nación DVFG No. 20192000002361 al Senador Gustavo Bolívar. Bogotá. 29 de abril de 2019

[263] El Espectador. "Gobiernos de Santos y Duque coinciden: asesinato de líderes sociales no es sistemático. 19 de septiembre de 2018." Disponible en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/gobiernos-de-santos-y-duque-coinciden-asesinato-de-lideres-sociales-no-es-sistematico-articulo-813250

[264] Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación para "el desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz".

pla líneas como la formación y directrices para que la condición de defensor/a de Derechos Humanos sea tomada en cuenta como hipótesis investigativa, la Directiva 002 de 2017 sobre la investigación de delitos contra personas defensoras construida con el apoyo técnico de la CIDH, metodología de asociación de casos, entre otras.

La estrategia tiene una serie de falencias identificadas por las organizaciones de derechos humanos consistentes en: i) se priorizan los homicidios en perjuicio de la investigación de otras graves agresiones como atentados, amenazas y violencia basada en género; ii) se concentra en hechos ocurridos con posterioridad a 2016 en perjuicio de la superación de las cifras históricas de impunidad; iii) toma en cuenta un universo reducido de víctimas que se circunscribe a los datos de la Oacnudh; y iv) tergiversa el concepto de esclare-

cimiento reduciéndolo a cualquier tipo de avance o actuación en las investigaciones.

Así, actualmente la Fiscalía hace seguimiento a 513 casos de homicidios ocurridos entre el 1 de enero de 2016 y el 5 de junio del 2019,[265] frente a los cuales señala que hay avances en un 46% sin discriminar en qué etapa se encuentran. Sin embargo, en su rendición de cuentas la Fiscalía se concentra en 285 casos de homicidio reportados por Oacnudh, lo que equivale que ha priorizado el 55 % de los casos, con criterios no transparentes. Frente a este universo reducido, la FGN señala una tasa de esclarecimiento del 58,6%. No obstante encontramos que sólo hay 32 casos con sentencia, lo que indica que en la realidad se ha esclarecido el 6% de los 513 casos, en su gran mayoría sobre autores materiales.[266]

▶ Con avances de investigación	**23,2%**	▶ Tasa de impunidad sobre condenas efectivas	**92.4%**
▶ Con avances de investigación	**42%**	▶ Tasa de impunidad sobre condenas efectivas	**89.5%**
▶ Con avances de investigación	**5,8%**	▶ Tasa de impunidad sobre condenas efectivas	**98.6%**

[265] FGN. Despacho Vicefiscal. *Estrategia de investigación y judicialización de delitos contra Defensores de DDHH.* Junio 2019
[266] Frente a los casos priorizados, 55 casos se encontrarían en juicio, 41 con imputación de cargos, 36 en indagación con orden de captura, y 3 precluidos por muerte de presuntos autores

En materia de amenazas, entre 2016 y 2018 la Fiscalía reportó 6.709 casos con 8.114 víctimas, de las cuales 5.758 son defensores y 2.426 defensoras, sin que se conozcan los resultados de las mismas. Respecto de los miles de amenazas de las llamadas "Águilas Negras" no se ha avanzado en las investigaciones que develen los responsables,[267] ni en las referidas a las más de 16.000 compulsas de copias provenientes del proceso de Justicia y Paz contra empresarios, ganaderos, terratenientes, dirigentes políticos, autoridades locales o regionales y otros sectores poderosos de la vida nacional por sus vínculos con estructuras paramilitares.[268] A lo cual se suman los esfuerzos de sectores políticos tradicionales para que aquellos no se vean obligados a rendir cuentas ante los órganos del SIVJRNR.

Otras modalidades de criminalidad no se investigan o no se toma en cuenta el contexto; por ejemplo, los robos de información o allanamientos ilegales a personas y organizaciones se investigan como delitos comunes, en razón de la cuantía de los elementos hurtados o que la sustracción no se concretó.

Ahora bien, sobre los excombatientes de la FARC, que hoy hacen parte del partido político Fuerza Alternativa del Común, y sus familiares, persisten los ataques contra su vida e integridad personal. De acuerdo con la Fiscalía General,[269] en el periodo 2017-2019 se han presentado168 hechos victimizantes, de los cuales 134 han sido contra aquellos (109 son homicidios, 16 tentativas de homicidios, 9 desapariciones forzadas).[270] Al respecto, la FGN presenta avances investigativos en 69 hechos victimizantes (51,4%), con solo nueve sentencias respecto de 110 víctimas, lo cual indica que solo se ha esclarecido el 7% de la totalidad de hechos perpetrados, y permanecen en la impunidad el 93%.

En relación con los familiares de excombatientes, se han presentado 34 hechos victimizantes (31 son homicidios y 3 tentativa de homicidio); y solo hay avance procesal en etapa de sentencia frente a 2 víctimas, es decir el 94% se encuentran en la impunidad. Del total de 168 víctimas entre excombatientes y familiares 160 eran hombres, 7 mujeres y 1 persona de la comunidad Lgbti.

[267] Respuesta brindada por la FGN a la representante a la Cámara Ángela María Robledo y otros, derecho de petición 30 de abril de 2019, radicado DVFG No. 20192000002391

[268] Procedimiento de la Ley 975 de 2005

[269] FGN. Unidad Especial de Investigación, Estrategia de investigación y judicialización de delitos donde son víctimas Excombatientes de las Farc y sus familiares. Junio 10 del 2019.

[270] Respecto al perfil de las víctimas, dos eran excomandantes de bloque, 89 excombatientes con calidad de guerrillero, y 43 excombatientes con calidad de miliciano.

Homicidios registrados excombatientes y familiares

140
homicidios

11
sentencias
que corresponden a
12
víctimas

Tasa de impunidad sobre condenas efectivas:

91.5%

Desapariciones forzadas excombatientes

9
víctimas

Ninguna sentencia

Tasa de impunidad sobre condenas efectivas:

100%

Total de ataques con diferentes modalidades

168
casos

12
condenas

Tasa de impunidad sobre condenas efectivas:

92.8%

Este panorama en su conjunto evidencia que si el Gobierno del presidente Iván Duque quiere avanzar en la concertación de una política pública de garantías para la defensa de los derechos humanos, debe adoptar entre otras acciones en los ejes de exaltación de la labor de defensa de los derechos humanos y prevención de la estigmatización; reconocimiento de la sistematicidad de las agresiones y adopción de una política pública de investigación, judicialización y sanción de los hechos de violencia.

La respuesta no es el PAO

Comisión Colombiana de Juristas

68

Un año después del cambio de Gobierno los asesinatos y agresiones a personas defensoras de derechos humanos continúan ocurriendo sin que la respuesta estatal muestre efectividad, y sin que las medidas adoptadas por esta administración se hayan traducido en cambios positivos para la vida e integridad personal de quienes realizan labores de liderazgo y defensa de derechos.

Durante los primeros seis meses el Gobierno desconoció los acumulados de los procesos de concertación anteriores y los escenarios existentes en materia de garantías, y se negó a retomar la interlocución con la Mesa Nacional de Garantías, las Mesas territoriales de Garantías, la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, e incluso de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS) creada por el Acuerdo de Paz. A manera de explicación el gobierno señaló la existencia de múltiples instituciones e instancias como elemento que afectaba la efectividad y la velocidad de la respuesta institucional. Sin embargo, contradiciendo su propio diagnóstico reaccionó creando nuevos espacios para la articulación institucional.

En noviembre de 2018, el gobierno del

presidente Iván Duque puso en marcha el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO) como su principal bandera para dar una respuesta articulada de las instituciones del Estado a la violencia contra personas defensoras, cuyos ejes son: 1. La articulación y reingeniería institucional; 2. La actuación estratégica en el territorio; 3. Una estrategia de comunicación y capacitación; y 4. La formulación de una Política pública de prevención y protección integral, diseñada a partir de los tres ejes anteriores.

Mediante el Decreto 2137 de 2018 creó una Comisión Intersectorial para el desarrollo del PAO, con la tarea de coordinar y articular las acciones de todas las instituciones y de los otros escenarios existentes, multiplicando las instancias de articulación institucional. Esta nueva Comisión tiene composición y funciones similares a otros espacios existentes, como la CNGS o la Mesa Nacional de Garantías, pero a diferencia de ellas no permite la participación de la sociedad civil, ni de la comunidad internacional. Incluso la Fiscalía, los organismos de control y la Consejería Presidencial para Derechos Humanos asisten en calidad de invitados.

El PAO parte de un diagnóstico limitado que centra el riesgo en los actores y economías ilegales, y excluye de los factores de riesgo la presencia y excesos de Fuerzas Militares y de Policía, la persistencia de grupos paramilitares y sus nexos con agentes del Estado, la discriminación contra pueblos étnicos, mujeres y/o personas Lgbti, o la actividad de empresas nacionales y extranjeras en Colombia. Este Plan no contiene ninguna propuesta innovadora y repite mucho de lo que ya existe. Su objetivo principal es limitado y en términos de política pública es reactivo, pues no busca solucionar el problema de las agresiones contra líderes sociales y defensores de derechos humanos desde sus causas, sino que se concentra en los efectos,[271] y mantiene un enfoque en la protección material, y plantea focalizar su acción en lugares puntuales de 33 municipios en ocho departamentos sin proponer acciones estructurales frente a la violencia contra las personas defensoras en el resto del país.

> “El PAO parte de un diagnóstico limitado que centra el riesgo en los actores y economías ilegales, y excluye de los factores de riesgo la presencia y excesos de Fuerzas Militares y de Policía, la persistencia de grupos paramilitares y sus nexos con agentes del Estado, la discriminación contra pueblos étnicos, mujeres y/o personas LGBTI, o la actividad de empresas nacionales y extranjeras en Colombia."

Además de todo lo anterior el PAO desconoce lo contenido en el Acuerdo de Paz con las FARC, su enfoque de seguridad humana y los mecanismos e instancias que creó en materia de garantías de seguridad y protección de derechos humanos. El gobierno desconoce el carácter vinculante de los compromisos que de allí se contemplan y propone con el PAO funciones, instancias de articulación y acciones que repiten las que establece el Acuerdo de Paz, para seguir haciendo lo mismo sin tener que reconocer su existencia. Esto contradice la obligación constitucional que tienen todas las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final.[272]

Con el PAO se pretendió suplantar las instancias que ya existían en materia de garantías, incluso las creadas por el Acuerdo de Paz como la CNGS. Esto carece de sentido pues el objeto de esta Comisión es mucho más amplio que el mandato del PAO de prevención y protección a personas defensoras, al buscar combatir la fuente de las agresiones contra dicha población, según su letra, en el diseño y seguimiento “a la política pública y criminal en materia de desmantelamiento de organizaciones paramilitares o similares, responsables de homicidios contra defensores y líderes sociales”, además de otras quince funciones como realizar recomendaciones en materia de reformas institucionales, construir estrategias para identificar fuentes de financiación de dichos grupos, o proponer mecanismos para la revisión de antecedentes delictivos.[273]

[271] Gallón, Gustavo. “Haciendo trizas la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.” Noviembre 22 de 2018. Disponible en: https://www.elespectador.com/opinion/haciendo-trizas-la-comision-nacional-de-garantias-de-seguridad-columna-824873
[272] Acto Legislativo 02 de 2017 “por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”.
[273] Decreto ley Número 154 del 3 de febrero de 2017 “Por el cual se crea la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en el marco del Acuerdo Final, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016”. Artículo 3. Funciones.

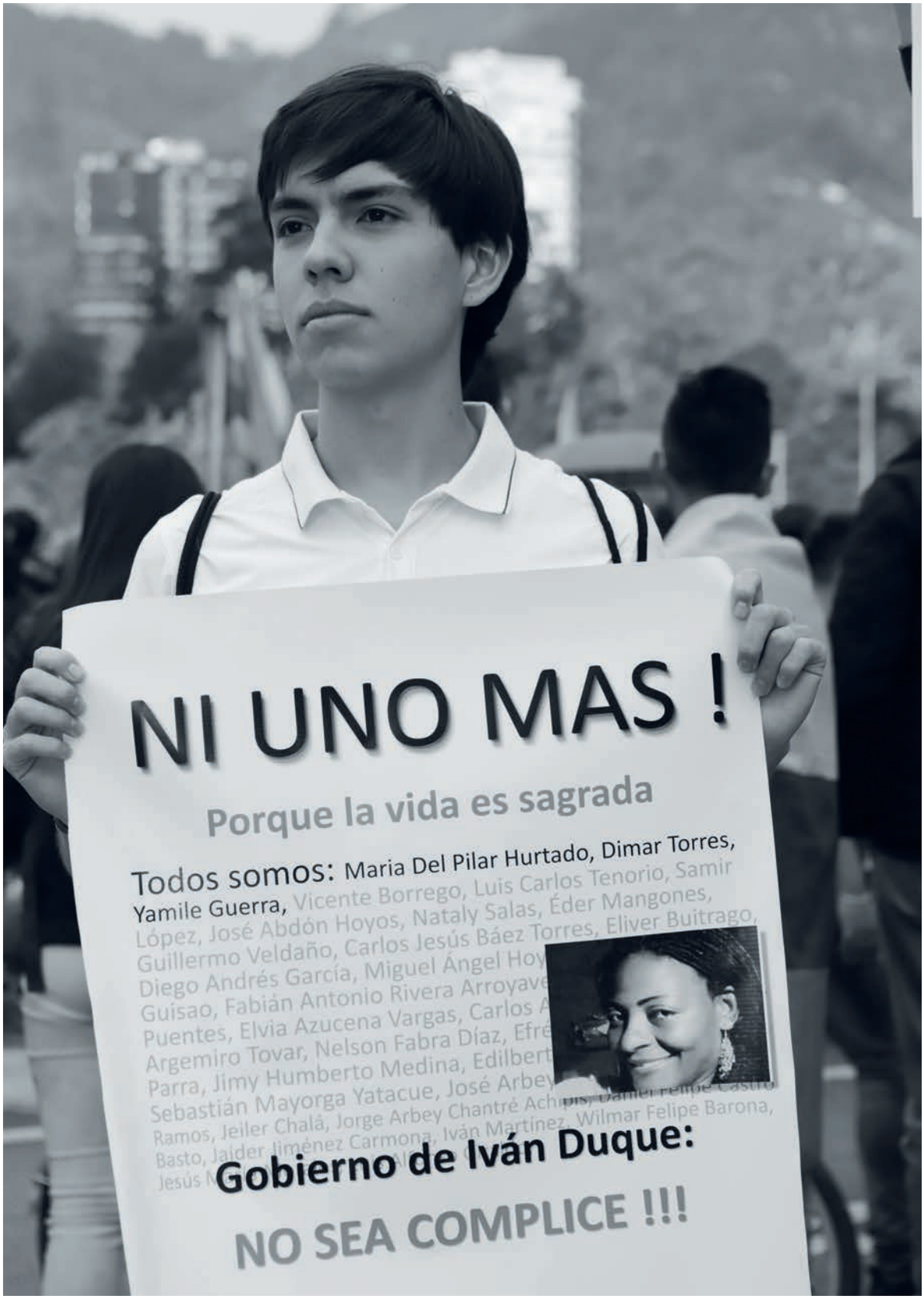
Así las cosas, en lugar de contribuir a mejorar la eficiencia estatal en la garantía de protección de los derechos humanos, lo que genera el Plan de Acción Oportuna es mayor caos institucional, lo que conduce a la duplicidad de acciones y poca eficiencia en la ejecución de los recursos presupuestales.[274] Que este Plan haya tenido poco o ningún impacto en la situación de las personas defensoras puede deberse, en parte al menos, a que este Plan es un reflejo del enfoque de seguridad del Gobierno Duque, que sustenta la presencia del Estado en los territorios con la militarización del Estado y la vida de las personas. Esto se puede ver claramente en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo. Allí, la protección de las comunidades y de los liderazgos no se considera como un valor que se deba garantizar en un Estado democrático, sino como una tarea más que debe dirigir la Fuerza Pública para conseguir la seguridad en los territorios. El PAO es una de las múltiples Estrategias que se plantean en la línea "Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa nacional, seguridad y colaboración ciudadana" del Pacto por la Legalidad del PND.[275]

Además, una de las funciones de la Comisión del PAO es el diseño de los lineamientos de política para la intervención en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral para el control institucional del territorio" por parte de las diferentes entidades de Gobierno. Estas son zonas en lugares del país particularmente afectados por la violencia, en las cuales se promueve una "intervención integral y unificada del Estado" para generar la consolidación de condiciones de seguridad y paz. Las tareas de intervención para el control institucional en dichas zonas están fundamentalmente a cargo de la Fuerza Pública.

Claramente esto constituye un cambio sustancial en el enfoque del Estado colombiano frente a la labor de las personas defensoras de derechos humanos y la respuesta que se debe dar a la violencia ejercida contra ellas. Esta nueva y reducida visión implica la negación a considerar al Estado mismo como un factor de riesgo. Por ello dentro de la propuesta gubernamental no se contempla ninguna acción para conjurar los riesgos derivados de sus propias acciones; y la violencia contra personas defensoras se convierte en un argumento del Gobierno para justificar una estrategia de consolidación del territorio, a través de las ZEII, que se fundamenta en la acción militar y que no respeta la división de poderes, la subordinación de la autoridad militar a la civil, el orden democrático, los derechos humanos ni los compromisos de construcción de la paz. Así, el PAO dista mucho de ser el camino para garantizar la defensa de derechos humanos en Colombia.

Por otra parte, no hay evidencia de que la puesta en marcha de este Plan haya contribuido a mejorar las garantías para la defensa de derechos en Colombia en el tiempo que lleva vigente. La reforma a la Unidad Nacional de Protección es la parte del Plan que hasta el momento da muestras de avances concretos. Por su parte, según el reciente Informe del Secretario General sobre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en

[274] Coordinación Colombia Europa Estados Unidos; Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Paz y Democracia; La Alianza de Organizaciones Sociales y Afines por una Cooperación Internacional para la Paz y la Democracia en Colombia. "Respuesta de Estado en materia de Garantías para Líderes, Lideresas y Personas Defensoras de derechos humanos en Colombia. Elementos de análisis de las Plataformas de derechos humanos". Bogotá, 4 de febrero de 2019.
[275] Ver en este Informe Alberto Yepes, pág. 201


NI UNO MAS !
Porque la vida es sagrada
Todos somos: Maria Del Pilar Hurtado, Dimar Torres,
Yamile Guerra,
Gobierno de Iván Duque:
NO SEA COMPLICE !!!

69

Colombia, el Ministerio del Interior informó que en el marco del PAO "se habían celebrado 24 reuniones regionales para coordinar la respuesta del Estado en las zonas más afectadas".[276] Sin embargo, más allá de los casos puntuales abordados en cada reunión no existen indicadores que den cuenta de los impactos de dichas reuniones en la situación general de garantías para la defensa de los derechos humanos en aquellos lugares donde se han realizado. Tampoco hay indicadores de mejoría en la articulación o la efectividad de la respuesta estatal frente a la violencia contra personas defensoras gracias a la implementación del Pao. Y, por supuesto, los asesinatos y otras agresiones no han cedido.

Ante la continuidad de la violencia, la falta de resultados del mencionado Plan y la insistencia de la sociedad civil, en los últimos tres meses el Gobierno finalmente ha accedido a convocar a los escenarios de interlocución donde la sociedad civil participa y donde históricamente se han logrado avances. También ha accedido a abrir el diálogo sobre la puesta en marcha del Programa para mujeres defensoras y sobre la construcción de una política pública para personas defensoras. Sin embargo, la CNGS solamente ha sido convocada una sola vez durante este primer año de Gobierno.

Por otra parte, a pesar de que se han dado avances en la investigación de algunos casos recientes y de importantes muestras de voluntad por parte de Fiscalía General de la Nación, el grueso de los asesinatos y otras agresiones contra personas defensoras permanecen en la impunidad.[277]

En cuanto al Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo convocan desde hace aproximadamente un año las Mesas por la Protección de la Vida, las cuales se reúnen con cierta periodicidad en aquellas zonas de mayor riesgo para las personas defensoras, y cuentan con una muy amplia participación de las diferentes instituciones del Estado, de la comunidad internacional y de la sociedad civil. En ellas se adelantan acciones de reconocimiento al trabajo de líderes locales, profundizan el diagnóstico de la situación de riesgo para las personas defensoras de la región y la adopción de medidas preventivas. A pesar de lo anterior, contribuyen al desgaste propio de la multiplicidad de escenarios, pues hasta el momento no han logrado articularse a las demás instancias existentes.

En conclusión, la falta de un enfoque fuertemente preventivo, la persistencia de la impunidad y de los problemas de articulación institucional; la apuesta por la protección material y el enfoque de seguridad basado en la consolidación territorial militarista; la falta de reconocimiento del Estado como un factor de riesgo y la negativa a implementar las medidas en materia de garantías que trae el Acuerdo de Paz, han llevado a que los múltiples y diversos esfuerzos institucionales desplegados en el último año hayan sido insuficientes para enfrentar la grave situación de violencia que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos en Colombia.

[276] Consejo de Seguridad. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. 27 de junio de 2019. S/2019/530.
[277] Remisión al otro artículo CCJ-CCAJAR

Continúa el negacionismo

Asociación Minga

Colombia ocupa el deshonroso primer lugar en agresiones a personas defensoras de derechos humanos, un hecho incomprensible en un periodo donde se han hecho importantes esfuerzos para cerrar el ciclo de violencia socio política que acompaña al país desde hace muchas décadas, y quizá por esto mismo se ubicó en un punto importante de la agenda pública con connotaciones nacionales e internacionales. Se denota un evidente crecimiento en las agresiones, la sevicia ejercida en el caso de mujeres y la especial afectación a ciertos sectores como las comunidades étnicas.

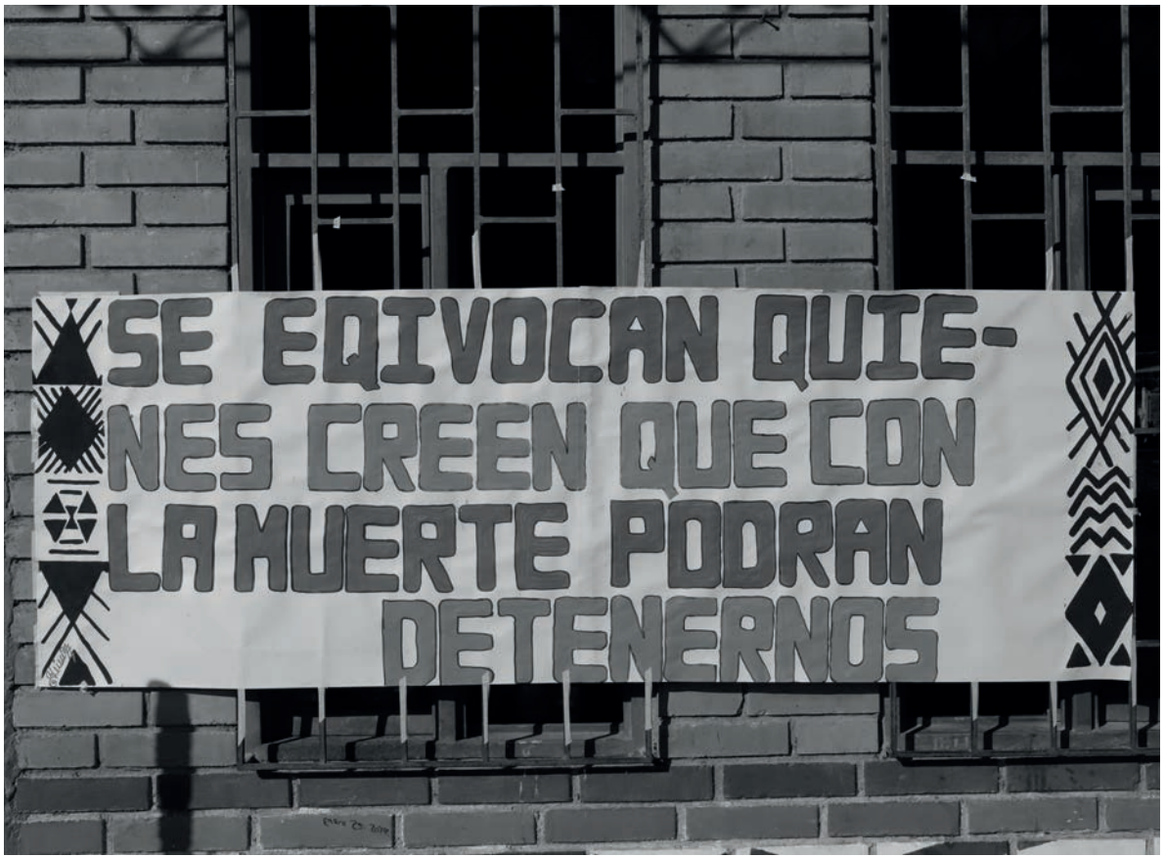
Es evidente que existe un aumento de los hechos de amenaza y homicidio que ha generado cada vez mayor reacción social y de los medios de comunicación, y que implica sin duda alguna costos para el gobierno y el Estado colombiano, pues se trata de un asunto sensible en términos humanos y sociales, pero también políticos en la medida que está asociado al éxito o fracaso del proceso de paz.

El 23 de agosto, quince días después de posesionado, el presidente Iván Duque firmó el "Pacto por la Vida y Protección de Líderes Sociales" en Apartadó, junto con la Procuraduría y demás instituciones del Estado. Allí se comprometió con una política pública de prevención y protección y activar otros mecanismos como la Comisión Nacional de Garantías CNGS, el mecanismo de respuesta rápida a las alertas tempranas, el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Protección, entre otras.

El 20 de noviembre lanzó con bombos y platillos el PAO, en el cual incluyó varios de los compromisos adquiridos en el Pacto por la Vida, como la construcción de la política pública y la reingeniería de la UNP. Sin embargo, el enfoque militarista dado al PAO fue muy distinto al que venía

construyendo el movimiento de derechos humanos y a lo consignado en el Acuerdo de Paz, de garantías y seguridad humana.

El 30 de enero, dada la presión social convocó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad,[278] pero la agenda desarrollada estuvo lejos de retomar el mandato de crear la política pública para el desmonte del paramilitarismo y crimen organizado, en una sesión en la cual los funcionarios apenas rindieron cuentas de su gestión sin aludir a la naturaleza de la Comisión a la que el Presidente Duque solo le dio tratamiento de una instancia consultiva del PAO. Desde entonces no se ha vuelto a reunir ni está funcionando.



70

[278] La Comisión Nacional de Garantías de Seguridad es la instancia creada en el Acuerdo de Paz (Sub punto 3.4.3) para el desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atenten contra defensores de derechos humanos... incluyendo las organizaciones sociales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo... Esta Comisión es presidida por el Presidente de la República y demás entes de Estado y gobierno, pero también tienen asiento voceros y voceras de sociedad civil.

El 31 de enero, justamente un día después, el Gobierno lanzó una estrategia de recompensas por el cartel de los cabecillas que supuestamente son quienes más asesinan líderes y lideresas sociales.[279] Dicho cartel lo encabezan los mandos del ELN, el Clan del Golfo y dos disidencias de las FARC, dado que según la Fiscalía y el Gobierno, son quienes más atacan al liderazgo social. Sin embargo, esta información no es cierta pues las mismas estadísticas de la Fiscalía indican que del universo de 285 casos investigados, la responsabilidad de estos tres grupos llegaría a un 29.94%, donde las disidencias de las Farc-ep tendrían una responsabilidad del 11.98%, el Clan del Golfo del 10.18% y el ELN del 7.78%. El Gobierno no dice que la Fuerza Pública tendría una participación del 3%.[280]

> “Lo anterior muestra cómo el Gobierno, a partir de una manipulación de las cifras logra generar una matriz de opinión adversa a cualquier intento de continuar un proceso de paz, y mostrar la situación del movimiento social como un problema de terceros y particulares, donde el Estado nada tiene que ver”.

Lo anterior muestra cómo el Gobierno, a partir de una manipulación de las cifras logra generar una matriz de opinión adversa a cualquier intento de continuar un proceso de paz, y mostrar la situación del movimiento social como un problema de terceros y particulares, donde el Estado nada tiene que ver. Lo cual no es cierto, pues por acción u omisión los agentes del Estado tienen una alta responsabilidad, y el Estado tiene el deber y obligación de respetar, proteger y garantizar la vida e integridad física de estas personas.

Más recientemente, el Gobierno Nacional a través del Consejero de Derechos Humanos Francisco Barbosa, anunció que se habían reducido en un 35% los casos de homicidios contra defensores y que desde agosto de 2018, cuando asumió, hasta julio de 2019, se han registrado 68 casos de asesinatos de líderes y lideresas sociales.[281] Sin embargo, y sin pretensión de reducir el grave problema a una cuestión de cifras, desde las estadísticas del Programa Somos Defensores, en ese mismo periodo, se documentaron al menos 130 casos de asesinatos de estas personas, es decir casi el doble del registro del consejero. Y si se trata de periodos comparativos, de acuerdo con

[279] Garcés, Oriana. (31 de en ero de 2019). Gobierno lanza cartel y recompensas de los más buscados por asesinatos de líderes sociales. WRadio. Recuperado de: https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gobierno-lanza-cartel-y-recompensas-de-los-mas-buscados-por-asesinatos-de-lideres-sociales/20190131/nota/3858000.aspx

[280] Fiscalía General de la Nación. (Junio de 2019). Estrategia de investigación y Judicialización de Delitos contra Defensores de DDHH Despacho señora Vicefiscal General de la Nación. Fiscalía General de la Nación 2019. Pág. 11.

[281] Betín, Tomás. (17 de julio de 2019). "Asesinatos de líderes sociales se han reducido un 35% en gobierno Duque". El Heraldo. Recuperado de: https://www.elheraldo.co/colombia/asesinatos-de-lideres-sociales-se-han-reducido-un-35-en-gobierno-duque-650577

Somos Defensores entre agosto de 2017 y agosto de 2018, al menos se presentaron 132 casos.[282] Es decir, nuestras estadísticas no cuadran cuando tratan de mostrar resultados en prevención.

No se sabe a ciencia cierta cuáles son los marcos de comparación para mostrar la disminución de las cifras que usa el Gobierno, pero en el anuncio en mención el Consejero Barbosa habla de una reducción del 35% entre agosto de 2018 y julio de 2019, y al mismo tiempo de una reducción del 50% en los asesinatos desde la entrada en vigencia del PAO en noviembre de 2018, es decir, casi en el mismo periodo. Pero más allá de las cifras, tampoco es creíble que el PAO sea la política que haya permitido evitar asesinatos, pues nada nuevo hay en la gestión de gobierno: la misma Unidad Nacional de Protección UNP con los mismos mecanismos de protección, el mismo tipo de viajes de la Ministra y sus asesores militares a las regiones para escuchar la gente sin compromisos reales ni indicadores de gestión que permitan mostrar avances en la aplicación de una política, más militarización en los territorios, donde además se han presentado crisis humanitarias como el Bajo Cauca antioqueño, Catatumbo, Pacífico nariñense, Cauca, y justo donde se siguen presentando los homicidios de personas defensoras de Derechos Humanos.

Hemos dicho que no hay que centrarse en las cifras sino en la condición de las personas defensoras, su importancia y los efectos que genera su intimidación, desplazamiento o su asesinato. Así que afectar a un líder o lideresa social, a un dirigente comunal, sindical, a un defensor o defensora de derechos humanos, es afectar a las comunidades y procesos organizativos a los que pertenecen, e impactar las causas que defienden. Al mismo tiempo, no es sensato que el Gobierno Nacional se empeñe en negar la magnitud de la problemática, no solo porque ello impide adoptar medidas acertadas que den respuesta efectiva a la situación de los liderazgos sociales en los territorios, sino que al hacerlo ofende la memoria de aquellos hombres y mujeres que fueron asesinados por defender a las miles de personas sin voz en los territorios.

[282] Programa Somos Defensores. (2017, 2018, 2019). Boletines: Anual 2017, Anual 2018 y Trimestral Enero a Marzo de 2019. Cifras semestrales 2019. Programa Somos Defensores. Recuperado de: https://somosdefensores.org/

¿En qué va la política de desmantelamiento del paramilitarismo?[283]

Comité de Solidaridad con Presos Políticos-CSPP

La existencia del paramilitarismo y las diversas formas como se ha manifestado ha sido una constante en la formación social y política de nuestro país, por lo menos en los últimos sesenta años; hasta el punto que en el marco de los Acuerdos de Paz el Estado aceptó tácitamente su existencia y persistencia, así como la necesidad de avanzar en una política que desmantelara efectivamente el fenómeno, reconociendo la complejidad del mismo y sus relaciones con otro tipo de actores políticos, económicos y sociales que han actuado como encubridores, impulsadores y beneficiarios de sus acciones.

En efecto, el paramilitarismo ha contado con la complicidad e impulso de servidores públicos, políticos y grupos económicos que se han involucrado en su accionar y se han beneficiado política y económicamente de las dinámicas de control sobre el territorio, la economía local y el mantenimiento del *statu quo*. Tal ha sido el nivel de responsabilidad histórica del Estado colombiano con el funcionamiento de estos grupos, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que el Estado posee responsabilidad en el origen y mantenimiento de las estructuras paramilitares porque generó normas que soportaron la creación y actuación de estos grupos,[284] colaboró en su accionar desde la Fuerza Pública y otras instituciones estatales que facilitaron la comisión de graves violaciones a los derechos humanos,[285] y no adoptó

[283] "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo" contenido en el punto 3.4 del Acuerdo de La Habana

[284] Corte IDH, Caso de los 19 comerciantes vs. Colombia, Sentencia de 12 de junio de 2002, párr. 84.

[285] Ibíd., párr. 86. Corte IDH, Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Sentencia de 11 de mayo de 2007 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 78

medidas efectivas para desmantelarlo, lo cual ha ocasionado la perpetuación de dichas estructuras.

Ante esta realidad el Estado se vio obligado a reconocer la existencia de tales grupos, pero intentó ocultar su naturaleza disminuyéndola a un fenómeno de autodefensa con las cuales negoció un proceso de desmovilización, que no ocasionó desestructuración completa ni una real transición,[286] ni brindó garantías de justicia, verdad, reparación y no repetición para las víctimas, y facilitó la mutación en distintas estructuras que hoy, catorce años después, mantienen poder y control en amplias regiones del país.[287]

Por ello el Acuerdo de Paz incluyó la creación de una ruta para el desmantelamiento efectivo de los grupos sucesores del paramilitarismo y dotó a la institucionalidad colombiana de mecanismos robustos dirigidos a desmantelar un fenómeno complejo como ese, y brindar garantías de seguridad a comunidades, líderes y población reincorporada. No obstante, El Gobierno lejos de darles aplicación, se ha concentrado en dar continuidad a discursos paralelos a lo consagrado en el Acuerdo, que reducen las dinámicas de la violencia de los grupos sucesores del paramilitarismo, bajo dos lecturas diferentes en torno a los Grupos Armados Organizados, y a los Grupos Delictivos Organizados), a los cuales relacionan únicamente con economías ilegales dejando de lado el vínculo que las estructuras paramilitares han mantenido históricamente con el Estado y con grupos económicos y políticos legales.[288]

“el Gobierno lejos de darles aplicación, se ha concentrado en dar continuidad a discursos paralelos a lo consagrado en el Acuerdo, que reducen las dinámicas de la violencia de los grupos sucesores del paramilitarismo, bajo dos lecturas diferentes en torno a los Grupos Armados Organizados, y a los Grupos Delictivos Organizados), a los cuales relacionan únicamente con economías ilegales dejando de lado el vínculo que las estructuras paramilitares han mantenido históricamente con el Estado y con grupos económicos y políticos legales.”

Lo anterior se agrava en un contexto en el cual se ha observado el surgimiento y expansión de grupos armados, que en su intento por copar los espacios dejados por las Farc-ep han ocasionado un aumento en las cifras de homicidios, desplazamiento forzado y confinamiento de comunidades, así como se han hecho con el control de actividades económicas legales e ilegales (narcotráfico, extorsión, sicariato y trata de personas, entre otras), y han continuado tejiendo alianzas con servidores públicos, miembros de las Fuerzas Armadas y gobiernos locales.[289]

[286] Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia. ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. Bogotá D.C., Dejusticia, 2006, p. 184-185.
[287] Comisión Colombiana de Juristas. Organizaciones sucesoras del paramilitarismo. Lecciones para aprender del eterno retorno de la guerra. CCJ: Bogotá D.C., 2018, pág. 41.
[288] Ministerio de Defensa. Directivas Permanentes 0015 de 2016 y 0016 del 17 de mayo de 2016.
[289] Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). XIII informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares. Primer semestre de 2017. Indepaz, Bogotá D.C., 2017, p. 21-23.

En efecto, la Defensoría del Pueblo ha estimado que la dinámica paramilitar ha mutado a la profusión de grupos que operan en los territorios bajo diversas denominaciones que se aprovechan de economías legales e ilegales a nivel regional, y que a través de redes locales mantienen el control, vigilancia y conocimiento del territorio aprovechándose de la superposición de violencias que permite su mimetización con la delincuencia común y dificulta su identificación.[290]

De igual forma se ha registrado que estos grupos han evolucionado a estructuras más complejas, fruto de su articulación con carteles y mafias internacionales que han provocado, a su vez, afectaciones particulares a las personas que se han acogido al Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito tales como amenazas, extorsiones e incluso homicidios.[291]

Al respecto la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) ha contabilizado el asesinato de 47 de sus integrantes entre enero de 2017 y el 10 de diciembre de 2018, por parte de grupos armados.[292]

[290] Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 026 de 2018, p. 34.
[291] *Ibíd.*
[292] Coccam, ¨Informe Nacional Sobre Violación de Derechos Humanos en La Implementación del Punto 4. Solución al problema de las drogas ilícitas¨, 10 de diciembre de 2018, página 2. En él se menciona además que todos los miembros de la instancia nacional de la Coccam están amenazados de manera individual y colectiva, y que 5 de los 12 integrantes de la Comisión Política Nacional se encuentran en condición de desplazamiento forzado.

Asimismo, de las 805 agresiones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales registradas en 2018 por el Programa Somos Defensores, se estima que cerca del 55% fueron cometidas presuntamente por estos grupos,[293] y sólo en el primer trimestre de este año 146 de las 245 agresiones registradas se le atribuyen a estas estructuras.[294]

Con este trasfondo se hace imperativa la puesta en marcha del entramado institucional que el Acuerdo de Paz consigna para el desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo. Sin embargo puede observarse una clara falta de voluntad política del Gobierno Nacional para implementar lo acordado. Esto se evidencia en la falta de impulso al funcionamiento efectivo de varios componentes del Acuerdo, la desarticulación normativa e institucional de otros, y la creación de estrategias paralelas a los instrumentos contemplados.

El Acuerdo de Paz dispone de la creación de un Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (Sisep) con el objetivo de establecer condiciones para

[293] Programa Somos Defensores. Informe anual 2018: La Naranja Mecánica, 2019, p. 88.
[294] Programa Somos Defensores. Boletín Trimestral Sistema de Información sobre Agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia, Siaddhh, 2019, p. 4.

consolidar la participación democrática en el país,[295] el cual tiene la función de garantizar las condiciones de seguridad para el ejercicio de la política y de la defensa de los derechos humanos. Dentro de este se erigen dos instancias coordinadoras que han sido ignoradas por el actual gobierno. En efecto, la Instancia de Alto Nivel (IAN) a pesar de haber sido creada e instalada en febrero de 2018 siendo aún Presidente Juan Manuel Santos, [296] no ha sido convocada en el primer año de gobierno del actual Presidente, por lo que su labor de conducción y armonización de las políticas públicas y normativas sobre garantías de seguridad no se está realizando, lo que supone a su vez la inoperatividad de otros componentes del Sistema.

Por su parte, la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CGS), instancia asesora de coordinación y articulación intersectorial creada por el Decreto Ley 154 de 2017, que tiene como uno de sus objetivos centrales la formulación y evaluación de la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones consideradas sucesoras del paramilitarismo, ha sido convocada sólo dos veces en el actual periodo presidencial, aun cuando debería hacerse una vez al mes.[297]

Lo anterior, redunda en que a la fecha no se haya producido siquiera un plan de trabajo interno de esta instancia que permita entrever el camino para la formulación de la mencionada política. Por el contrario, el Gobierno ha decidido crear lo que parece ser una instancia paralela y reducida de la CNGS que excluye la participación de la sociedad civil y posee una clara predominancia de instituciones de defensa,[298] por medio del llamado PAO, que promete impulsar una política de garantías a la líderes y lideresas, pero que deja de lado una comprensión integral de los fenómenos que causan las agresiones contra estos, y en consecuencia omite la necesidad de avanzar en el desmantelamiento del complejo paramilitar que se ha constituido en uno de sus principales victimarios.

> “A la par con tal paralización, se resalta la inactividad estatal frente a instrumentos de garantías de protección comunitaria que se derivan del Acuerdo de La Habana, como el contenido en el Decreto 660 de 2018 o “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios”

A la par con tal paralización, se resalta la inactividad estatal frente a instrumentos de garantías de protección comunitaria que se derivan del Acuerdo de La Habana, como el contenido en el Decreto 660 de 2018 o “Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorios”; normativa que dota de herramientas al Estado para tomar decisiones frente a las situaciones de riesgo que pueden constituir amenazas de violaciones

[295] Decreto 895 de mayo 29 de 2017

[296] http://www.garantiasdeseguridad.gov.co/Paginas/ian.aspx

[297] A la fecha de entrega de este artículo, si bien la segunda sesión de la CNGS había sido convocada, aún no se había desarrollado. Sobre su periodicidad, Decreto Ley 154 de 2017, art. 5

[298] Colombia 2020, ""El plan para proteger a líderes es totalmente militarista": Plataformas de DD.HH.", 5 de febrero de 2019. Disponible en: https://colombia2020.elespectador.com/pais/el-plan-para-proteger-lideres-es-totalmente-militarista-plataformas-de-ddhh.

a los derechos humanos, a la vida, integridad, libertad y seguridad en las comunidades y organizaciones en los territorios rurales. Este Decreto aún no da resultados tangibles y su único avance se reportó en el gobierno anterior, cuando fueron seleccionadas cuatro comunidades de igual número de municipios en las cuales se comenzaron a implementar planes piloto que si bien agotaron la fase de concertación de medidas de prevención y fortalecimiento a comunidades para mitigar riesgos, lo cierto es que más de un año después de haberse concertado no han sido implementadas. Asimismo, no se encuentran en funcionamiento las instancias nacionales de coordinación que contempla el decreto, como lo son sus Comités Técnicos.

Otro instrumento normativo de vital importancia es el Decreto 2124 de 2017 que crea el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, el cual sólo en el año 2018 emitió un total de 92 alertas tempranas y 22 en el primer trimestre de 2019, llamando con ellas la atención de autoridades civiles y del sector seguridad y defensa al advertir los riesgos en que se encuentran los pobladores de cientos de municipios y poblaciones analizadas por la Defensoría del Pueblo, sin que esto esté trayendo como consecuencia una mayor coordinación institucional para responder a estos llamados. En ese mismo periodo de tiempo, 132 personas con liderazgo social han sido asesinadas en los municipios sobre los cuales la Defensoría del Pueblo había emitido alguna de estas Alertas. El Decreto 2124 otorga al Ministerio del Interior la responsabilidad de convocar las sesiones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (Ciprat), que si bien se ha venido reuniendo no ha logrado hacer trascender su funcionamiento más allá de los escenarios de una importante rendición de cuentas pero con poca capacidad de articulación institucional para desarrollar acciones concretas que mitiguen los riesgos advertidos.

De otra parte es necesario recordar que el cumplimiento del deber de investigar, juzgar y sancionar a los autores de graves violaciones a los derechos humanos es una de las garantías de las víctimas sobre no repetición. En razón de ello y de la necesidad de impulsar investigaciones dirigidas al desmantelamiento del fenómeno paramilitar, que incluye sus estructuras políticas y económicas y no solo las militares, en virtud del Acuerdo de Paz se creó la Unidad Especial de Investigación (UEI) de la Fiscalía General de la Nación, la cual debía asumir todas las competencias necesarias para avanzar en tal propósito. Sin embargo, el Fiscal General de la Nación impulsó una reforma que limitó la acción de dicha unidad y le otorgó la función de investigar principalmente los casos de homicidios a personas reincorporadas de las Farc-ep, labor de gran importancia pero insuficiente para avanzar en el desmantelamiento de dichas estructuras.

Por todo ello es necesario insistir que la CNGS es la instancia que desde su papel coordinador en el Sisep posee las funciones de formular y evaluar un plan de acción permanente para el desmantelamiento de los grupos sucesores del paramilitarismo. Su parálisis deriva en un funcionamiento no articulado del Sisep, y en que la dinámica paramilitar siga siendo entendida como un accionar aislado de los grupos políticos y económicos hegemónicos aun cuando, como ya se ha mencionado, el Estado ha facilitado su estructuración. Esto termina trayendo investigaciones y acciones policivas y militares que han demostrado ser insuficientes para atacar el origen del problema y ponerle fin.

Sin reconocimiento ni protección

Balance del primer año de gobierno frente a las Garantías para el ejercicio de liderazgo de las mujeres Defensoras de Derechos Humanos[299]

Red Nacional de Mujeres Defensoras y Corporación Sisma Mujer

Agravamiento de las agresiones y situación de riesgo de las defensoras de los Derechos Humanos

Las agresiones en contra de las personas que defienden los derechos humanos han tenido un incremento significativo durante los últimos años. Y se puede corroborar que la situación de las mujeres defensoras ha empeorado drásticamente respecto a sus pares varones, ya que a pesar de que viven en los mismos contextos y sufren amenazas similares por el ejercicio de su labor, "es frecuente que las defensoras se enfrenten a riesgos y obstáculos adicionales y diferentes que tienen que ver con el género, son inter-seccionales y obedecen a estereotipos de género arraigados y a ideas y normas profundamente asentadas sobre quiénes son y cómo deben ser las mujeres". [300]

[299] Tomando en consideración, en particular, las acciones llevadas a cabo para la implementación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras, en adelante Pigmld, y el conocimiento acumulado de la Red Nacional de Mujeres Defensoras y la Corporación Sisma Mujer en materia de garantías para defensoras, y por último, la incidencia que se ha venido impulsando para la implementación del Programa citado.
Para la construcción del documento se tuvieron en cuenta el Informe de Seguimiento al Auto 098 de 2013: "Sobre la situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018" presentado ante la Corte Constitucional, el Informe "Mujeres Defensoras Libres y Seguras: Aportes a la Verdad para la No Repetición" presentado ante la CEV ambos por parte de la Red Nacional de Defensoras y Sisma Mujer, y la recopilación de experiencias directas. Para todos los efectos se entenderá que dentro de la definición de mujeres defensoras de derechos humanos se encuentra incluido el concepto de mujeres lideresas y se asume que ambas son sujetos del mismo marco de protección, tal y como lo indica el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst: "Aunque comprendo los fundamentos históricos del concepto líderes sociales en Colombia, recuerdo que para la ONU los líderes y lideresas sociales son defensores de derechos humanos junto con todos aquellos que individualmente o con otros actúan para promover o proteger los derechos humanos de manera pacífica a nivel nacional e internacional. Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. Pág. 2. . https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23960&LangID=E

[300] Informe de seguimiento al Auto 098 de 2013: "Sobre la situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018" presentado ante la Corte Constitucional. Red Nacional de Mujeres Defensoras y Corporación Sisma Mujer. Bogotá, Colombia. 2019.

Según la Defensoría del Pueblo de enero a marzo de 2018 una defensora fue asesinada aproximadamente cada 18 días, y para el mismo periodo en 2019 la frecuencia se incrementa a una cada quince días. La variación porcentual de estos asesinatos durante los últimos años presentó un descenso de 16,7% de 2017 a 2018, y un incremento del 20% de enero a marzo de 2019 respecto al mismo periodo de 2018; en contraste con un descenso del 34,8% en el caso de los defensores; y en general en los últimos años se incrementó en el 25% al comparar el primer trimestre de cada año mencionado.[301] No obstante, como el programa señala en su informe de 2018, la preocupación sobre los asesinatos de defensoras es mayor por cuanto "en los asesinatos de mujeres los niveles de violencia son mayores que los cometidos contra hombres",[302] y se destaca que "en cinco casos podría tratarse de feminicidios por el grado de violencia extrema",[303] lo cual evidencia la sevicia contra sus cuerpos, así como la violencia sexual y las amenazas de índole sexista, entre otras marcas de género,[304] que son examinadas a partir del concepto de violencia sociopolítica de género.[305]

De igual manera, la Defensoría del Pueblo, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Misión de Verificación de la ONU han manifestado su preocupación frente a la grave situación que enfrentan defensores y defensoras, y en particular han llamado la atención de manera reiterada sobre la extrema violencia con la que se agreden a las defensoras.[306] Otro aspecto diferen-

[301] Por otra parte, cuando se observa la desagregación por género el Boletín trimestral presenta un aumento del 120,6% en las agresiones individuales contra mujeres defensoras, al pasar de 34 agresiones individuales en el primer trimestre de 2018 a 75 en el mismo periodo de 2019. Este incremento porcentual debe generar mayores niveles de alerta en términos del crecimiento año a año por cuanto es muy superior al presentado en las agresiones individuales contra defensores (73,5%). Boletín Enero-Marzo 2019, Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de DD.HH en Colombia.

[302] Informe anual del Programa Somos Defensores (2019). La naranja mecánica. Pág. 86.

[303] Ibid. Pág. 93. "Entre estos casos se encuentra el de Diana Luz Romero Mogajes de Puerto Leguízamo, Putumayo; Sandra Yaneth Luna en Tibú, Norte de Santander; María del Carmen Moreno Páez en Arauquita, Arauca; Leidy Juliet Correa Valle de Peque, Antioquia; y Jessica Viviana Carabalí de Buenos Aires, Cauca"

[304] Por marca de género entendemos las agresiones en las que se expresa la discriminación contra las mujeres defensoras por el hecho de ser mujeres y defender derechos humanos. Tomado del Informe de seguimiento al Auto 098 de 2013: "Sobre la situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018" presentado ante la Corte Constitucional. Red Nacional de Mujeres Defensoras y Corporación Sisma Mujer. Bogotá, Colombia. 2019.

[305] La Corte Constitucional ha señalado que "los actos de violencia contra las mujeres defensoras no están asociados a violencia común sino a un tipo de violencia sociopolítica de género ejemplarizante, que emplea como herramienta la administración del miedo hacia la producción de terror sobre las mujeres", lo cual lleva al alto tribunal a retomar la presunción de riesgo extraordinario de género. Esto quiere decir que en los casos de agresiones contra defensoras se expresa un tipo específico de violencia: la violencia sociopolítica de género, la cual, en primer lugar, explica las agresiones en razón de la doble dimensión que caracteriza a las defensoras: i) ser mujeres en una sociedad altamente discriminatoria y ii) defender derechos humanos en un contexto patriarcal que limita la participación pública de las defensoras. En segundo lugar, la manera como se ejerce dicha violencia contiene dimensiones expresivas de género que buscan castigar, sancionar y limitar el ejercicio político de liderazgo emprendido por las defensoras, por cuanto supone una transgresión a los mandatos de dominación patriarcal y las normativas de género tradicionalmente asignadas a las mujeres. Corte Constitucional de Colombia (2013). Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto 098 de 2013. Pág. 69.

[306] Respectivamente, Defensoría del Pueblo, Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia. 2018. Informe ejecutivo, abril de 2019. Pág. 13. Organización de Naciones Unidas. "Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018". Pág. 24. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2018. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General. 26 de marzo de 2019. Párrafo 85. Pág. 14. Monitoreo periódico realizado por Sisma Mujer sobre las agresiones contra defensoras de derechos humanos.

ciador identificado a través de diferentes fuentes en cuanto a las agresiones en contra de las defensoras es que las mismas suelen extenderse a sus familiares o integrantes de su organización.[307]

Sisma Mujer ha realizado un seguimiento al tipo de liderazgo social y derechos defendidos por las defensoras asesinadas durante el gobierno Duque y se destaca una fuerte tendencia de incremento en los asesinatos de lideresas comunales y comunitarias.[308] Lo anterior desde la tipología y metodología empleada por el Programa Somos Defensores. En tal sentido, de las doce defensoras asesinadas reportadas por Somos Defensores, el 41,8 % (cinco) eran lideresas comunales o comunitarias, mientras que el 58,2 % (siete) defendían derechos de poblaciones específicas como pueblos indígenas 25 % (tres mujeres), ambientales 8,3% (una), afrodescendientes 8,3% (una), víctimas/mujeres 8,3% (una mujer) y de la población Lgbti 8,3% (una).

71

[307] Las principales agresiones señaladas son: amenazas por diferentes medios (vía telefónica, mediante panfletos o mensajes electrónicos); señalamientos, calumnias y estigmatizaciones que reproducen estereotipos discriminatorios de género, robo de información y de equipos a organizaciones de base; advertencias o ultimátum 'sufragios', seguimientos ilegales; acoso; detenciones arbitrarias; uso arbitrario del sistema penal; daños a espacios colectivos que representan la identidad étnica y cultural de sus comunidades; restricciones a la libertad de asociación; violencia sexual; desapariciones forzadas; secuestros; atentados y asesinatos.

[308] El liderazgo comunal hace referencia a directivas de Juntas Administradoras Locales o Juntas de Acción Comunal; por su parte, el liderazgo comunitario involucra a lideresas que trabajan por la promoción, respeto y protección de los derechos humanos de sus comunidades, sin que necesariamente pertenezcan a la Junta de Acción Comunal AC o la Junta Administradora Local.

“

La presencia de proyectos de economía extractivista que limitan la soberanía de las comunidades, agudizan la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos. “

Escenarios de riesgo que deben ser tenidos en cuenta de manera relevante por la Presidencia de la República y las entidades competentes

1

La persistencia y agudización del conflicto armado por la reorganización local de actores armados: Se reconoce un preocupante aumento en las confrontaciones entre diferentes actores armados y en las violaciones a los derechos humanos de la población civil en la gran mayoría de los departamentos del país para establecer el dominio en zonas relevantes para el desarrollo de economías ilegales, especialmente, en las que las Farc-ep tuvieron presencia, expansión territorial del ELN, la conformación de disidencias de las Farc-ep y el afianzamiento de áreas de dominio por grupos armados post-desmovilización;[309] y por la falta de una presencia integral del Estado y los retrasos en la aplicación del Acuerdo de Paz, lo cual ha permitido que grupos armados ilegales y grupos delictivos entren en las zonas y se apoderen de las economías ilícitas, lo que ha dado lugar a un aumento de la violencia.[310]

2

La presencia de proyectos de economía extractivista que limitan la soberanía de las comunidades, agudizan la violencia contra las personas defensoras de derechos humanos. [311]

[309] Situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia. Defensoría del Pueblo. 2018. Informe ejecutivo, abril de 2019.
[310] Organización de Naciones Unidas. "Declaración de Fin de Misión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores y las Defensoras de Derechos Humanos, Michel Forst visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018". Pág. 3.
[311] Verdad Abierta (6 de diciembre de 2018). Cinco casos que le preocupan al relator de la ONU sobre defensores. En: https://verdadabierta.com/cinco-casos-le-preocupan-al-relator-la-onu-defensores/. Recuperado el 12 de febrero de 2019.

4

Los riesgos asociados a los procesos electorales La búsqueda de patrones de violencia ha llevado a unos picos en las cifras de agresiones en contra de la vida de los defensores y las defensoras de derechos humanos, particularmente, en épocas preelectorales y poselectorales. Así se ha corroborado recientemente en procesos como el del Plebiscito por la Paz en octubre de 2016, el inicio de la campaña electoral por la presidencia en diciembre de 2017 y la primera y segunda vuelta de elecciones presidenciales en mayo y junio de 2018.[313]

3

El micro-tráfico y la presencia de economías ilegales. Los barrios vulnerables y las periferias urbanas tienen una fuerte presencia de conflictos relacionados con actividades de micro-tráfico y economías ilegales, que se visibilizan en altos índices de inseguridad, violencia y control sobre la población.[312]

5

La negligencia estatal o connivencia en escenarios institucionales Existencia de fuertes desconfianzas a la hora de hacer denuncias, presunta presencia de actores armados en las instituciones a nivel territorial que hace que lleguen panfletos a las casas de las defensoras sin que ellas le hayan dado la dirección a nadie y dicha información solo esté en la UNP, la Fiscalía o la Secretaría de Gobierno, y posibles situaciones de riesgo para las defensoras a partir del cambio gobierno a nivel nacional y el respectivo ingreso de funcionarios a nivel territorial que comparten la ideología del Ejecutivo en ciertos aspectos.[314]

[312] Informe de Seguimiento al Auto 098 de 2013 presentado a la Corte Constitucional: Situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018. Pág. 75.
[313] Comisión Colombiana de Juristas et. al. Op. Cit., pág.16.
[314] Tomado del Informe de Seguimiento al Auto 098 de 2013 presentado a la Corte Constitucional: Situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018. Págs. 79 y 80.

6

Los movimientos anti-derechos que permean los escenarios políticos y sociales. Además de los riesgos que enfrentan las defensoras de derechos humanos, cuando se trata de defensoras LBT existe un riesgo específico relacionado con la consolidación de movimientos anti-derechos. Los discursos prejuiciosos usados por estos movimientos han promovido acciones de deslegitimación de su trabajo, acoso o intimidación a través de redes sociales, e incluso amenazas y agresiones al considerarlas como promotoras de la "inmoralidad". "La actitud pasiva del Gobierno y su disposición a ceder a las pretensiones de estos movimientos aumentan el riesgo".[315]

7

La participación en la defensa y la implementación territorial del Acuerdo de Paz. Existe un riesgo dirigido hacia las mujeres por su quehacer y compromiso político y social alrededor de la paz, como lo constató el Comité de la Cedaw al llamar la atención sobre el hecho de que "estén siendo amenazadas las mujeres que trabajan para implementar el Acuerdo de Paz a nivel local". [316]

8

El trabajo alrededor de los procesos de restitución de tierras. Dentro de las actividades relacionadas con la reparación de los derechos violentados de las personas víctimas del conflicto armado, se reconoce desde diferentes esquinas institucionales la vulnerabilidad acentuada de las personas que trabajan en procesos de restitución de tierras: "La oposición al avance de la restitución se ha constituido en uno de los principales factores de riesgo de violaciones de derechos humanos contra las personas en los últimos años: en este marco se han presentado la persecución y las amenazas en contra de diversos líderes de estos procesos, o directamente sobre reclamantes de predios en los territorios".[317]

[315] Colombia Diversa, Gaat y Diversas Incorrectas (2019). Informe Sombra para el Comité de la Cedaw. Situación de mujeres lesbianas, bisexuales y trans en Colombia 2013-2018. Pág. 12.
[316] Organización de Naciones Unidas. Cedaw. "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia", CEDAW/C/COL/CO/9 (14 de marzo de 2019). Pág. 5.
[317] Defensoría del Pueblo (2019). Las amenazas y las extorsiones: Desafío a la paz territorial. Bogotá D.C. Pág. 26.

9

El trabajo alrededor de los procesos de veeduría ciudadana como ejercicio local expone a las personas que la ejecutan a las manifestaciones de violencia de aquellos grupos con intereses particulares y envueltos en procesos de corrupción presentes en el territorio. En este sentido, se reconoce a las personas de las Juntas de Acción Comunal y dirigentes cívicas como ejecutoras de sólidas vigilancias alrededor de los recursos públicos y, a su vez, como las principales víctimas de la violencia actual dirigida en contra de líderes y lideresas. [318]

10

Las denuncias de violencias de género ante el sistema de justicia. Una acción particular que ha sido identificada por las mujeres defensoras como generadora de riesgos es la denuncia de los casos de violencia sexual ocurridos en el marco del conflicto armado. Esta amenaza se ve materializada actualmente, en la liberación iniciada desde el año 2015 de los paramilitares condenados durante el proceso de Justicia y Paz. Así, el retorno de los desmovilizados, muchos de ellos victimarios, a las comunidades en las que habitan las mujeres víctimas de violencia sexual que los denunciaron o las mujeres que acompañaron y promovieron el proceso de denuncia de otras mujeres, las ha expuesto a recibir nuevas amenazas y retaliaciones, en un contexto en el que se reconocen procesos de reorganización, rearme y reactivación del conflicto. [319]

[318] Tomado del Informe de Seguimiento al Auto 098 de 2013 presentado a la Corte Constitucional: Situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018. Pág. 85.
[319] Tomado del Informe de Seguimiento al Auto 098 de 2013 presentado a la Corte Constitucional: Situación de las Mujeres Defensoras en Colombia 2013-2018. Pág. 85.

Respuesta institucional en materia de garantías para defensoras de Derechos Humanos

En Colombia sucesivos gobiernos han realizado intentos por formular e implementar una política pública dirigida a la protección de personas defensoras de derechos humanos. Por su parte, el movimiento social de mujeres del país inició desde el año 2009 un proceso de construcción participativa de la propuesta que desde las experiencias de las defensoras, respondería de manera integral y diferenciada a la protección de su integridad y de su labor. Desde entonces se mantiene un complejo proceso de interlocución e incidencia con los sucesivos Gobiernos Nacionales, apoyado por el Ministerio Público y la comunidad internacional, que ha pasado por momentos de ruptura y también ha alcanzado logros significativos. [320]

Sin lugar a dudas los actos administrativos que dan vida al Pigmld y su plan de acción 2018 (Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016 y Resolución 0845 del 14 de junio de 2018), constituyeron en su momento un hito para las organizaciones de mujeres que impulsaron su formulación y para todas las defensoras de derechos humanos del país. El Programa fue concebido con el objetivo de generar garantías adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras de derechos humanos, a través de una perspectiva amplia de integralidad que se materializa en un enfoque integral que asegure medidas de prevención, protección y garantía de no repetición; en el fortalecimiento de las medidas de prevención que permitan impedir los riesgos para las defensoras; en una perspectiva integral para la protección cuando se presentan las agresiones que se concreta medidas con enfoque integral y colectivo extendidas tanto a las familias como a las organizaciones de las defensoras en riesgo; y en más garantías que aseguren la no repetición y menos medidas materiales e individuales..

A pesar de lo anterior la implementación del Pigmld se encuentra enmarcada dentro de una situación histórica de *bloqueo institucional de género*,[321] que ha continuado presente durante el gobierno del Presidente Duque como consecuencia de la falta de

[320] Inclusión del enfoque diferencial dentro del Decreto 4065 de 2011, que creó la Unidad Nacional de Protección; Expedición de la Resolución 805 de 2012, que estableció un Protocolo específico con enfoque de género; Creación del Cerrem para mujeres solicitantes de medidas de protección en el año 2013, en el cual participan desde su instalación y hasta la fecha, dos representantes de las defensoras de derechos humanos, Recepción por parte del Gobierno Nacional del documento de Angélica Bello "Propuesta del movimiento social de mujeres para la formulación de la política pública de garantías para mujeres defensoras", en diciembre de 2013; Promulgación del Decreto 1314 de 2016, por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos, instancia interinstitucional responsable de coordinar y orientar la formulación, implementación y seguimiento del Pigmld; Concertación del Mecanismo de Participación de las organizaciones del Movimiento Social de Mujeres (MSM) en la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos; Expedición de la Resolución 0845 de 2018, por la cual se adopta el Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos.

[321] "Un bloqueo institucional se presenta en aquellos casos en los que existe un grado profundo de desarticulación o de falta de coordinación entre distintas entidades estatales encargadas de una política pública que depende de varias agencias, instituciones y actores sociales; en aquellas situaciones en las que la asignación de funciones y responsabilidades en cabeza de las distintas entidades es difusa; o cuando la capacidad institucional y la apropiación de recursos destinados para atender los distintos componentes de una política, en contrapunto con las obligaciones legales y constitucionales que el Estado asumió al respecto, es insuficiente, como se argumentó en la Sentencia T-025 de 2004". Corte Constitucional. Auto 373 de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. p. 35.

claridad en cuanto a las competencias de las entidades territoriales en materia de prevención y protección, la desarticulación institucional tanto en el nivel nacional como con el territorio que genera que no se atienda oportunamente la situación de riesgo de las defensoras, la falta de voluntad política de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior para formular e implementar el plan de acción del Pigmld, y los retrasos por parte del actual gobierno para convocar a la Comisión Intersectorial de Garantías para Defensoras.[322]

En términos generales durante el primer semestre del mandato del Presidente Duque la respuesta de la mayoría de entidades requeridas, en especial la del Ministerio del Interior, consistía en afirmar que habían avanzado en la implementación del Pigmld; y aunque en junio de 2018 todas las acciones administrativas, jurídicas y técnicas necesarias para iniciar la implementación se habían culminado satisfactoriamente, a diciembre de 2018 las medidas diseñadas en el Plan de Acción no se concretaron del mismo modo. Aún más, con la instalación del nuevo gobierno las organizaciones de mujeres impulsoras del Programa se vieron obligadas a iniciar nuevamente un proceso de interlocución con distintos representantes de las instituciones responsables, con lo cual la implementación se retrasó significativamente.

A pesar de los rezagos es importante citar como experiencias exitosas en materia de su implementación, la instalación de las Mesas Territoriales de Garantías para Mujeres Defensoras en Putumayo y Montes de María;[323] una vez más como resultado de las acciones de exigibilidad e incidencia de las organizaciones de mujeres y el apoyo del Ministerio Público.

Si bien a la fecha no es posible establecer de manera objetivamente verificable un cambio favorable en las condiciones de riesgo que viven las mujeres defensoras de estas dos regiones, la experiencia de implementación territorial que sigue los lineamientos del Pigmld puede indicar estrategias acertadas hacia la materialización del Programa.

Aunque durante el primer semestre del mandato del Presidente Duque la implementación del Programa se mantuvo en una absoluta inactividad, es preciso reconocer que ante la persistente insistencia y liderazgo de las organizaciones sociales y el movimiento de derechos humanos, en particular, las organizaciones del movimiento social de mujeres a partir de enero de 2019 se ha venido reactivando, además de la reciente dinamización de los restantes espacios de garantías dentro de los cuales se encuentran la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad en la que se formaliza la participación, con voz pero sin voto, de las plataformas de mujeres Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y del Grupo de Trabajo Género en la Paz–Gpaz en enero de 2019; la Mesa Técnica de Género de la Subcomisión Nacio-

[322] La Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos se crea con la expedición del Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016

[323] Se realizó el primer espacio interinstitucional dirigido a la implementación de medidas concretas que garanticen la integridad de las defensoras en el departamento del Putumayo el 6 de agosto de 2018, y desde entonces se han realizado otras dos sesiones y se ha establecido un Plan de Acción que actualmente se encuentra en marcha. El mismo avance se registra en la Mesa Territorial de Montes de María, que se ha reunido en tres oportunidades entre diciembre de 2018 y junio de 2019 y cuenta también con un Plan de Acción en desarrollo.

72

nal de Garantías de Seguridad que busca aportar insumos técnicos con perspectiva diferencial de género para cumplir con su mandato, instalada en marzo de 2019; el Espacio de Confluencia integrado por las plataformas de DDHH, la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular para la construcción de la Política Pública Integral de Respeto y Garantía para la Defensa de Derechos Humanos y el restante conjunto de políticas en construcción y/o en ejecución referidas todas a procesos de garantías y seguridad; la Mesa Nacional de Garantías en el marco del Proceso Nacional de Garantías en la que se propuso un análisis de las políticas emitidas por el gobierno para atender la problemática de las agresiones en contra de las personas defensoras de derechos humanos llevada a cabo en junio de 2019; y la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras encargada de dar impulso a la implementación del Pigmld que por primera vez sesionó el día 09 de julio de 2019.

Por último, se resalta la incorporación del Pigmld dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022,[324] específicamente en el Pacto por la igualdad de la mujer, línea estratégica "Promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias", estrategia "Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica y seguridad ciudadana" referida a que el Ministerio del Interior diseñará una forma integral de abordar las acciones de prevención, protección y garantías de no repetición en torno a la articulación y misión institucional, lo cual genera un ambiente propicio para que se asegure la implementación eficiente del Programa dotándolo de recursos financieros, humanos e institucionales adecuados.

[324] Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Gobierno de Colombia. Presidente Iván Duque Márquez. Departamento Nacional de Planeación, 2019.

Seguimos con los mismos zapatos rotos

Primer año de Duque: Balance de una víctima

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado -MOVICE

"La problemática de este país es muy grande y desde que no haya un presidente o presidenta que transforme Colombia con justicia social desde lo humano, la educación y la dignificación de las víctimas, no va a haber progreso", sentencia Margarita Restrepo, víctima de lo que se denominó la Operación Orión en la Comuna 13 de Medellín.

Margarita tiene 56 años, los ojos tristes y las piernas fuertes de tanto caminar. Los últimos 17 años de su vida los ha dedicado a buscar a su hija Carol Vanessa Restrepo, desaparecida en octubre de 2002 en el marco de la Operación Orión, comandada por miembros de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Fuerza Aérea, en alianza con grupos paramilitares.

Pero este camino, al igual que el dolor, ha sido compartido, lo que le ha permitido mantenerse fuerte para exigir justicia. La búsqueda la ha hecho acompañada de la Obra Social Madre Laura, el Grupo Mujeres Caminando por la Verdad, la Corporación Jurídica Libertad y el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice).

Para Margarita y las demás mujeres y familiares que buscan a sus desaparecidos/as esta arremetida de actores armados en su comunidad duró nueve días, pero la versión oficial habla de tres.

Al respecto, habitantes de la comuna aseguran que del 16 al 25 de octubre de ese año desaparecieron cerca de noventa personas cuyo paradero sigue siendo incierto para quienes como Margarita se han echado al hombro la búsqueda.

Conocer la verdad, saber por qué lo hicieron, porqué a su hija, porqué le causaron el dolor de vivir el resto de su vida buscando respuestas, recorriendo las calles, las entidades, las organizaciones en busca de apoyo para encontrarla, se ha convertido en la tarea constante de Margarita y la de muchas mujeres y familiares que no se rinden en una lucha que ha traído revictimización antes que respuestas.

El 24 de noviembre del 2016, con la firma del Acuerdo de Paz nació para todos y todas una oportunidad. Una oportunidad para que por fin las víctimas tengan la esperanza de ser el centro y el eje, donde por primera vez se piense en colectivo para sumar fuerzas y lograr vivir en un país sin violencia.

Balance de una víctima

"El año pasado, estuve en un foro en Urabá al cual asistimos muchas víctimas, líderes y lideresas. Duque nos saludó de beso, nos abrazó y logré preguntarle qué iba a hacer por las víctimas de crímenes de Estado, por las víctimas de la Comuna 13 y por quienes buscamos a nuestros familiares desaparecidos. Él me contestó yéndose por las ramas. Ahí supe que seguiríamos invisibilizadas", cuenta con un gesto de resignación.

Margarita actualmente se encuentra desplazada de la Comuna donde había vivido la mayor parte de su vida, por buscar la verdad, por ser vocera y ejercer el liderazgo de las mujeres que reivindican la memoria y esperan que Álvaro Uribe algún día pida perdón públicamente por el daño que ha causado a su comunidad.

"Para nadie es un secreto que Álvaro Uribe es el mayor responsable en este hecho, por eso nosotras hemos exigido que él nos pida perdón a las y los habitantes de la comuna, que diga la verdad de lo que pasó, y sobretodo que les devuelva la dignidad a las víctimas".

Sin embargo, tanto ella como las demás mujeres del grupo reconocen que mientras Iván Duque continúe en el poder, ese anhelado momento no va a llegar, pues este año de gobierno les ha dejado claro que la reparación a las víctimas no es una prioridad.

"En este año, Duque ha desconocido a las víctimas y principalmente a las víctimas de crímenes de Estado. Ha buscado atacar el Acuerdo de Paz por el que tanto nosotras luchamos. Ha saboteado la Jurisdicción Especial para la Paz, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, la Comisión de la Verdad, y eso definitivamente nos demuestra que la centralidad de las víctimas en este país sigue siendo un sueño. Ese es mi balance", agrega.

Por otra parte Margarita resalta la continuación de los asesinatos y ataques en contra las personas defensoras de los Derechos Humanos, como uno de los factores por los cuales su apreciación frente a las acciones emprendidas por Iván Duque en el último año no han sido satisfactorias ni mucho menos consecuentes con las necesidades reales por las que está atravesando Colombia.

"Duque no ha buscado alternativas, no ha facilitado ni liderado procesos en los que se brinden herramientas de prevención, de protección y de autoprotección para nosotras las personas que somos líderes y lideresas; por el contrario, ha fomentado la estigmatización de nuestra labor."

Según cifras de Indepaz, desde el inicio del gobierno Duque se han registrado más de 200 crímenes contra líderes y lideresas sociales. He ahí la razón de la indignación de las víctimas, pues quienes han defendido la vida sólo representan cifras muertas en una democracia estéril que no permite retoñar la esperanza. Las víctimas han confiado y le han apostado a

la paz, han respaldado los acuerdos que trágicamente han sido truncados por la falta del compromiso del gobierno del Presidente Iván Duque y de los parlamentarios que incumplen con su deber defender la construcción de un país con justicia social.

"De un año que tiene Duque de estar en la presidencia lo único que las víctimas podemos evaluar es de acuerdo a las acciones que haga en defensa de la vida, y las cifras de los asesinados a líderes y lideresas hablan más duro que cualquier cosa", expresa Margarita.

Para las víctimas de Crímenes de Estado como ella el incumplimiento de lo pactado en el Acuerdo de Paz es un incumplimiento no solo a Colombia, a sus ciudadanos y las víctimas, sino a toda la comunidad internacional que apoyó y respaldó el proceso de paz.

"Una de las recomendaciones que yo le haría a Iván Duque es que no deje de lado la reparación integral a las víctimas. En memoria, en reconocimiento de lo que hizo el Estado en la Comuna 13 y en lo económico. No es justo que a las víctimas las estén reparando después de los 75 años. Cuando a mí me desaparecieron a mi hija yo tenía 40 años, no escogieron una edad para hacerme ese daño, cómo van a escoger una para darme una reparación".

Por tanto, las víctimas de crímenes de Estado piden a Duque que gobierne con y para la gente, para fortalecer las instituciones y la legalidad y no a sus detractores. Las madres como Margarita que llevan años buscando a sus hijos e hijas le piden que busque a los miles de desaparecidos, que los encuentre y los devuelva a sus familias, que no sea cómplice de prácticas como la que sucede en casos como el Comuna 13 en donde las instituciones sabotean la posibilidad de hallar a los desaparecidos que fueron arrojados a las escombreras.

Las víctimas le exigen a Duque que no siga promoviendo prácticas que mantienen a Colombia al lado de Haití y Somalia como una de las tres naciones del planeta con mayores índices de desigualdad social. Que no siga siendo cómplice de la violencia, el odio y la indiferencia, para que se haga posible el sueño de dejar de caminar con los mismos zapatos rotos.

Lunático
matador®

Corrupción, falsos positivos y operación silencio

Escándalos de la Fuerza Pública en el Gobierno Duque

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
Coordinación Colombia – Europa – Estados Unidos

Son cada vez más frecuentes y variados los escándalos que se originan en el Ejército desde el comienzo del gobierno de Iván Duque, como diversos los intentos del Gobierno por ocultar la realidad de los mismos, desviar la razón de sus causas o incluso por proteger y justificar a los implicados en estas acciones. Estos escándalos comprenden actos abiertos de corrupción, reaparición de casos de falsos positivos y otras modalidades de ejecuciones extrajudiciales, directivas secretas y órdenes del Comandante del Ejército que presionan duplicación de resultados operacionales que propician nuevos casos de falsos positivos, frecuentes y graves demostraciones de connivencia y apoyo directo a grupos paramilitares, y otras acciones de abusos de uso de la fuerza y violencia directa en contra de civiles en las zonas más afectadas por el conflicto armado, que han generado una verdadera crisis humanitaria y regreso a la situación de guerra en diversas regiones, especialmente en zonas como el Catatumbo, Sur de Córdoba y Bajo Cauca en Antioquia, Chocó, Cauca, Meta y Guaviare.

Varios factores han incidido en la proliferación de estos abusos y actuaciones ilegales: 1. La remoción de gran parte de los mandos de la cúpula militar que estuvieron comprometidos en sacar adelante el proceso de Paz con las FARC y en la implementación de los acuerdos en distintas regiones; 2. La selección para el procedimiento de ascensos a cargos de mando a oficiales que se conocía estarían relacionados con violaciones graves a derechos o actos de corrupción, y 3. El nombramiento en la nueva cúpula militar de oficiales militares con señalamientos de involucramiento en casos de ejecuciones extrajudiciales por parte de tropas a su mando mientras comandaban las estructuras militares que las perpetraron.

En cuanto a lo primero, históricamente los procesos de paz en Colombia han contado con gran resistencia por parte del estamento militar. Por ventura uno de los principales factores de éxito en el proceso que culminó con la firma del Acuerdo de Paz fue la presencia de un grupo significativo de mandos militares y policiales que lo apoyaron, aun en medio de ataques por parte de distintos sectores de la extrema

derecha civil y militar y especialmente de caracterizados dirigentes del partido político hoy en el gobierno.

La conformación de la nueva cúpula militar con antecedentes de corrupción obedeció a dicha exigencia e incluyó en puestos claves a mandos implicados directamente o indirectamente en casos de ejecuciones extrajudiciales o en actos previos de corrupción, como el actual comandante del Ejército General Nicacio Martínez, el General Jorge Romero Pinzón, jefe del Comando de Apoyo Integral y Desarrollo,[325] y el ascendido coronel Diego Luis Villegas, a pesar de las advertencias hechas al Presidente por un gran número de miembros del Congreso, organizaciones como Human Rights Watch y congresistas norteamericanos sobre los antecedentes de varios de los candidatos a esos ascensos señalando su vinculación de manera directa o indirecta a diversos casos de falsos positivos, incluyendo el reciente de Dimar Torres.

Los casos de ese tipo de asesinatos en marzo, abril y mayo de este año revelan el regreso de las ejecuciones extrajudiciales y acciones deliberadas de la fuerza pública para impedir a las organizaciones y comunidades el acceso a las zonas donde ocurrieron los mismos, así como la negativa de la Fuerza Pública a informar de manera transparente al respecto; y también la práctica reciente de no informar en sus reportes sobre las presuntas bajas en operaciones militares, pues en ellos solo se habla de desmovilizaciones y capturas con términos imprecisos como "afectaciones" o "neutralizaciones".[326] En tal sentido, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en su informe presentado en marzo de este año manifestó "su preocupación por los once casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales registrados en Antioquia, Arauca, Huila, La Guajira, Magdalena y Norte de Santander", los cuales se habrían originado principalmente "en la falta de mando y control por parte de los comandantes respectivos, así como la ausencia de disciplina táctica y de seguimiento de protocolos establecidos para el uso de la fuerza de acuerdo con los estándares internacionales".[327] Igualmente en el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia durante el 2018, en referencia al reporte de organizaciones no gubernamentales, cita que "hubo 27 casos de "muertes intencionales de civiles cometidos por agentes estatales" que incluyeron 34 víctimas".[328]

[325] Semana, 23 agosto 2019.

[326] El 7 de marzo en el corregimiento de Micoahumado, Morales, Sur de Bolívar fue muerto por tropas del Ejército Nacional, Fuerza de Tarea Conjunta Marte el campesino José Sánchez Quintero, de 18 años, y herido Henry Saravia, de 27, (Uniandes , 28 marzo 2019, "El miedo a los 'falsos positivos' vuelve al sur de Bolívar". En: https://cerosetenta.uniandes.edu.co/liga-contra-el-silencio-falsos-positivos/; el 26 de marzo de 2019, tropas de la Fuerza de Tarea Conjunta Hércules dieron muerte a los campesinos Tomás Solís y Winston Preciado, ("Asociación de Juntas de Acción Comunal de los Ríos Mira, Nulpe y Mataje – Asominuma. Denuncia. Ejecuciones Extrajudiciales en contra de campesinos mientras dormían", 2019. En: https://web.facebook.com/435932063815004/posts/449914252416785/?_rdc=1&_rdr En la zona rural de Tame, Arauca 3 personas fueron presentadas como muertos en combate, el pasado 2 de mayo, por tropas de la Fuerza de Tarea Quirón del Ejército, (Semana, 23 junio 2019); el 22 de abril en la vereda Campo Alegre, del municipio de Convención, fue asesinado por tropas de la Fuerza de Tarea Vulcano el desmovilizado de las Farc y líder de la comunidad Dimar Torres (Semana, 1 junio 2016), Blu Radio, mayo 2019).

[327] ONU. Consejo de Derechos Humanos, 2019, párrafo 95.

[328] Departamento de Estado, 2019. Pág. 2

De otra parte, las publicaciones de The New York Times sobre los formatos y órdenes del Comandante General del Ejército Nicacio Martínez en el cual se presionaba a los mandos a duplicar sus resultados operacionales, incluidos aquellos representados en "bajas", y de la Revista Semana sobre la que llamó "Operación Silencio" al respecto, evidencian cómo se estaba propiciando el retorno a la práctica del "body count" que en su momento fueron la base para la proliferación de las operaciones fraudulentas para presentar resultados operacionales conocidas como falsos positivos, y la forma como la persecución no se limita a quienes han divulgado las directivas que presionan o favorecen las bajas dentro de dicho fenómeno,[329] sino también a quienes divulguen casos de presuntas ejecuciones extrajudiciales o a quienes están contando la verdad sobre los responsables de estos crímenes ante la Jurisdicción Especial para la Paz. Hasta el punto de tener que decretar medidas cautelares en varios procesos.

Intentando superar los escándalos nacionales e internacionales derivados, el

[329] Uno de los oficiales que habló sobre estos hechos a la Revista Semana relató que "el fondo de la cacería no es solo para saber quién contó lo de las directivas de resultados. El verdadero fondo también es evitar que se conozcan otras cosas de algunos que están al frente de la institución" (Semana. 23 junio 2019)

Presidente Duque conformó una "Comisión Presidencial de Excelencia Militar"[330] con juristas destacados por su afinidad al gobierno y al proyecto del uribismo,[331] a pesar de que se debía hacer una evaluación de la normatividad operacional de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional a la luz del orden constitucional y legal, del derecho de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La Comisión dice haber realizado una exhaustiva revisión de "los documentos de política, manuales, protocolos, directivas y circulares, órdenes operacionales y demás documentos que hayan expedido el Ministerio de Defensa Nacional y las fuerzas Militares y de Policía a la luz del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos",[332] pero no la información "sujeta a reserva legal", desconociendo que en gran parte ese es el carácter de las normas operacionales de la Fuerza Pública; y concluye que "desde enero del 2019 hasta la fecha, no ha hallado queja, denuncia o noticia indicativas de la posible reproducción de este fenómeno atroz de los 'Falsos Positivos'",

[330] Decreto 898 de 24 de mayo de 2019
[331] Conformada por el ex fiscal Alfonso Gómez Méndez, y los ex magistrados Hernando Yepes Arcila y Mauricio González Cuervo, aunque después extrañamente apareció siendo parte de la Comisión Felipe Ortegón Pulido en calidad de Secretario Técnico, cuota política de la Vicepresidenta Martha Lucía Ramírez
[332] Comisión de Excelencia Militar, 2019 p. 2

y que dichas ejecuciones extrajudiciales no encuentran asidero ni en el las normas operacionales vigentes en la primera década de este siglo, ni en las órdenes o disposiciones actuales.

Para llegar a dicha conclusión la Comisión acude a dos falacias: la primera indicar que las famosas directivas sobre resultados buscan que se produzcan dichas "afectaciones" (que consisten en bajas tanto como en capturas o desmovilizaciones), pero prefiriendo claramente las desmovilizaciones y las capturas antes que las bajas, cosa que por ninguna parte dicen las directivas ni los formatos-orden que los contienen; y en segundo lugar que las directrices mencionadas exhiben opción por la menor letalidad al privilegiarse en la medición de resultados operacionales "las desmovilizaciones colectivas e individuales sobre las capturas, y de éstas, a su vez, sobre las muertes en combate".

Ello no es cierto, y para comprobarlo no hay que apelar a las directivas secretas del derecho operacional: Basta considerar que la Directiva 015 de 2016 del Ministerio de Defensa en relación con integrantes de los llamados Grupos Armados Organizados dispone o autoriza contra ellos el uso del máximo de la fuerza letal disponible.

Aunque la Comisión quiere dar un parte de tranquilidad indicando que las directrices sobre resultados ya fueron derogadas, la verdad es que sólo se derogó la denominada "Planteamiento de Objetivos 2019", en la que se exigía a cada comandante cotejar las bajas, desmovilizaciones y capturas del 2018 y proyectar sus metas de incremento voluntario en cada unidad para el 2019, olvidando la directiva que contiene las "50 Órdenes de Comando", la cual sigue rigiendo los resultados de las operaciones militares y ordenado la comisión de "golpes oportunos y masi-

vos", lo mismo que prescribe "no exigir la perfección en las operaciones. Hay que lanzar operaciones con un 60-70% de credibilidad y exactitud". Estas órdenes son el verdadero peligro para la vida de los civiles, pues podrían terminar siendo objeto de operaciones militares cuando sean objeto de señalamientos con un margen de credibilidad muy bajo, igual que siguen vigentes otras órdenes por escrito que disponen que "la meta es doblar los resultados operacionales en todos los niveles del mando".[333]

De otra parte, y aunque no han generado las reacciones deseables, en el primer año de gobierno se han exhibido innumerables hechos que denotan graves conductas de cooperación y articulación con grupos paramilitares por parte de un sector importante del mando militar, como la detención en junio del jefe paramilitar Miguel Antonio Bastidas, alias Gárgola, jefe del grupo paramilitar del Putumayo La Constru, cuando se desplazaba en un vehículo del Ejército por la ciudad de Bogotá en compañía del coronel Elkin Alfonso Argote Hidalgo, jefe del Estado Mayor del Comando de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional.[334] Protegido por este coronel desde hacía más de un año, este sujeto llevaba varios meses alojado en el Cantón Norte, una de las guarniciones militares más importantes de Bogotá. La Fiscal informó que no descarta que otros militares continúen trabajando para este grupo paramilitar.[335] O igualmente la detención a comienzos de julio de un camión del Ejército cargado con dotaciones, uniformes y morrales de campaña de uso exclusivo del Ejército Nacional que había sido enviado desde Bogotá con destino a los grupos paramilitares de la región de Urabá; y el caso de los permisos especiales de porte de armas, que a diferencia del salvoconducto convencional permite andar con armas en tiempos de prohibición general y en cualquier parte del país, a cambio de gruesas sumas de dinero entregadas a mandos militares de esta unidad militar que habían establecido un verdadero cartel de venta de estos permisos. [336] Hechos como este explican fácilmente la expansión acelerada de grupos paramilitares en Medellín y los municipios vecinos, como el llamado Clan del Golfo.[337]

La connivencia con estos grupos se ha documentado ampliamente en varios informes y alertas de riesgo de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones sociales y no gubernamentales.[338]

[333] The New York Times (18 de mayo de 2019). "Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales". En: https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/colombia-ejercito-falsos-positivos/?smid=wa-share-es / Por Nicholas Casey

[334] Caracol, 28 junio 2019

[335] Mi Putumayo, 8 julio 2019.

[336] El Colombiano, 23 julio 2019.

[337] El Espectador, 9 mayo 2019.

[338] Por mencionar dos ejemplos recientes, el Defensor del Pueblo mencionó que justamente en una de las regiones más militarizadas, el Pacífico colombiano, se han creado recientemente 17 grupos armados (El Espectador, 30 julio 2019). Reiterativamente, la Comunidad de Paz de San José de Apartadó denuncia la presencia y hostigamiento de grupos paramilitares desde hace varios años en su territorio ante la mirada complaciente de las Fuerzas Militares acantonadas en la zona (Comunidad de Paz de San José de Apartadó, 12 julio 2019, "Delincuencia política estatal con máscara de delincuencia común". En: https://www.cdpsanjose.org/node/173). Estos hechos sin embargo, a diferencia de los actos de corrupción, y dentro de estos los que han afectado a grandes empresas, no generan en el Estado las reacciones necesarias para investigar, individualizar y llevar ante la justicia a los responsables de estos crímenes.

En cuanto a la corrupción uno de los mayores focos de prácticas de este tipo ha sido denunciada en la Cuarta Brigada con sede en Antioquia, en donde tanto la Fiscalía como la Procuraduría investigan multimillonarios desvíos de dineros destinados al mantenimiento de vehículos y a la compra de combustible, adicional a la citada venta de salvoconductos. De otra parte, el general Adelmo Fajardo, segundo comandante del Ejército tuvo que ser retirado del servicio ante las denuncias de sus subalternos sobre exigencias millonarias de dineros para sus gastos personales y los de sus familias, los cuales debían ser cubiertos con desvíos de dineros de la contratación y exigencias adicionales a los proveedores. Y en la Brigada 12 en Caquetá las denuncias de corrupción involucran al brigadier general César Augusto Parra León mientras estuvo al frente de esa unidad.

> “Bajo el nuevo gobierno y con la nueva cúpula militar los abusos y desmanes de la Fuerza Pública han ido en aumento, y parecen estar desbordados, mucho más en donde se ha militarizado los territorios, especialmente en el Bajo Cauca, Norte de Antioquia, Sur de Córdoba, Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Meta, Guaviare, Arauca y Catatumbo.”

Otro asunto crítico han sido los abusos y otras graves violaciones a los derechos humanos. Bajo el nuevo gobierno y con la nueva cúpula militar los abusos y desmanes de la Fuerza Pública han ido en aumento, y parecen estar desbordados, mucho más en donde se ha militarizado los territorios, especialmente en el Bajo Cauca, Norte de Antioquia, Sur de Córdoba, Chocó, Cauca, Nariño, Putumayo, Meta, Guaviare, Arauca y Catatumbo. En regiones como el Norte de Antioquia o Catatumbo se denuncian detenciones masivas, empadronamientos, censos, registros masivos de identidad mediante fotografías o escaneo de documentos, judicializaciones masivas o amenazas de judicialización, estigmatizaciones por parte de la tropa y mensajes de texto o recados llamando a líderes “a desmovilizarse”, robo de alimentos, ganado y herramientas, control e intromisiones al derecho de reunión, control de alimentos, toques de queda impuestos de facto y patrullajes con civiles encapuchados que señalan o detienen a los miembros de la comunidad.[339]

En otras regiones como el Chocó o el Cauca las comunidades denuncian pasividad o tolerancia con los confinamientos o desplazamientos impuestos por paramilitares o por enfrentamientos entre estos y grupos de disidencias o del ELN, lo mismo que disparos indiscriminados contra indígenas y pobladores.[340] El terror cotidiano está generando situaciones humanitarias críticas que claman la intervención de las

[339] Segunda Misión de Verificación Humanitaria Región del Catatumbo, 2019.
[340] Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 31 mayo 2019, “Acciones militares oficiales generan zozobra en comunidades del Bajo San Juan” En: https://www.justiciaypazcolombia.com/acciones-militares-oficiales-generan-zozobra-en-comunidades-del-bajo-san-juan/?fbclid=IwAR3AMNub5D8zYQack0UbvpT8qV7WgCDH64LOnwjl7oFmP3SLdBJXd4r9Luc

autoridades y organismos judiciales y de control, pero pasan mayormente inadvertidos para la opinión pública nacional e internacional, en la cual pareciera que la única situación humanitaria es la representada por los asesinatos de los líderes sociales, que aunque es de mucha gravedad, corre el riesgo de opacar el terror cotidiano que se vive en amplios territorios de militarización extrema.

Tibias medidas para afrontar la crisis

Los hechos de abusos y corrupción documentados constituyen una verdadera tormenta que amenaza la estabilidad institucional, genera crisis humanitarias y crea ambientes enrarecidos en los que prolifera la desconfianza en el futuro a la vez que instalan dinámicas de guerra en las regiones que deterioran los logros del proceso de negociación con las FARC y la distensión que se había alcanzado con el ELN. Quizá sea el propósito oculto de muchos sectores que en el ámbito legislativo impiden el avance de los acuerdos, y en los territorios hacen lo imposible por perpetuar dinámicas de polarización y confrontación.

Por eso las medidas hasta ahora impulsadas por el Gobierno Duque no han podido superar la crisis en el estamento militar. Más allá del retiro del servicio de cinco generales muy implicados en estos escándalos, y el traslado de otros, no se han tomado medidas para llevar sus acciones ante la justicia.[341] Los señalamientos que implican de manera directa al comandante del Ejército no han impedido que continúe en el cargo. Extrañamente, el recién nombrado Segundo Comandante del Ejército, general Mario Augusto Valencia Valencia, es también un militar profundamente cuestionado, entre otros asuntos por haber permitido la fuga mientras estaba detenido a su cargo, del mayor (r) Cesar Alonso Maldonado, condenado por su responsabilidad en el atentado del dirigente sindical Wilson Borja, cuando se desempeñó como comandante del Batallón de Policía Militar #13 ubicado en Puente Aranda, Bogotá.

Denuncian los medios que el general Eduardo Quiroz, Jefe de Contrainteligencia del Ejército, señalado por varios oficiales ante los medios de orquestar la cacería de brujas en contra de quienes se han atrevido a denunciar las maniobras que buscan retornar al Ejército a la práctica atroz de los falsos positivos y al silencio cómplice con la corrupción, fue trasladado a otro cargo dentro del Ejército y finalmente ascendido a la unidad encargada de operaciones militares y asesoría al comando del Ejército en todo lo relacionado con las operaciones militares que se adelantan en el territorio nacional, lo que le sigue dando amplio acceso a toda la inteligencia militar, pese a que como lo reveló Semana el alto oficial estuvo a cargo de una persecución contra los militares que le entregaron información a los medios de

[341] Por distintos hechos relacionados con los escándalos de corrupción el gobierno llamó a calificar servicios a los generales los generales Adelmo Fajardo, Segundo Comandante del Ejército; el mayor general Juan Vicente Trujillo, Comandante de la División de Asalto Aéreo; el brigadier general César Augusto Parra, Jefe del Departamento Conjunto de Planificación y Transformación y el mayor general Francisco Javier Cruz Ricci, jefe del Departamento de Implementación y Estabilización. Ya antes había retirado del servicio al general Jorge Horacio Romero. También ordenó el traslado a Chile como agregado militar del mayor general Jorge Salgado, que se desempeñaba como Inspector General del Ejército.

comunicación sobre las órdenes que revivieron el temor de los falsos positivos. Los militares que se han atrevido a denunciar las corrupción, a dar a conocer órdenes y directrices ilegales que ponen en peligro la vida de los civiles, o que han acudido ante la JEP a declarar lo que saben sobre la responsabilidad de otros mandos en temas como falsos positivos, siguen siendo perseguidos y sometidos a la estrategia del silencio forzado.

Aunque el Presidente Duque expresó que iba a ser implacable con la corrupción dentro del Ejército, y el Ministro de Defensa anunció que se tomarían medidas en el mismo sentido,[342] la verdad es que éstas han sido muy tibias y parecen mostrar que el Gobierno no puede poner fin a la corrupción y a las violaciones a los derechos humanos, cuando son suscitadas por él mismo al seleccionar una cúpula y ordenar unos ascensos en puestos de comandancia a oficiales muy cuestionados, que se han convertido en un obstáculo para la depuración interna de la institución y para tomar medidas que impidan la repetición de las violaciones, los abusos y los escándalos.

En esta situación el país requiere una verdadera depuración de la Fuerza Pública. Para ello debe activarse de inmediato la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con funciones de depuración normativas, institucional y de formulación e implementación del plan de acción para el sometimiento y/o desmantelamiento del paramilitarismo. Y hacerse públicas todas las órdenes y directivas que integran el llamado derecho operacional, especialmente las que propicien vulneraciones del derecho a la vida de los civiles, o busquen ocultar, distorsionar, impedir que se conozcan o que haya una debida rendición de cuentas por las graves violaciones a los derechos humanos, y especialmente las perpetradas en el marco de operaciones militares y policiales.

[342] "No seremos indulgentes ni temerarios, pero sí, sumamente diligentes", El Espectador, 18 julio de 2019.

El general Montoya
matador®
¡¡NO, A USTED!!
¡¡LO SEÑALÓ A USTED!!
+ FALSOS POSITIVOS O CRÍMENES DE ESTADO

LA DESPEDIDA DE AQUILEO MECHECHE[343]

Texto y fotos: Jesús Abad Colorado

Aquileo Mecheche Baragón, de 52 años, huyó a finales de marzo de El Jagual, vereda de Riosucio (Chocó), pensando en salvar su vida, junto con otro líder que viajó hasta Quibdó. Aquileo se quedó en Riosucio. La situación de confinamiento de sus hermanos emberas y el miedo de alejarse de su pueblo lo hicieron permanecer en el casco urbano. Estaba confiado en la cantidad de Fuerza Pública que hay en el pequeño municipio a orillas del río Atrato. Así se lo dijo, entre risas y también preocupado, a varios amigos: "Lo único que hago es defender a mi pueblo Embera. No le hago ni le hacemos daño a nadie, al contrario. Nos quieren sacar de nuestro territorio, pero somos un pueblo pacífico que tiene memoria y resiste". Aquileo sabía que no solo era un esposo y padre de varios niños que se quedaron en El Jagual, sino rector, maestro y el alma líder del pueblo Embera Dóbida de la cuenca del río Truandó, en el resguardo de Jagual Chintadó.

El sicario de las AGC que mató al líder Aquileo Mecheche estaba seguro de sus pasos. Llegó caminando por la parte posterior de la iglesia junto al parque, donde el líder se encontraba en un pequeño bar, y le disparó en su cabeza. Al salir otro matón lo esperaba en una moto y huyeron por las calles estrechas. Las autoridades en Bogotá y la región dijeron a coro lo que todos sabemos de memoria: que habría investigaciones exhaustivas, pero el sicario que disparó tres veces sabía que allí en Riosucio nadie lo perseguiría. Es la historia repetida de líderes y comunidades ribereñas del río Atrato que desde 1997, cuando se desarrolló la operación Génesis, vienen perdiéndolo todo. Aquí en Colombia, culpables hay muchos, pero todos se lavan las manos, porque saben quiénes son siempre los perdedores.

[343] Publicado en El Espectador el 20 de abril de 2019

Rubilda Rubiano se cubrió el cuerpo con jagua en señal de luto por el asesinato de su esposo, el líder indígena Aquileo Mecheche.

El cuerpo de Aquileo Mecheche fue llevado por sus familiares y amigos el sábado, casi a las 10 de la noche, después de seis horas y media de travesía desde Riosucio. Su cuerpo había regresado descalzo, en un ataúd gris, y era llorado por su pueblo en el salón comunitario donde muchas veces levantó su voz para hablar de resistencia y autonomía, pero también de la situación de violencia que los mantenía al borde del abismo. Al pueblo Embera Dóbida de El Jagual, donde había nacido y estaba enterrado el ombligo de Aquileo Mecheche, regresó para ser sembrado de nuevo en la tierra. Y allí casi no podemos llegar el domingo 14 de abril desde Riosucio. Tenía miedo de ir, pero quería acompañar a su familia y a su comunidad, que, junto a otras de esta región del Pacífico, está viviendo desde hace un par de años una situación de violencia y confinamiento muy grave por la acción de grupos armados ilegales y la inoperancia o complicidad de los legales.

Los acompañantes, en medio de la zozobra, me dijeron que los ríos estaban muy secos por el verano en la zona, pero desde muy temprano, el cielo gris y los rayos en las cabeceras de los ríos dejaron ver las lágrimas del dios embera Karagabí por la muerte de uno de sus hijos: Aquileo Mecheche Baragón, el primer líder de esa comunidad asesinado.

La cantidad de agua que horas después empezó a correr por nuestros cuerpos y por los ríos Truandó, Quiparadó y Chintadó hablaba del dolor de la madre tierra. Sobre las dos de la tarde, mientras subíamos en el bote, los troncos y trozos de cientos de árboles empezaron a bajar y bajar y a formar empalizadas que taponaron el río en distintos tramos. La fuerza y valentía de los emberas, que conocen cada metro de sus ríos, porque son sus propias venas, atravesaron a punta de alma y fuerza, arrastrando por la tierra el bote en algunos lugares, destajando con machete la naturaleza.

Los bosques que Aquileo Mecheche defendió por ser sombra, refugio y origen de vida fueron los mismos por los que los Embera Dóbidá trasladaron su cuerpo para que volviera de nuevo a la tierra.

Era Domingo de Ramos y nuestro viacrucis estaba en cada paso que dábamos sobre los troncos que se entrelazaban más y más y crujían con la fuerza del agua. Pensaba, por mi torpeza para caminar sobre cada empalizada, que en cualquier momento me iría al fondo del río y quedaría atrapado entre raíces y troncos, pero me daba pena decir algo ante la soledad, el miedo, el olvido y la violencia que están viviendo tantas personas y comunidades emberas y pueblos afros que parecen no importarle a nadie en Colombia. Vivimos en un país racista y clasista que se ufana de su naturaleza y su riqueza cultural y étnica, pero que les está destruyendo sus vidas, porque también hemos sido cómplices.

Fueron ocho horas y media de travesía desde Riosucio. Primero por el Atrato, luego por el río Truandó y finalmente por el río Chintadó, que le da nombre al resguardo. Chintadó para nosotros, para ellos es Chindaudo, que significa "río de estrellas". Hemos sido ciegos e ignorantes de toda esta riqueza cultural y lingüística que poco a poco hemos ido borrando, como lo hacemos con sus vidas y la naturaleza. En nuestro país hay muchas formas de violencia.

Cuando llegamos al caserío, sobre las seis de la tarde, me rodeó una veintena de personas que me preguntaron a qué medio de información representaba, si sabía de otros medios que irían y si algún funcionario del Gobierno estaría con ellos al día siguiente, acompañando y despidiendo a su más importante líder, Aquileíto, como le decían cariñosamente. Les dije que no trabajaba para nadie, tampoco sabía si alguien más llegaría, pero que estaba allí para solidarizarme y dejar un testimonio, y que buscaría la forma de publicar lo sucedido. Les dije también que este crimen debería dolerle a

Troncos y trozos de cientos de árboles formaron empalizadas que taponaron el río en varios tramos, dificultando la despedida a Aquileo.

Aquileo Mecheche es el primer líder embera Karagabí al que le quitan la vida. No obstante, setenta de los 226 líderes asesinados en 2018 eran afros, campesinos o indígenas.

76

todo un país que no es capaz de conmoverse con el dolor del otro. Ese otro que soy yo y que somos todos nosotros. Me pidieron que ayudara a cuidarlos porque estaban entre todos los fuegos.

Alrededor del cuerpo de Aquileo Mecheche durmieron muchas personas de todas las edades. Querían honrar su memoria permaneciendo hasta el último minuto a su lado. También querían estar cerca de su esposa, Rubilda Rubiano, y sus cuatro hijos menores: Yors, de diez años; Anayansi, de nueve; Irina, de seis, y Yasnadi, de cuatro años. Otras hijas mayores y hermanas cubrían sus cabezas y rostros con toallas para llorarlo entre susurros y cantos en su lengua. También vi llorar a varios hombres que devoraban decenas de cigarrillos, cuyas cajetillas vacías eran puestas cerca del ataúd porque es una forma de decirle "aquí estamos contigo, pasando la última noche". Varias mujeres repartían, sobre la tapa azul de un tanque, vasitos con tinto y, en un par de baldes plásticos, muchas galletas de soda que entregaban cada hora para mitigar el hambre y la noche, que fue muy dolorosa para todos.

A las 8 de la mañana del lunes 15 de abril, el cuerpo de Aquileo Mecheche Baragón fue sacado entre lágrimas de su pueblo. En la

El ataúd con el cuerpo de Mecheche fue trasladado en lancha primero por el río Atrato, luego por el Truandó y finalmente por el Chintadó.

77

orilla del río Chintadó se quedaron los más pequeños, que no podían ir hasta el lugar sagrado donde sembrarían su cuerpo. En un pequeño bote iban su esposa y sus hermanas, que no podían ni mirar al cielo por el dolor. Otras personas de pueblos hermanos de los emberas de El Jagual nos esperaban en pequeñas embarcaciones en las bocas del Caño Madre de Birudó, donde fue bajado Aquileíto. Durante varias horas construyeron su nicho y última morada para sembrarlo en la tierra. Y con él plantaron un árbol de borojó y varias plantas de palma de cristo.

Nunca podré borrar de mi memoria las lágrimas de mujeres y hombres que lo despidieron, entre la filigrana de un bosque repleto de árboles de múltiples tonalidades. Algunas veces dejaba mi mirada fija en el follaje sin mirar los rostros que debería estar acompañando toda Colombia. No hay derecho a tanta injusticia que siguen sembrando líderes que navegan en el caos de la guerra. Tampoco podré borrar la humanidad que encerró cada una de sus palabras, que no tenían odio ni sed de venganza, porque nunca han perdido la esperanza de vivir en armonía con su naturaleza.

Saben que su cultura y sus vidas están en peligro y claman por no ser silenciados a punta de plomo. ¿Será muy difícil cumplirles esta petición?

Su muerte, el 12 de abril en Riosucio, Chocó, había sido anunciada meses atrás por los paramilitares de las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC).

Es más, semanas antes intentaron el crimen en su comunidad de El Jagual, pero lo impidieron los guardias indígenas, con palabras y bastones de mando.

NIKE
Supreme

EL AUTOCUIDADO HUMANITARIO DE LAS COMUNIDADES

Ante un Estado incapaz de proteger, las comunidades deciden hacerlo

Diego Pérez

79

El creciente reconocimiento de las prácticas de autogestión local de la seguridad

Las políticas de los Estados para garantizar la labor y proteger su vida e integridad de los defensores de Derechos Humanos y de los líderes sociales, especialmente en países con conflictos armados y diferentes formas de violencia, han demostrado su ineficacia y por el contrario los riesgos y amenazas aumentan exponencialmente, como es el caso de Colombia.

En este contexto algunos actores de la comunidad internacional y de las sociedades nacionales han empezado a reconocer las iniciativas y estrategias de autoprotección o "actividades de protección basadas en comunidad", como las

denominan los estudios realizados por Local to Global Protection (L2gp) y la Red de Prácticas Humanitarias del Overseas Development Institute.[344]

El Grupo Temático Mundial sobre Protección y el nuevo documento de política de protección humanitaria, registran la tendencia reciente de las comunidades y organizaciones sociales afectadas por conflictos armados en cuanto a no esperar que los actores humanitarios y las instituciones del Estado analicen sus amenazas y les ofrezcan respuestas apropiadas. De forma autónoma están pendientes de su entorno y toman sus propias decisiones para auto-protegerse.[345] en una situación de crisis que pone a las personas en riesgo, es habitual que sea la propia comunidad la que dé la primera respuesta desarrollando estrategias y acciones de autoprotección de todo tipo. Señalan que "el reto para las organizaciones humanitarias externas es no ignorar estas estrategias y explorar su potencial tratando de entender la realidad que viven las comunidades, sus necesidades y qué es lo que cada comunidad entiende por protección". De esta manera sería posible que se incorporasen las experiencias de protección comunitarias a las políticas y la acción tanto de los organismos de protección internacionales como de los Estados.[346]

80

[344] Instituto de Desarrollo de Ultramar, en Birmania/Myanmar, Palestina, Sudán, Sudán del Sur y Zimbabue. El reciente trabajo realizado por el Centro Stimson, el Sudd Institute y el Center for Civilians in Conflict también ha contribuido a entender la autoprotección en la República Democrática del Congo y Siria.
[345] ECHO (2016)
[346] Oxford University. 2016. *"Comunidades locales: primeras y últimas proveedoras de protección"*. Revista Migraciones Forzadas No. 53.

Las experiencias de autoprotección en Colombia desenmascaran el "embrujo" de la protección estatal.

Quizá como en ningún otro país del mundo en Colombia se cuenta con un amplio marco legal de normas y jurisprudencia, una serie de instrumentos, dispositivos y andamiaje institucional para la protección de las víctimas, defensores de derechos humanos y líderes sociales. Paradójicamente también ocupa los primeros lugares en cuanto a asesinatos, amenazas y todo tipo de persecuciones a los mismos.

En tal sentido no sólo por las agresiones de los grupos insurgentes sino también por las acciones de los grupos paramilitares y las violaciones a derechos fundamentales cometidas por agentes del Estado, desde la década de los años 80 las organizaciones sociales, de derechos humanos y defensores impulsaron una serie de estrategias para "elevar el costo político de los agresores" tales como la creación de comités locales de defensa y denuncia de las violaciones de derechos humanos, de redes de apoyo a nivel local, nacional e internacional, y de bases de datos para el registro y seguimiento de casos, al tiempo que impulsaron medidas de protección relacionadas con el cuidado de sus líderes, proteger la información, vigilar en sus casas y sedes de trabajo, protegerse en los desplazamientos y actividades propias de las organizaciones como manifestaciones, protestas y reclamos colectivos, entre muchas otras.

> "La ineficacia de la política estatal de protección, la desconfianza de las comunidades en los operadores de dichas políticas, y la ampliación del ámbito de las agresiones llevó a que las comunidades con sus organizaciones y líderes crearan iniciativas autónomas de autoprotección individual y colectiva, en tanto las amenazas no provienen solamente de los actores armados legales e ilegales sino también de la contaminación ambiental, de la destrucción del territorio por las operaciones agro-extractivistas, y del despojo y la acumulación de tierras."

Pero la situación de inseguridad para comunidades, defensores y líderes no se detuvo y hoy toma la dimensión de un estado de cosas crítico y sistemático.

La ineficacia de la política estatal de protección, la desconfianza de las comunidades en los operadores de dichas políticas, y la ampliación del ámbito de las agresiones ya no sólo dirigidas a líderes/as individualmente considerados sino a comunidades, organizaciones sociales y especialmente a los territorios en la perspectiva del control geográfico, socio cultural, ambiental y de bienes naturales, llevó a que las comunidades con sus organizaciones y líderes crearan iniciativas autónomas de autoprotección individual y colectiva, en tanto las amenazas no provienen solamente de los actores armados legales e ilegales sino también de la contaminación ambiental, de la destrucción del territorio por las operaciones agro-extractivistas, y del despojo y la acumulación de tierras, lo que

afecta la integridad física de las personas y cultural, el tejido social y el entorno natural.

En este sentido las iniciativas de autoprotección que se mencionan a continuación superan el enfoque institucional de "mecanismos o medidas" y se sitúan en el marco de propuestas autónomas, de ejercicio de poder comunitario y de defensa de un entorno seguro para el buen vivir: "Las montañas nos protegieron. Tomamos comida silvestre y nos tratamos con medicina tradicional. Actuamos en comunidad y bajo la orientación de nuestros líderes. Todos nos colaboramos. Sabíamos que nadie nos iba a defender sino nosotros mismos. Teníamos que hacer resistencia en nuestro territorio, no rendirnos. Allí nació nuestra propuesta de autoprotección" (líder indígena del Chocó).

Como podrá verse a continuación, las experiencias de autoprotección no son uniformes. Allí radica su riqueza y su fortaleza, dado que sus enfoques, estructuras, modos de funcionamiento, etc., dependen de la realidad local/regional, del tipo de amenazas o riesgos que pretenden enfrentar, así como de las identidades socioculturales, étnicas, de género y de las capacidades organizativas. Estas experiencias y quienes las lideran son hoy en día el principal foco de agresiones, dado que en su ejercicio autonómico, se oponen tanto a la violencia de los grupos armados ilegales como a las políticas públicas que atentan contra los derechos a la vida de las personas y a los derechos territoriales.

Tipos de auto-protección comunitaria

Un primer agrupamiento podría ser el de *experiencias de autoprotección* con base en áreas rurales o áreas urbanas: En las primeras se inscriben las comunidades de paz, las zonas humanitarias y de biodiversidad, los refugios humanitarios y los espacios humanitarios. En las áreas urbanas se destacan las experiencias de "asentamientos colectivos por el derecho a la ciudad" (Medellín) o la experiencia Puente Nayero en Buenaventura, los cuales se convierten en espacios humanitarios urbanos que disputan los enfoques y políticas de ordenamiento territorial.

Experiencia de autoprotección con origen en grupos étnicos. Las guardias indígenas y cimarronas y los conviteros, cuya fuerza está en el rescate de la memoria y prácticas ancestrales de resistencia y defensa de su identidad cultural y de sus territorios.

Experiencias de autoprotección motivadas y o apoyadas por iglesias y comunidades de Fe: Se destacan las "iglesias santuarios de paz", los refugios humanitarios y las casas de paso y acogida.

Experiencias lideradas por mujeres como "Narrar para Vivir" en los Montes de María, mujeres indígenas defensores del territorio y la cultura.

Experiencias con base en comunidades campesinas: Guardias campesinas, Zonas de Reserva Campesina, territorios agroalimentarios para la vida.

5
1

Cuidando la vida y el territorio

Un tejido propio para la defensa de la vida y los derechos humanos con monitoreo, atención humanitaria y acciones de protección

ACIN

El Tejido Defensa es una de las siete áreas estructurales de la organización zonal ACIN, tiene como misión dar cumplimiento al mandato Defensa de la Vida emitido por el Congreso zonal de Tacueyó del año 2009 y ratificado en 2017 en el Congreso de Tóez. La misión de defender la vida es amplia y profunda, pero debido a la situación de derechos humanos y afectación a las comunidades del norte, el Tejido desarrolló durante su historia unas acciones especializadas en la protección de comunidades en contexto de conflicto armado, plasmadas en dos documentos guías y referentes para la pervivencia del pueblo Nasa: Plan Minga en Resistencia y Plan de Protección Colectiva.

Sin duda alguna toda la estructura de gobierno indígena del pueblo Nasa del norte del Cauca actúa como un mecanismo sólido de protección, pero dentro de esta podemos destacar por su oficio exclusivo de protección:

Programa Guardia Indígena *Kiwe Thegnas* (cuidadores de la vida y el Territorio). Tiene una historia milenaria de protección. La estructuración en el contexto del conflicto armado se empezó a dar desde los años 2001-2002 cuando se vio la necesidad de conformar y visibilizar un mecanismo civil comunitario y pacífico de protección colectiva basado en la identidad, la cultura y la autonomía. Sus principales acciones estratégicas se enmarcan en desarrollar acciones en puntos de control territorial, encuentros de análisis de contexto, recorridos territoriales, acciones de protección a encuentros organizativos y a personalidades o líderes en contexto de emergencia, y reacción en emergencias.

La Guardia Indígena cuenta con veinte coordinadores de guardia indígena, uno por cada territorio; 1984 *kiwe thegnas* según el último registro de agosto de 2018;[347] 25 de 63 puntos de control territorial activos de manera esporádica; guardia motorizada (iniciativa en cons-

[347] El correspondiente al año 2019 está en construcción (Nota de la ACIN).

82

trucción); protección a comunidad y personas; recorridos de control territorial.

Mecanismo de Monitoreo de violaciones de DDHH e infracciones al DIH, sistema Madeja – Visor. El programa nació a partir del año 2008 en el marco del Plan Minga en Resistencia cuando un grupo de comuneros voluntarios llegó a la ACIN con el ánimo de fortalecer la organización y el registro de afectaciones derivadas del conflicto armado en territorios indígenas. Se orientó a 19 cabildos en mecanismo y habilidades para el buen registro de datos. Durante el año 2011 se implementó el Sistema de Monitoreo de Derechos Humanos de ACIN en el territorio indígena del Norte de Cauca, mediante un proyecto que desarrolló estrategias de articulación, fortalecimiento de escenarios de protección y de capacidades

83

de monitoreo, con el desarrollo de un software que integraron las seis variables dadas en la resolución 1612 y otras diferenciales aplicadas al resto de población indígena víctimas del conflicto armado. A través de este programa se ha logrado documentar y monitorear violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, y con ello se ha llegado a disminuir los impactos del conflicto armado sobre las comunidades de la *Cxhab Wala Kiwe*; por otra parte, se ha establecido en coordinación con instituciones y organismos humanitarios de orden nacional e internacional para la gestión en la atención en la emergencia; y con ayuda de la información recabada se realizan boletines y alertas tempranas frente a los diferentes hechos ocurridos en el Territorio de la Zona Norte del Departamento del Cauca.

Principales acciones: Sistema Madeja – Visor; equipo de voluntarios; reporte emisión de alertas, boletines, informes de DDHH; análisis de contexto.

El mecanismo cuenta con unos medios de digitación de información y almacenamiento software; unos mecanismos con variables étnicas diferenciales y de estándar internacional; un equipo dinamizador de la estrategia, y otro equipo de voluntarios en territorio; una red de organizaciones nacionales e internacionales de información en DDHH.

Área de Protección.
El conflicto armado, el post-Acuerdo de Paz, el narcotráfico y el modelo económico centrado en la explotación de recursos naturales han afectado las dinámicas territoriales de los pueblos indígenas en Colombia, generando riesgos a la hora de ejercer el derecho a la autonomía y la libre autodeterminación de la que gozan estas comunidades, hechos que impiden cada vez más la seguridad, el equilibrio y la armonía de nuestro pueblo. En este sentido, para enfrentar estas agresiones se destaca el monitoreo, la atención humanitaria y la acción de protección de comuneros y líderes amenazados o en riesgo inminente.

Existe un nivel de articulación con la Unidad Nacional de Protección UNP, desde hace cuatro años se adelanta con la organización ACIN un convenio interinstitucional para el fortalecimiento de algunas capacidades en protección. Esta articulación permite consolidar y fortalecer los distintos espacios y acciones propuestas por las comunidades para la autoprotección de los líderes y lideresas, la comunidad, el territorio y la organización del pueblo Nasa del Norte del Cauca. Esta articulación nos ha permitido el fortalecimiento en las capacidades técnicas de los *Kiwe Thegnas* como hombres de protección, pues a través de la capacitación técnica logran adquirir mayores saberes que les ayudan en el momento de realizar acciones propias de su labor. Por otra parte se ha logrado avanzar en la entrega de elementos de dotación para los *Kiwe Thegnas* y el personal protegido. Principales acciones: Evaluación de riesgos y amenazas colectivas e individuales, recomendación de acciones de protección, seguimiento a líderes y sus riesgos, apoyo en la implementación y desarrollo de mecanismos de protección individual y seguimiento a dichas acciones por parte de personal asignado, apoyo técnico a *kiwe thegnas* en protección y en desarrollo de protección colectiva. Se cuenta con equipo de protección en terreno, guardias de protección; todas las áreas impulsan estrategias y aportan a la protección colectiva; relaciones de carácter técnico para el fortalecimiento de la protección individual y colectiva; un archivo de seguimiento individual.

“Principales acciones: Evaluación de riesgos y amenazas colectivas e individuales, recomendación de acciones de protección, seguimiento a líderes y sus riesgos, apoyo en la implementación y desarrollo de mecanismos de protección individual y seguimiento a dichas acciones por parte de personal asignado, apoyo técnico a *kiwe thegnas* en protección y en desarrollo de protección colectiva.”

Intensificación de acciones desarmónicas en el contexto del conflicto armado, y aumento de riesgos y amenazas en el territorio (a julio de 2019)

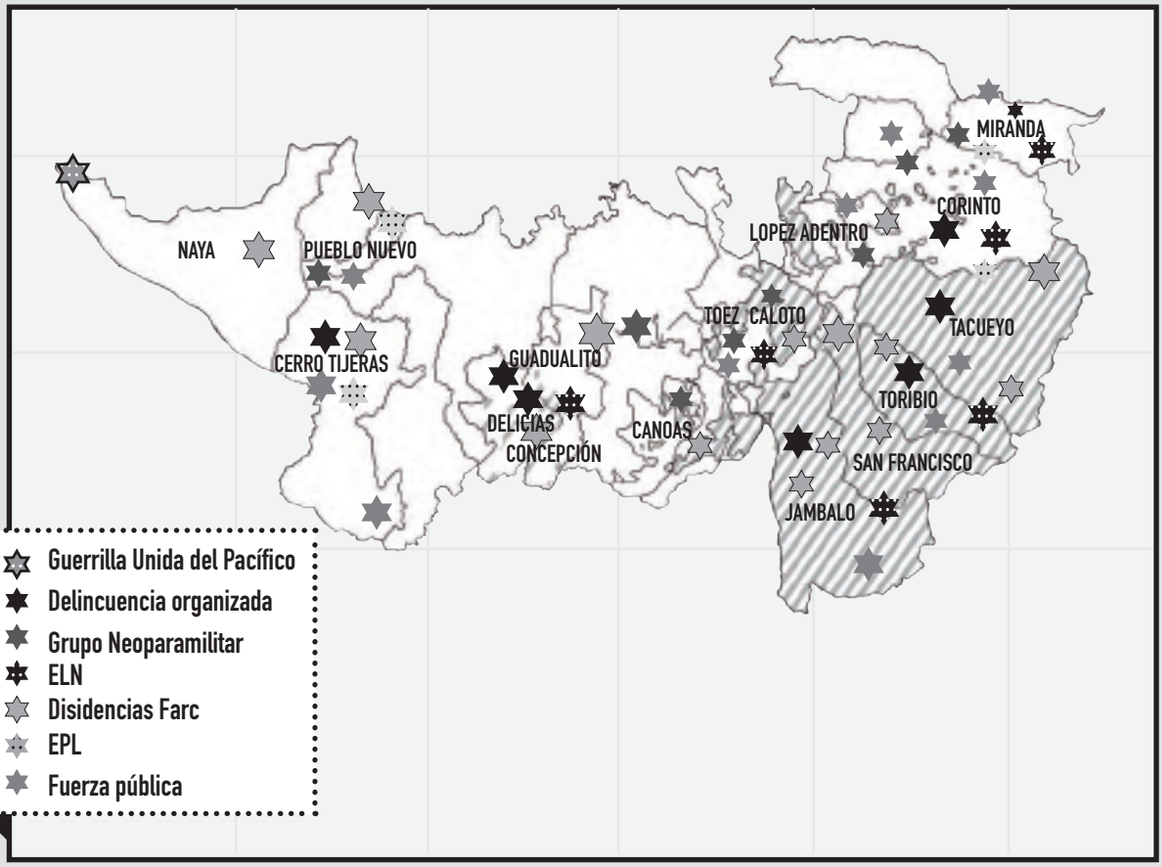
Continúa la presencia de cultivos de uso ilícito en el Norte del Cauca, y aumento en algunas zonas. Se evidencia el consumo de sustancias ilícitas por algunos de nuestros jóvenes. 12.595 hectáreas sembradas en el Cauca.

Continúa la presencia de minería legal e ilegal en la zona (Nueve zonas en el norte del Cauca).

Presencia de grupos armados. Después del retiro de las Farc-ep, tenemos más grupos: Disidencias – GAOR; Ejército Popular de Liberación EPL; Ejército de Liberación Nacional ELN; Fuerzas de Estado, Ejército y Policía; Bandas neo-paramilitares: Autodefensas Unidas de Colombia. AUC; Autodefensas Gaitanistas de Colombia AGC; Los Rastrojos; Águilas Negras; Los Urabeños.

Mapa 2

TERRITORIO ANCESTRAL CXHAB WALA KIWE
Asociación de Cabildos indígenas del Norte ACIN



La amenaza de muerte a comuneros y líderes de la organización continúa: 36 amenazas vía panfletos y nueve de manera directa personal o través de llamadas, entre otras (la mayoría a guardias indígenas).

Atentados contra líderes y comuneros de la ACIN. Cuatro atentados (utilización de armada de fuego en Tacueyó San Francisco y Huellas); ataque con artefactos explosivos y granadas de fabricación artesanal a equipo de guardias indígenas en Huellas Caloto; se registran trece actos de seguimiento e intimidaciones a líderes y guardias.

Asesinatos. 31 asesinatos, catorce de ellos son indígenas, en su mayoría jóvenes, es recurrente el asesinato en actividades de tipo social (fiestas), continúa la modalidad de sicariato, utilización de armas de fuego.

El Tejido en el seguimiento a variables de riesgo e impacto directo contra comuneros y líderes, que da cuenta de 280 líderes en riesgo (docentes, guardias indígenas, satwesx, jurídicos, coordinadores de programas autoridades, Kiwe The´, presidentes de JAC, entre otros), siete han sido asesinados.

Reaparecen acciones bélicas propias de los tiempos anteriores de guerra. Masacres de Cerro Tijeras; combates en medio de población civil Corinto (febrero de 2019); hostigamientos en Toribío; desplazamiento colectivo Corinto; confinamiento parcial.

Se mantienen afectaciones contra niñ@s indígenas. Un repunte en el reclutamiento de niñ@s.

Se mantienen acciones de ataque a ejercicios de reclamación colectiva de derechos. Ataques a la Liberación y Minga social Suroccidente; amenazas individuales y colectivas; judicialización a Satwesx (autoridades de Caldono y CRIC y ACIN, guardias capturados y en cárceles.

Se mantienen ejercicios de desprestigio, estigmatización y distorsión como estrategia de involucramiento y amenaza. OPIC, Algunos medios de comunicación - Notivisión.

Se reanudan estrategias cívico-militares para cooptar comunidades, líderes y autoridades. Plan Orus, Plan Atalanta, Fe en Colombia.

Crónicas de respuesta de la sociedad civil

Guardias indígenas, campesinas y cimarronas

La Guardia Indígena al servicio de las comunidades

Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) - Guardia Indígena

Del pensamiento a la palabra, de la palabra a la acción, de la acción a la transformación conjunta, armónica y equilibrada de los pueblos indígenas del Cauca.

En el departamento del Cauca viven diez pueblos indígenas: Nasa, Yanacona, Kokonuko, Eperara Siapidara, Inga, Misak, Kishu, Ambalueño, Totoró y Polindara, cuyos territorios en su mayoría están ubicados en zonas rurales, y muchos cuentan con sitios denominados por la cultura occidental como viables para explotación en recursos naturales y minero energéticos. Por esa razón, impulsados por la sed de dinero y poder, desde épocas ancestrales se han librado diferentes formas de luchas en contra del pensamiento y la cultura indígena ya que su visión de relaciones respetuosas y armoniosas con el territorio y los seres que lo habitan contradice los deseos de explotación económica desenfrenada. En estos ataques las empresas nacionales y multinacionales, frecuentemente con el apoyo del Gobierno nacional, han empleado diferentes estrategias, desde perspicaces figuras jurídicas hasta la cooperación con actores

armados tanto estatales como fuera de la ley para el despojo y la expropiación de los territorios indígenas. Esos intereses económicos han sido y siguen siendo uno de los motores principales detrás del conflicto armado interno en Colombia, que ha dejado millares de víctimas, entre las cuales los pueblos indígenas como colectivos y muchos de sus miembros como individuales.

A cambio también los pueblos y las comunidades indígenas han desarrollado una multitud de estrategias de resistencia para confrontar esas amenazas y defender sus territorios y sus modos de vida, tales como las liberaciones de la madre tierra para recuperar territorios despojados, el estudio a fondo de las leyes nacionales e internacionales vigentes para utilizarlas en defensa del territorio, el fortalecimiento del proceso político-organizativo interno, las alianzas nacionales e internacionales, las asambleas permanentes, la visibilización del conflicto armado en las comunidades, la protección espiritual y la reafirmación de las culturas propias, así como el control territorial mediante la Guardia Indígena y sus antecedentes.

El Consejo Regional Indígena del Cauca Cric es uno de los mecanismos de resiliencia frente al conflicto (social, político, económico y armado) más importantes. Es decir, su creación en 1971 es la forma del pensamiento expresado y llevado a la práctica, dándole un nuevo nivel organizativo y de unidad entre diferentes pueblos a la resistencia indígena desde su reafirmación como culturas ancestrales, y la exigencia del respeto y reconocimiento de sus derechos como parte de la sociedad colombiana.

El programa jurídico se crea en el IV Congreso de 1975 para atender los múltiples casos de encarcelamientos por las recuperaciones de tierra, y el X Congreso de 1997 incluye el de los derechos humanos para hacer respetar y garantizar la vida de la colectividad, protegiendo al indígena, amparándolo y favoreciéndolo en su integridad, valores culturales y en su relación armónica con la naturaleza.

El tema de la paz se retoma en el XII congreso de 2005 desde lo planteado en los dos congresos anteriores, y el programa **Defensa por la Vida y los DDHH** (Área Jurídica y de Derechos humanos del CRIC) en el XIII Congreso de 2009 realizado en La María Piendamó; y a partir del año 2011 se formaliza el **Programa de Derechos Humanos Conflicto Armado y Paz** para hacer acompañamiento y seguimiento a la situación de las víctimas del conflicto armado y demás atropellos que se presenten en los territorios Indígenas con el acompañamiento de las autoridades y la Guardia Indígena.

La Guardia Indígena del Cauca es milenaria y ha sido ratificada por los diferentes congresos del CRIC, donde por medio de resoluciones y mandatos ha sido nombrada como el brazo derecho de las autoridades tradicionales en el control territorial, social y medio ambiental de los diez Pueblos Indígenas del Cauca. La estrategia de ella resulta de gran importancia para el movimiento indígena caucano: antes y después de la firma del Acuerdo de Paz; hoy cuenta con información consolidada en temas específicos de violación de derechos humanos; en el contexto actual manifestamos la preocupación por la grave violación a los derechos humanos, en especial el derecho a la vida, que está siendo gravemente vulnerado con el continuo asesinato de compañeros y compañeras indígenas, líderes defensores de los derechos humanos quienes se desempeñaban en diversas funciones de la autoridad, guardia indígena, presidentes de juntas de acción comunal y otras derivadas del ejercicio organizativo y comunitario, el incremento de amenazas a autoridades locales y zonales, Guardia indígena, Consejeros del CRIC, defensores de derechos humanos, liberadores de la madre tierra y representantes de víctimas; situación alarmante en el actual contexto de implementación de acuerdos de paz, el cual se ha caracterizado por el incremento de la presencia de fuerza pública en los territorios indígenas que contrasta con las acciones delictivas como son las extorsiones, secuestros, presencia de grupos armados residuales, bandas de narcotráfico y grupos herederos del paramilitarismo en los territorios, que a su vez se disputan el control de la minería ilegal, cultivos de uso ilícito, sumado a los mega-proyectos minero energéticos que amenazan el territorio, la armonía y convivencia de las comunidades indígenas. Es aquí donde la guardia indígena juega un papel importante para garantizar la armonía y la convivencia en los territorios. Han sido innumerables los golpes dados a los actores armados, la destrucción de armas de corto y largo alcance, incautación de cargamentos de droga derivada de los cultivos de uso ilícito, juicios públicos a los integrantes de grupos armados que hoy se encuentran recluidos en las cárceles como la San Isidro en Popayán, durante estos ejercicios también se han recuperado vehículos, motos y se han liberado secuestrados que estaban en manos de los grupos delincuenciales, aunque es de mencionar que las zonas donde mayormente la guardia hace este tipo de labor es la zona norte: hoy el CRIC tiene presencia en la mayor parte del territorio Caucano donde habitan los pueblos indígenas.

Nuestra misión es cuidar, defender y preservar la integridad y autonomía del territorio, respetar y difundir la cultura y el derecho propio, defender los derechos humanos en general y los derechos de los pueblos indígenas en particular. Hacemos respetar las autoridades propias y ayudamos a la prevención de cualquier situación que atente contra la existencia de los pueblos indígenas o impida la realización efectiva de sus planes de vida.

Los y las Guardias tradicionales históricamente apoyan el control y la dinamización del proceso organizativo de las comunidades como expresión del ejercicio del

derecho propio. Formamos y fortalecemos la organización a través del diseño y la consolidación de un sistema de protección y autoprotección de las comunidades que se concreta finalmente con una serie de estrategias de resistencia que abarcan todos los aspectos de las cosmovisiones de cada pueblo indígena. La Guardia la conformamos hombres y mujeres de todas las edades con un entendimiento claro de nuestra identidad cultural. En nuestro pensamiento están escritas la solidaridad, la estrategia y la astucia.

Somos una expresión ancestral de resistencia directamente relacionada con las autoridades propias. La Guardia Indígena es el resultado de un largo proceso de resistencia de los pueblos indígenas y hace parte del ejercicio de la autoridad desde la ley de origen y el derecho propio como herramientas de autoprotección pacífica y promoción del proceso organizativo.

Somos comuneros y comuneras al servicio de la misma comunidad. Nos vamos formando para conocer, entender y defender los derechos al territorio y la vida; esa es nuestra paz desde el corazón y el pensamiento Indígena.

Proceso campesino y popular de La Vega, un colectivo de soberanía en el territorio

La fuerza moral en la construcción y protección de la territorialidad campesina.

Proceso Campesino y Popular del Municipio
de La vega- PCPV
Proceso de Unidad Popular del Suroccidente
Colombiano- Pupsoc
Coordinación Nacional Social y Política
Marcha Patriótica

Como todo primer domingo de mes la comunidad llega al salón comunal de la vereda, por acuerdo con el presidente de la Junta de Acción Comunal, reelegido durante doce años. Es un hombre de escasas palabras y de mucha acción. Solo habla lo necesario y es un virtuoso. Agricultor desde niño, militar cuando aún no dejaba de serlo pues "se lo llevaron" en el programa de Soldados Campesinos, ahora como a sus treinta años organiza a su comunidad en procesos que parecían imposibles.

Que toda la comunidad decida sustituir la coca en la vereda y salirse de la cadena de la industria de las drogas ilícitas con base en un pacto intergeneracional para que los jóvenes que deseen mantenerse como campesinos reciban su pedacito de tierra y se queden allí en el territorio; que sea ejemplo en la construcción de soberanía alimentaria, de protección del agua entre otras cosas de mucho valor comunitario, y organizador e integrante de la orquesta campesina de la vereda, lo hacen una persona especial: empezó con la charrasca, pasó al rondador, ya toca el piano de la orquesta y se dedica a aprender guitarra. Un virtuoso.

Pero es su lucha por la defensa del territorio lo que complementa su protagonismo colectivo, pues es un héroe sin vanidad, con el "síndrome del in-merecimiento", como lo califican algunos que lo conocen. Seguramente por eso lo han seguido en asuntos de la organización campesina del municipio como el desarrollo de acciones de control y protección del territorio cuando las empresas mineras y los constructores de hidroeléctricas pretenden posicionarse en él. Esa realidad esas acciones en el marco de la soberanía alimentaria, de la exigencia de igualdad material y el reconocimiento de los derechos del campesinado, de la protección del agua, hacen que este domingo sea especial, pues la comunidad se congrega este día a trabajar en asamblea si quiere o no, si es conveniente o no conformar la guardia territorial campesina, como le llaman algunos, o el cuerpo de protección de la territorialidad campesina como le llaman otros, pues ni el nombre de esta iniciativa de gobierno propio se ha unificado aún.

Llegan de todos lados de la vereda hombres, mujeres, niñas y niños con los ancianos por delante, a rodearlo de confianza y cariño sin importar las amenazas de muerte que reiteradamente le hacen. Pues como él dice la soberanía se debe ejercer de manera integral. La gente llena el salón y jóvenes, adultos, hombres y mujeres se incluyen en la lista de los que desean conformar este organismo especial para la defensa del territorio y la cultura campesina.

Esta compleja propuesta de un cuerpo colectivo de soberanía en el territorio inicia el proceso de formalización y legalización aunque ya hace tiempo que legítimamente viene actuando. Las coordinaciones de organización, regionales y nacionales en uno de los informes que presentaron el año pasado sobre los espacios de negociación que tiene con el Gobierno, hablan de un decreto 660 de 2018 que lograron que se aprobara y que servirá para legalizar este mecanismo; él mientras tanto, ahí en su vereda, se encarga de coordinar para hacer realidad esos sueños.

La verdadera libertad, o el por qué de una Guardia Cimarrona

(Con base en conversación con Héctor Marino Carabalí, Presidente del Consejo Comunitario de La Toma, Cauca)

Colectivo de abogados "Jose Alvear Restrepo"

Héctor Marino Carabalí Charrupí nació en Buenos Aires y en Suárez, Cauca, pues desde su nacimiento los intereses capitalistas lo marcaron desordenando su territorio: Su ombligo de recién nacido, que por tradición de su pueblo se entierra, quedó en el corregimiento de Asnazú, antes Buenos Aires y luego Suárez. Esto debido a que las actividades de la minera extranjera Asnazú Golden Company, en los años 30, y luego la represa la Salvajina -cuyos estudios se iniciaron a finales de los años 40 y su ejecución culminó en los 80- cambiaron los límites territoriales.

Desde Popayán hacia el noroccidente, Buenos Aires es el último municipio del departamento del Cauca y limita hacia el norte con Jamundí y Buenaventura en el Valle del Cauca. Héctor Marino se crió allí, en la vereda Brisas de Marilópez en el corregimiento de Timba, parte alta de la Cordillera.

Se recuerda a sí mismo como un niño preguntón, metido en las reuniones de los mayores, donde hablaban de la historia de su pueblo afro en el Norte del Cauca. Allí se enteró de cómo llegaron sus antepasados esclavizados a la región, y cómo la abolición de la esclavitud, el 21 de mayo de 1851, dio paso a la adquisición de grandes extensiones de tierras por sus antepasados, en tiempos mejores en los que la zona fue polo de desarrollo y pudieron aplicar los conocimientos traídos desde África.

Luego las tierras empezaron a ser arrebatadas por los esclavizadores del sur del Valle desde los tiempos de la Guerra de los Mil Días, durante los años 30 y la violencia liberal conservadora de los años 40 y 50, y en la violencia de los años 80 y 90, en ciclos que les fueron arrebatando la tierra y los fueron llevando hacia las zonas altas de la cordillera.

Todas esas guerras se entrecruzan también con la lucha por los derechos de los pueblos afrocolombianos en esa zona del país, donde sobresalen en la memoria de Héctor líderes como Cinecio Mina, Sabas Cazarán o Potenciana Mandinga, quienes llevaron las banderas de la libertad del pueblo afro en la Guerra de los Mil Días, en las guerrillas liberales y en la guerrilla del Quintín Lame.

Además de la historia de sus ancestros, en la niñez aprendió con su madre y padrastro el cultivo del café, la caña, el frijol, el plátano, pero sobre todo aprendió el cuidado de la naturaleza. También a jugar fútbol, a bailar currulaos, cumbias y músicas propias de su pueblo que le inspiraron a hacer parte de la primera organización, Renacer Cultural, con la que hacía presentaciones y se dio a conocer cuando aún era demasiado joven para ser parte de la Junta de Acción Comunal.

Durante su vida le ha tocado ver pasar por Buenos Aires a todos los actores armados. En los años 70 el M-19, en los 80 las FARC y el ELN, que se volvieron autoridad ante la ausencia del Estado, y eso hizo que toda su comunidad fuera señalada y reprimida como integrante de la guerrilla. Luego vino la irrupción del narcotráfico como financiador de la guerra y eso empeoró la situación para la comunidad que sobrevivía en medio de los intereses ilegales y legales sobre su territorio. Al fin y al cabo, el Norte del Cauca siempre ha sido visto como un botín económico, señala.

La Constitución de 1991 y la posterior promulgación de la Ley 70 trajeron nuevos aires a las luchas históricas del pueblo afro con el reconocimiento de los Consejos Comunitarios. El artículo 5 de dicha ley fijó funciones que favorecían la autonomía y sentaban las bases para el reconocimiento de su autoridad propia: "Delimitar y asignar áreas al interior de las tierras adjudicadas; velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación". Esta ley aún con muchas deudas con el pueblo afro, fortaleció las bases organizativas para la población afro y fue así como ya entre 2008 y 2010 se conformó la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca, Aconc, que agrupa en la actualidad a 41 consejos que se rigen por esta ley y el derecho propio.

En 1999 Héctor era el concejal más joven de su municipio Buenos Aires, Cauca, y desde allí ya lideraba la organización de su comunidad como la única alternativa para seguir el ejemplo de sus antepasados. Por eso destaca al Movimiento Cimarrón y el Proceso de Comunidades Negras –PCN, en la lucha contra la esclavitud que para él sigue presente. Aunque se lamenta también de la cooptación y la división de las organizaciones afro como la principal debilidad de su pueblo.

Paralelamente, los intereses trasnacionales seguían avanzando y se fueron consolidando mediante la apropiación de las tierras para el cultivo de Caña en el Sur del Valle y la irrupción de los megaproyectos de minería. A estos les siguió de inmediato la llegada del paramilitarismo y uno de los peores recuerdos que se le viene a Héctor a la cabeza: el desplazamiento forzado del 23 de diciembre del año 2000 cometido por paramilitares de las denominadas Bloque Calima de las AUC que contaron con la complicidad de la III Brigada del Ejército para sacar a la comunidad de su territorio.

Años de matanzas y negación desde el Estado los llevaron a él y a los demás líderes y lideresas del Norte del Cauca a conformar el Comité de Derechos Humanos para hacerse visibles y denunciar lo que pasaba en su tierra. De esa época recuerda a lideresas como Inés Aponzá y a los líderes Plutarco Sandoval, Ibes Trujillo -asesinado el año pasado- y a Miguel Carabalí.

En esa tarea contaron con el apoyo de funcionarios de la Defensoría del Pueblo y la Personería quienes pagaron su solidaridad con el exilio.[348] Desde entonces empezaron a enfrentarse con los jefes paramilitares y guerrilleros contra el reclutamiento forzado y la invasión de sus territorios. La Guardia andaba y Héctor ya era el representante legal del Consejo Comunitario de La Toma, Cauca y de la Asociación Renacer Siglo XXI.

Las raíces cimarronas

La Guardia Cimarrona nace en el remoto pasado de su pueblo y toma su nombre del Cimarrón, una variedad de cilantro que crece en las zonas más apartadas y en las condiciones más difíciles, su raíz olorosa que sazona el sancocho, es fuerte y resistente. En su tallo tiene unas espinas para defenderse de quien quiera arrancarla. De ahí los primeros negros y negras secuestrados en África y traídos como esclavos tomaron el nombre para su resistencia.

El bautizo fue siglos años después, durante el Primer Congreso Nacional del Pueblo Negro, Afrocolombiano, Raizal y Palenquero, que se realizó entre el 23 y el 27 de agosto de 2013, como conmemoración de los veinte años de la promulgación de la Ley 70 y en el que participaron más de siete mil líderes y lideresas afro de todo el país.

Luego, con los vientos del Proceso de Paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc-ep, se fortaleció aún más la propuesta de llamar Guardia Cimarrona a esa práctica ancestral de autonomía, conciliación y cuidado del territorio, ejercida por los mejores representantes de las comunidades negras.

El mejor recuerdo que se le viene a la cabeza fue el Encuentro Nacional de Guardias Cimarronas realizado en junio de 2017 en el que participaron líderes y lideresas afro venidos desde Bolívar, Valle, Córdoba, Chocó, Bolívar, Cauca, Meta y Nariño en un intercambio de saberes sobre sus mecanismos de autoprotección, guiados por las enseñanzas de la Guardia más consolidada: la de San Basilio de Palenque.[349] De esta memoria y ejemplo se nutren las raíces de la Guardia Cimarrona en el Norte del Cauca.

[348] Las súplicas de El Naya para que el Estado impidiera la masacre. https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/verdad/las-suplicas-de-el-naya-para-que-el-estado-impidiera-la-masacre-articulo-856624
[349] https://www.youtube.com/watch?v=pkxV6QKZpAg&feature=youtu.be

En el Encuentro hablaron de tradiciones culturales y de resistencia. Del Perreo, por ejemplo, el bastón de mando de un metro cincuenta del cual se desprende un látigo y que es el símbolo de autoridad de la Guardia Cimarrona. Este se debe usar, insisten sus integrantes, sin abusar de la fuerza y la autoridad. Esa misma que ya les reconoce la fuerza pública como mediadores y primera autoridad de su comunidad y la encargada de la protección en la casa de la cultura, el puesto de salud y las festividades en San Basilio.

A su turno, Héctor y los demás líderes de la Guardia Cimarrona del Norte del Cauca compartieron los desafíos de ser Guardia en medio de actores armados e intereses económicos. Su labor principal es la vigilancia de los ríos contra la incursión minera y sus desastres, la convocatoria a las multitudes a movilizarse y la protección de sus líderes/as cuidando también sus casas, evitar en las festividades y eventos públicos el porte de armas y tramitar conflictos mediante el diálogo.

Y es que mientras la Guardia Cimarrona de San Basilio actúa como una policía cívica dirimiendo conflictos internos, a la de Buenos Aires le toca actuar hacia adentro y hacia afuera, como lo explica Héctor: Se trata tanto de ejercer la autoridad ante casos de cooptación de líderes y de comunidades como de enfrentar a los invasores como multinacionales y actores armados legales e ilegales.

A la pregunta por el castigo que imparte la Guardia cuando hay un infractor, la respuesta es contundente: "El castigo físico no es usado porque recuerda la esclavitud. Según la falta, se define el castigo que está más relacionado con trabajos para la comunidad. Por eso de ella solo pueden hacer parte personas tranquilas, pacientes, respetuosas y honradas que puedan ejercer esa autoridad no violenta."

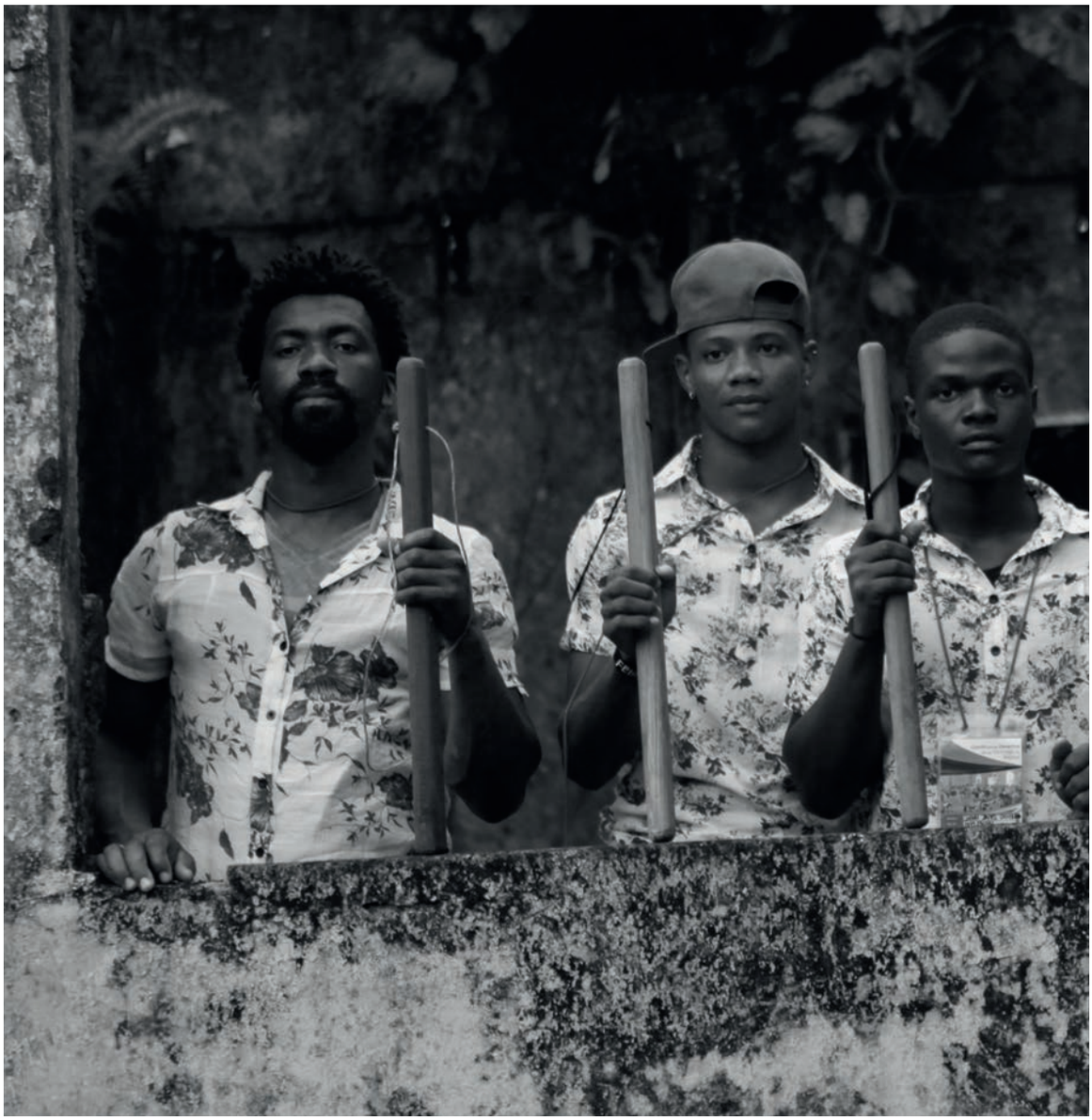
"La justicia de la Guardia Cimarrona no ancla sus raíces en la búsqueda de venganza sino en una dinámica del perdón, por eso cualquier aspirante a conformarla debe dejar de lado sus deseos de venganza", se lee en las memorias del Encuentro Nacional de Guardias Cimarronas.

Todos estos valores y formas propias de protección parecen incomprensibles para las instituciones encargadas de la protección de líderes sociales desde el Estado que ante las solicitudes de apoyo, responden con el envío de chalecos antibalas -que los vuelven sospechosos en un territorio signado por la guerra- o de teléfonos que no funcionan.

Aún en medio de estas adversidades Héctor se enorgullece de contar cómo la Guardia Cimarrona del Norte del Cauca ha ejercido como garante del tratamiento huma-

nitario, sacando combatientes heridos de zonas en guerra le ha arrebatado jóvenes de las garras de los actores armados, ha enfrentado la erradicación forzosa para sentar a las instituciones y que cumplan con los acuerdos de sustitución voluntaria.

Con toda esta visión del territorio llegaron a La Habana con su propuesta de reconocimiento de la Guardia, sus aportes a la construcción del capítulo étnico del Acuerdo de Paz donde la Guardia Cimarrona logró un primer reconocimiento institucional, el cual aún les cuesta en su territorio; y también la creación de la Instancia Especial de Alto Nivel Pueblos Étnicos, Ieanpe. Todos estos pasos y logros hoy se ven seriamente amenazados. También él está hoy amenazado y lleva un año sin poder regresar a Buenos Aires.



Por eso cuando piensa en este gobierno pierde el entusiasmo. Tampoco duda en señalar la responsabilidad que pudo tener la mala idea del anterior de someter la paz a votación en el único país del mundo que pareciera no querer vivir en paz. Por eso su mensaje prefiere enviarlo a las negras y los negros, a sus hermanas y hermanos, y es el mismo que lo obsesiona desde que era un niño preguntón: "Necesitamos la unidad para cumplir con la tarea que dejaron los ancestros, la que vive también en sus apellidos que los llenan de orgullo: Carabalí, Mina, Possú, Locumí, Golú, Balanta, Lorango, Viáfara, Ararat, Messú, Zape y muchos otros que recuerdan que hay que seguir luchando por la verdadera libertad. La otra solo fue la pérdida de los grilletes, afirma, porque las cadenas de la discriminación y la colonización aún mantienen preso a su pueblo.

84

Las zonas humanitarias y de biodiversidad

Protección desde la seguridad humana

Comisión Inter-eclesial de Justicia y Paz

Además de terminar el proceso de diálogo con el ELN, el presidente Iván Duque ha retornado a la negación de la existencia del conflicto armado en Colombia, como lo evidencia la formulación del PAO, ubicado en unas zonas específicas en el país donde se menciona existen elementos de violencia referidos a la explotación ilegal de minerales o la vinculación con el narcotráfico, con una explicación que pretende borrar de plano la vinculación de las nuevas formas de violencia con lo político, bajo la explicación de que todo se genera a partir del narcotráfico, y su modelo es la intervención militar repitiendo los errores del pasado propios del modelo de seguridad democrática y de Estado comunitario de la presidencia de Álvaro Uribe desde el 2002.

Desde entonces en el Urabá antioqueño y el bajo Atrato comunidades rurales -negras, indígenas y campesinas-, en condición de desarraigo forzoso por operaciones militares regulares e irregulares de la Brigada 17, empezaron a tejer iniciativas que les permitieran vivir en sus territorios o regresar a ellos aún en medio del desarrollo de las hostilidades.

Una vez firmado el Acuerdo de Paz las comunidades rurales contaban con que la dejación de armas de las FARC alivianaría el riesgo de su vida e integridad, así como permitiría avanzar en materia de derechos a la justicia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia y Reparación, en materia de tierras y democratización, y que varios de los mecanismos como la Comisión Nacional de Garantías y la Unidad de Desmonte de Estructuras Paramilitares indicaban que habían caminos ciertos hacia la paz democrática o positiva. Se esperaba que una presencia militar respetuosa de derechos consolidarían las bases de ese camino de paz; que la mesa de conversaciones con el ELN avanzaría, acogiendo la participación de expresiones sociales y adoptando mecanismos de humanización del conflicto armado, profundizando discusiones que quedaron apenas enunciadas en la mesa de diálogo con las FARC; y que se tejería una fórmula legal de sometimiento de los grupos paramilitares y criminales que fue lamentablemente obstaculizada por el cuestionado Fiscal General del momento, Néstor Humberto Martínez. Pero hoy el cabo suelto de la mentalidad del enemigo interno sigue siendo esgrimido por sectores muy poderosos para continuar la persecución y la criminalización social.

Todo ello hace que en la actualidad los mecanismos e iniciativas citadas de las comunidades y su acumulado histórico de casi dos décadas, sean fundamentales

para enfrentar este nuevo reto retomando sus principios y exigiendo respeto y garantías a las iniciativas de paz fundamentadas en el DIH, así como reiterar que la salida política y negociada al conflicto armado es un imperativo ético y político, y que la seguridad de líderes y comunidades se deriva de un enfoque de seguridad humana.

“Las zonas humanitarias asumen el derecho y del deber consagrado a la paz en la Constitución Nacional (artículo 22), reconocen los deberes constitucionales de la Fuerza Pública de “mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” (artículo 218). Exigen la aplicación concreta de las normas internacionales que garantizan los derechos humanos de la población civil, y reconocen la existencia de territorios en los cuales se vede o se limite la guerra o el desarrollo de hostilidades.”

Las zonas humanitarias asumen el derecho y del deber consagrado a la paz en la Constitución Nacional (artículo 22), reconocen los deberes constitucionales de la Fuerza Pública de “mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas” (artículo 218). Exigen la aplicación concreta de las normas internacionales que garantizan los derechos humanos de la población civil, y reconocen la existencia de territorios en los cuales se vede o se limite la guerra o el desarrollo de hostilidades.

La primera iniciativa fue creada hace más de 18 años en la comunidad de Autodeterminación, Vida y Dignidad (Cavida) en Cararica, Chocó, y desde allí se replicó en Curbaradó y Jiguamiandó, así como en los departamentos Antioquia y Meta, y con nuevos nombres en Putumayo, Cauca y Valle. La iniciativa nació de una incursión de tipo paramilitar de la brigada 17 en junio de 2001 que irrespetó los dos caseríos creados como asentamientos humanitarios desde el año 2000, luego de la arremetida de la Brigada con la operación Génesis y la estrategia paramilitar con la operación Cacarica. Las comunidades negras de Cacarica confirmaron que su decisión de romper su tradición de habitación dispersa a lo largo y ancho del territorio, y habitar en un caserío para afrontar colectivamente el conflicto armado. En medio de las hostilidades delimitaron un territorio para su uso exclusivo mientras persistiera la guerra, con unas llamadas “Mallas de la Vida” que les permitiera protegerse, fortalecerse como proceso organizativo y ejercer los derechos a la expresión, la asociación, la educación, la ayuda humanitaria y la inviolabilidad del domicilio, y el principio humanitario de distinción, reconociendo: a. La existencia de diversas expresiones de violencia armada sea estatal, paraestatal, criminal o insurgente según sus motivaciones, modos de operación y pretensiones territoriales; b. La existencia de derechos territoriales colectivos o individuales de las comunidades negras, indígenas y campesinas que les posibilitan disponer el uso de la tierra y manejar el territorio; c. La existencia de un proyecto o plan de vida de la organización rural que reconoce la existencia de esas conflictividades armadas y sus motivaciones, pero que disienten de la violencia para proteger sus derecho a la vida e integridad personal, y asumen en la fuerza organizativa el

poder consciente para afirmar sus derechos; d. La conciencia sobre la presencia de acciones armadas en los territorios, y sobre el hecho de que la violencia desborda las posibilidades del proceso organizativo, por lo que resulta esencial exigirle al Estado la defensa del derecho a la paz, el diálogo político con las guerrillas y la búsqueda de fórmulas de desestructuración de la violencia paraestatal y criminal; e. La existencia de intereses económicos más allá de los armados dentro de los territorios.

Dicho modelo comunitario alternativo se dotó de una sustentación jurídica con base en el derecho interno e internacional, y ha logrado de manera propositiva y creativa el desarrollo de una jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de las medidas cautelares o provisionales respecto de los principios de distinción de la población civil contenido en el protocolo II adicional a los convenios de Ginebra.

Las zonas de biodiversidad. Se constituyeron desde el año 2005 como un complemento de las Zonas Humanitarias. Su propósito es afrontar los intereses económicos que están detrás de los que ejercen la violencia para acumular riqueza, ampliando la frontera agrícola con agro-negocios (palma, banano, coca, arroz, ganadería bufalina, teka) y apropiación de tierras para obras de infraestructura u operaciones extractivas con medios ilegales de apropiación y acaparamiento. Se trata de lo que en la política de la seguridad democrática -ahora de la legalidad-, se llama seguridad inversionista. Se basan en el hábitat tradicional de las comunidades, se delimitan y visibilizan como figura de protección de la inmensa biodiversidad existente en los territorios, y se registran ante diversas instancias nacionales e internacionales, de manera que se prevenga el despojo a la familia y se proteja la vida misma territorial; y permiten una comprensión del derecho a la vida asociado a la vida digna, tales como el derecho a la tierra, al derecho a la alimentación, y al ambiente sano.

BALANCE

Ante agresiones generalizadas, respuestas colectivas

La articulación como respuesta organizativa del movimiento social y de derechos humanos

Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP)

Responder a la actual coyuntura de ataques contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia es un reto que pone constantemente a prueba las acciones más consagradas y obliga al movimiento social y de derechos humanos a repensar viejas fórmulas de exigibilidad e incidencia, que recojan las lecciones aprendidas de años de trabajo. En ese sentido, el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc-ep marcó unos lineamientos claros en materia de protección y garantías de seguridad, en un escenario de terminación del conflicto entre ambos actores que sin embargo reconoció la persistencia de un entramado de grupos armados sucesores del paramilitarismo que dificultaría la consecución de una paz completa, estable y duradera.

No obstante, el panorama expuesto en el presente capítulo, que recopila la labor de documentación histórica de las organizaciones defensoras de derechos humanos y el movimiento social colombiano, evidencia claramente la falta de garantías de un Estado empecinado en fragmentar y acorralar la violencia en la ilegalidad criminal, como única responsable del eterno regreso a la guerra; sin afrontar el componente sistémico y estructural del fenómeno de violencia, que incluye también al mismo Estado.

Frente a este escenario destaca la respuesta articulada que se ha logrado construir por parte de la sociedad civil, a través de un espacio único de interlocución y concertación con el Gobierno, denominado La Confluencia, que congrega los espacios históricos en la materia, como el Proceso Nacional de Garantías y la Subcomisión de Derechos Humanos de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; además de las plataformas de mujeres y derechos humanos, junto con los delegados y delegadas de la sociedad civil ante la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad. Este espacio ha venido trabajando desde el año 2018 en el posicionamiento de una agenda común que contiene cuatro puntos claves: 1. La política pública de garantías a la labor de las personas defensoras de derechos humanos; 2. La reingeniería de la Unidad Nacional de Protección (UNP); 3. La implementación del Protocolo de Protesta Social (Resolución 1190 de 2018); y 4. La política pública de desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

Esta incidencia conjunta desde la sociedad civil, de la mano del respaldo de la comunidad internacional, en especial de la Oficina del Alto Comisionado de las Nacio-

nes Unidas para los Derechos Humanos, la Segunda Misión de Verificación de la ONU, la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos (Mapp-Oea) y la Delegación de la Unión Europea, junto con varias de las misiones diplomáticas que hacen presencia en el país, ha facilitado que pese a las distancias existentes con el actual Ejecutivo, este haya decidido reactivar los mecanismos de diálogo históricos para la concertación.

Esto ha permitido que desde finales de 2018 se diera inicio a la discusión formal sobre la reingeniería de la UNP, y a partir de julio de 2019 se empezaran las sesiones de diálogo con el Gobierno para la promulgación de una Política Pública de Garantías a la labor de las personas defensoras de derechos humanos. Próximamente también está prevista la activación de conversaciones para abordar la implementación del Protocolo de Protesta Social y la constitución de la Mesa de Seguimiento al respeto y garantía de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella; un espacio de diálogo contemplado en la Resolución 1190 de 2018 que busca avanzar en la creación de mecanismos idóneos que garanticen los derechos de quienes deciden salir a las calles a manifestarse.[350]

Al espacio de **La Confluencia se suma el de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS)**, creada en el marco del punto 3.4.3 del Acuerdo de Paz, que únicamente ha sido convocada en dos ocasiones (enero y agosto de 2019) durante el actual mandato, pese a que por ley debería haber sesionado doce veces, una por mes.[351] Se espera que próximamente, en el marco de la CNGS, se dé inicio al mandato regulado por el Decreto Ley 154 de 2017 de diseñar y hacer seguimiento a la política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, con base en una propuesta que fue presentada por los delegados y delegadas de la sociedad civil en la última sesión de esta instancia, el 12 de agosto de 2019.[352]

Dicha iniciativa, todavía en construcción, concibe seis ejes de acción en: i) prevención, ii) medidas de protección urgente, iii) acción operativa en terreno, iv) desestructuración e investigación penal, v) sometimiento y reinserción, y vi) seguimiento y evaluación. De cada eje se desprenden distintas líneas de trabajo y fases de desarrollo secuenciales y/o simultáneas. Su puesta en marcha parte de un ejercicio previo de caracterización y definición del marco teórico, a partir del cual se avanza en las etapas concretas de diseño e implementación, atravesadas por los enfoques territorial, transnacional, de género, étnico, intercultural, etario e inter-seccional; y por las dimensiones política, económica, sociocultural y militar que definen el actuar de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo.[353]

Paralelamente a esta labor, el 30 de mayo de 2019 se reactivó la Mesa Nacional de

[350] González, Alexandra, "Un año de inconformidad. Así le fue a la protesta social durante el primer año del Gobierno de Iván Duque", Campaña Defender la Libertad un asunto de todas y Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (CSPP), agosto de 2019. Disponible en: https://defenderlalibertad.com/wp-content/uploads/2019/08/INFORME-1-A%C3%91O.pdf
[351] Artículo 5 del Decreto Ley 154 de 2017.
[352] Ver en este Capítulo: Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, "Garantías de seguridad y desmantelamiento del paramilitarismo. Estado de cumplimiento del punto 3.4. del Acuerdo de Paz".
[353] CSPP, "Segunda sesión de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad durante el Gobierno Duque", 14 de agosto de 2019. Disponible en: http://comitedesolidaridad.com/es/content/segunda-sesi%C3%B3n-de-la-comisi%C3%B3n-nacional-de-garant%C3%ADas-de-seguridad-durante-el-gobierno-duque

Garantías, el espacio tripartito de interlocución constituido en 2009 y conformado por el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional en cabeza del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien ostenta la secretaría técnica, el cual se ha convertido en uno de los escenarios históricos para la definición de medidas en materia de prevención, protección, investigación y género, en el marco de las garantías de seguridad. En dicha mesa se logró acordar un calendario de reactivación e instalación de Mesas Territoriales de Garantías, con el fin de evaluar la situación de seguridad en las regiones y concertar medidas específicas en la materia con Gobernaciones y Alcaldías.

En el actual mandato, y hasta la fecha, se han llevado a cabo sesiones en Cauca (31 de mayo de 2019) y Chocó (19 de julio de 2019), a la espera de que se concreten las de Valle del Cauca y Nariño (incluyendo una mesa propia para la Costa Pacífica Nariñense), y que se hagan efectivos los compromisos ahí adquiridos. Es importante tener presente que en estas mesas confluye tanto el Proceso Nacional de Garantías como la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular, en una apuesta clara por unir esfuerzos también desde lo territorial.

Ahora, si bien es cierto que las acciones de exigibilidad e incidencia de las plataformas de derechos humanos y el movimiento social han logrado el avance en la convocatoria de estos espacios clave, el Estado ha seguido adelantando una suerte de paralelismo institucional por medio del Plan de Acción Oportuna, que aísla la participación de la sociedad civil y desconoce por completo los mandatos del Acuerdo de Paz en materia de garantías de seguridad. A esta política de duplicidad se ha sumado una mediática campaña de la Procuraduría General de la Nación, por medio de las denominadas Mesas por la Vida, las cuales aterrizan espacios de encuentro en los territorios para analizar la situación de seguridad, sin que se conozcan compromisos institucionales concretos, derivados de las mismas, desconociendo el trabajo que ya vienen adelantando las Mesas Territoriales de Garantías.

Todo ello de la mano de una nueva Política de Defensa y Seguridad que no reconoce la persistencia de un conflicto armado y retoma viejas fórmulas del pasado, que priorizan el despliegue de la Fuerza Pública para combatir a los grupos armados en el territorio y la predominancia de autoridades militares sobre las civiles. Entre dichas fórmulas destaca la creación de Zonas Estratégica de Intervención Integral como áreas priorizadas de intervención militar y despliegue institucional; las redes de cooperantes conformadas por ciudadanos civiles a sueldo del Estado; o la autorización de porte de armas por medio de permisos especiales.

La protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y en particular de los derechos a la vida, la integridad personal y demás libertades, es un fin esencial del Estado Colombiano consagrado en la misma Constitución Política. Ello le impone al Gobierno una serie de obligaciones en aras de garantizar las condiciones necesarias para que sus ciudadanos lleven una vida digna, libre de amenazas y de zozobra en el desarrollo de sus proyectos de vida. Es tal la importancia de estas obligaciones que la protección a las personas defensoras de derechos humanos ha sido considerada un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico, debido a que se comprometen no

sólo los derechos individuales de la persona, sino también los derechos colectivos de las comunidades, y se ve afectado el espíritu democrático y participativo del Estado. Todo lo cual, junto con las obligaciones internacionales adquiridas, otorga a las personas defensoras una especial protección constitucional que debe verse reflejada en el despliegue de acciones efectivas para asegurar que no se materialicen los riesgos que enfrentan.

Ante el escenario descrito las propuestas de la sociedad civil son claras:

1. Implementar adecuada y efectivamente las distintas instancias contempladas en el Acuerdo de Paz, específicamente las relativas al punto 3.4, que involucran el desarrollo de garantías de seguridad para las personas, organizaciones y comunidades en el territorio, y el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo (principalmente según los Decretos 895 de 2017, 2124 de 2017 y660 de 2018, el Decreto Ley 154 de 2017 y la Resolución 1190 de 2018).

2. Incorporar en el diseño institucional y político el enfoque de seguridad humana recogido en el Acuerdo de Paz, que va más allá de la militarización y seguridad personal, y contiene una noción holística y comunitaria de consecución de derechos y condiciones de vida digna.

> "La protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y en particular de los derechos a la vida, la integridad personal y demás libertades, es un fin esencial del Estado Colombiano consagrado en la misma Constitución Política. Ello le impone al Gobierno una serie de obligaciones en aras de garantizar las condiciones necesarias para que sus ciudadanos lleven una vida digna, libre de amenazas y de zozobra en el desarrollo de sus proyectos de vida. Es tal la importancia de estas obligaciones que la protección a las personas defensoras de derechos humanos ha sido considerada un derecho fundamental en el ordenamiento jurídico."

3. Que el Estado deje de implementar instancias paralelas a las pactadas en el Acuerdo de Paz, las cuales desconocen los espacios históricos de interlocución y concertación, tales como el Plan de Acción Oportuna y las Mesas por la Vida de la Procuraduría General de la Nación.

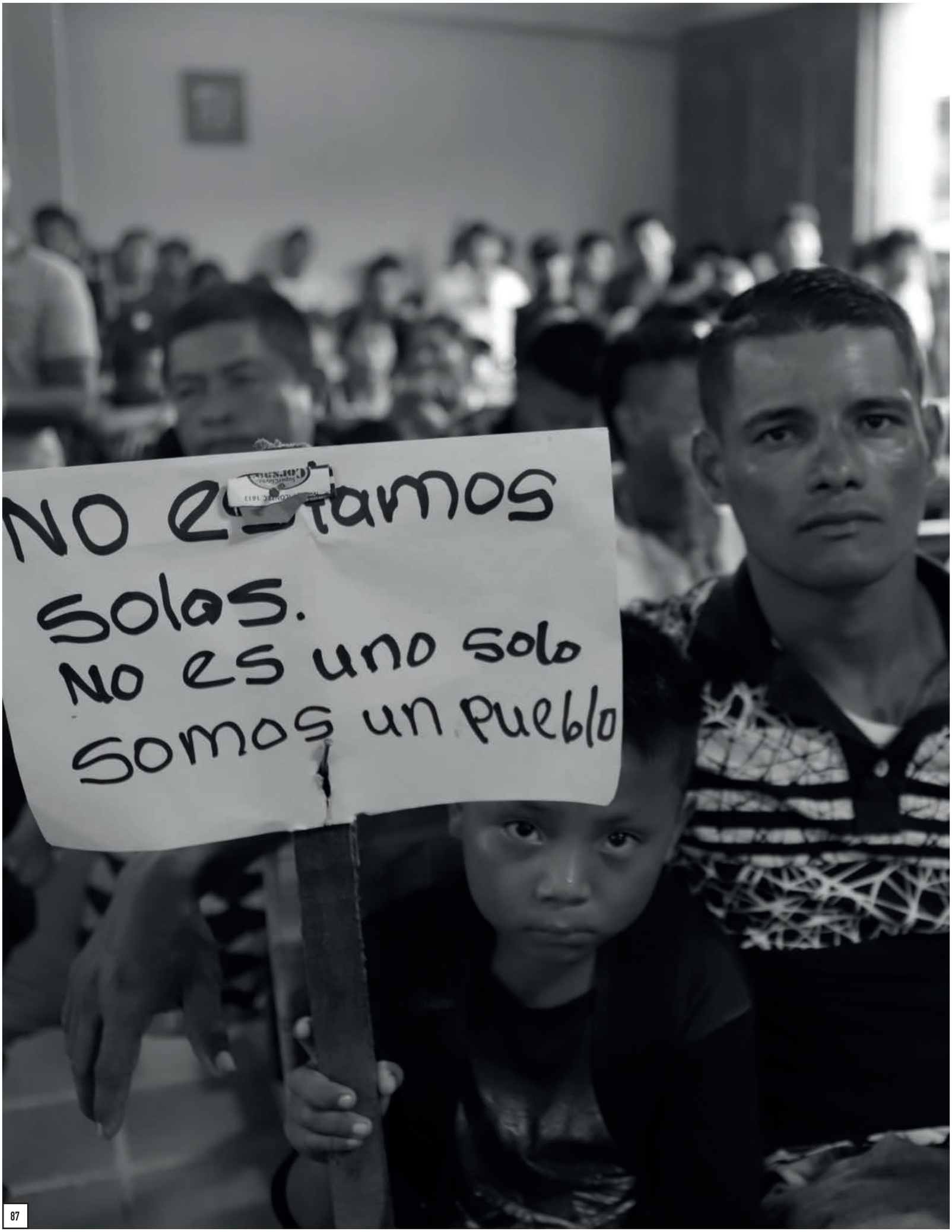
4. Que las distintas instituciones e instancias incorporen los enfoques de género e inter-seccional de derechos que permitan visibilizar los patrones diferenciales. Es necesario que se reactive efectivamente la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos con el objetivo de superar el bloqueo institucional anotado y se aporten elementos de comprensión para el alcance y significado del enfoque de género en cada una de las rutas de garantías y protección.

5. Hacer efectiva la Directiva 002 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación, y en consecuencia investigar y sancionar las actividades de estigmatización adelantadas por funcionarios y servidores públicos.

6. Que la Unidad Nacional de Protección pase por un proceso de reingeniería institucional que permita revaluar el sistema de asignación de medidas para que estas se adapten a las condiciones propias de los territorios, y se reconozcan y articulen con los mecanismos propios de autoprotección comunitaria.

7. Que la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación: i) atienda el carácter sistemático de las agresiones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos e integrantes del partido FARC; ii) investigue el conjunto de agresiones sufridas a nivel histórico, más allá de los homicidios y con anterioridad al año 2016; iii) incorpore los estándares nacionales e internacionales en materia de investigación diligente, seria y eficaz de manera que se llegue al desmantelamiento de las estructuras de poder detrás de las agresiones, y de los planes y patrones de criminalidad; y iv) surta la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de las agresiones.

86


NO estamos
solos.
No es uno solo
somos un Pueblo

VI.

A MANERA DE COLOFÓN

Un gobierno para la violencia y el despojo

Camilo Castellanos
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

Mientras las sociedades permanecen con sus estructuras y sus crisis, con sus avances y sus desastres, los gobiernos son cosa efímera, y, a la postre, los gobernantes terminan siendo titulares de un periódico que nadie quiere ya leer. Generalmente solo apreciamos la faramalla del presente y nos engañamos creyendo que la verdad está en el alboroto del discurso oficial. Para analizar la actual administración es preciso tomar distancia de estos datos, procurando otra perspectiva.

Sería una equivocación colocar al centro la persona del gobernante. Visto de cerca todo personaje público revela sus miserias. De otra parte, el discurso en sí mismo es insuficiente, si es cierto que el papel aguanta todo hay que ir más allá de lo que la gente dice de sí, con más veras si se trata de políticos. Acaso pueda verse la significación histórica de una gestión gubernamental si se la coteja con los retos de la sociedad a la que pretende servir. De otro modo, si la gestión de que se trata está en la ruta de superar los obstáculos que se presentan a la sociedad para conquistar una existencia digna para quienes la conforman, que es, después de todo, el fin esencial de la convivencia.

Acaso el principal desafío de la sociedad colombiana tiene que ver con la superación de la guerra que nos desangra. La paz debiera estar por encima de las banderas partidistas y de todo interés particular. Es la noción contenida en el precepto constitucional de que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Así, un gobierno estará bien encaminado si acerca el fin de la guerra o, por el contrario, estará descaminado si prolonga esta tragedia.

Otro reto no menos importante y quizás condición y resultado de la superación de la guerra, es la construcción de una comunidad política en función del interés general. Una tendencia de nuestro tiempo es la corporativización del Estado, lo que se ha llamado la captura de lo público por los intereses privados, a veces también ilegales. Viéndolo bien, todo interés particular que se apodera del Estado traspasa la frontera de la legalidad, sin importar que para ello se respeten las formas jurídicas e institucionales. Hacer República, poner las instituciones en función del bien común, desprivatizar el Estado es una condición para la plena vigencia de los derechos humanos, para la existencia de la democracia y para la conquista de una convivencia satisfactoria. Así, un gobierno estará bien encaminado si nos aproxima al ideal de un Estado que encarna lo público o, por el contrario, estará descaminado si el Estado se mantiene como un botín que se disputan los políticos y las corporaciones para su propio beneficio.

Otra vez la guerra

El gobierno Duque recibió un proceso de paz en marcha: acuerdo con una de las fuerzas insurgentes, acaso la más determinante; conversaciones abiertas con otra; apoyo y respaldo de la comunidad internacional en esta empresa; cumplimiento más que satisfactorio de lo acordado por la parte insurgente; espera confiada por buena parte de la opinión y en vastas regiones del país porque el proceso llegara a buen puerto. De hecho, los índices de mortalidad por causa violenta cayeron a niveles no vistos hace varias décadas.

La paz era, perdón, es la gran oportunidad de la sociedad colombiana. Sin guerra será posible enfrentar los grandes déficits en materia social y ambiental de nuestro país. Superada la confrontación armada será posible que los recursos que hoy se destinan a comprar armas, a aprovisionar combatientes, a garantizar la seguridad de personas e instalaciones, se dirijan al gasto social y constructivo: a consolidar el sistema educativo, a reorganizar la prestación del servicio de salud, a crear condiciones para que florezcan el arte, la cultura y el deporte, a integrar el país, a construir bienestar para los campesinos, a desarrollar ciudades amables para todos sus habitantes. Todo indica que en paz, Colombia tendrá el renacimiento que ya anuncian los logros de nuestros deportistas, académicos y cultores de las artes.

Sin embargo, otra cosa piensan los que se han lucrado con la guerra y han incrementado sus posesiones a la sombra del conflicto armado. Estimulando el odio y los prejuicios que genera, han logrado que parte de la opinión nacional se manifieste contraria al proceso de paz. En un esfuerzo sistemático han hecho del desarrollo legal de los Acuerdos la ocasión para hacerlos trizas. No fue posible realizar a cabalidad la reforma política, la reforma rural integral está en veremos, no hay presupuesto para adelantar los programas consignados en el Acuerdo Final. Aunque no tuvieron éxito en la reglamentación de la Justicia Especial para la Paz, no cejan en el empeño de desvirtuarla. Las instancias de derechos humanos y de construcción de la memoria se encomiendan a fabricantes de argumentarios en contravía de la paz. Para terminar, el estatuto de la oposición, fruto de los Acuerdos de La Habana, se ha convertido en rey de burlas por cuenta de las jugaditas de dignatarios del Congreso como el bachiller Macías.

Aún más, preocupa el rol determinante que vienen retomando las Fuerzas Militares en este tiempo. Purgados los mandos comprometidos con la paz, retorna la lógica eficientista que propició los falsos positivos, otra vez se regresa a las zonas de rehabilitación o de consolidación --ahora llamadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral-- y ha vuelto la aspersión de glifosato con su secuela de hambre y devastación. Incluso se encomienda a militares y ex militares la protección del liderazgo social en riesgo.

El presidente Duque se pasea por el extranjero alardeando de su compromiso con la paz solo que el único que resulta engañado es él mismo: es sabido por todos que a la sombra de la demolición de los Acuerdos se vienen eliminando a la dirigencia cívica y comunitaria que defiende los territorios y la dignidad de su gente.

A ratos se tiene la tentación de pensar que la paz le quedó grande a la dirigencia colombiana. Sin embargo, la comunidad internacional y los movimientos sociales se vienen encontrando en el reclamo por el cumplimiento del Acuerdo Final y por el cese del exterminio del liderazgo social. Por lo mismo, lejos de ser una materia perdida, el futuro de Colombia es un campo en disputa.

No hay tal República

Un factor generador de violencia y estímulo para todos los conflictos es la captura del Estado por los intereses privados. En sí mismo es un acto de corrupción pues pone los recursos financieros e institucionales a disposición de los particulares que bien pueden apropiárselos o utilizarlos en su beneficio. Por ejemplo, cuando por disposición del Estado todo vehículo debe usar una determinada proporción obligatoria de etanol, se convierte forzosamente al ciudadano en tributario de los dueños de los ingenios que lo producen. Igual que cuando se entregan los baldíos de la Nación a los grandes capitales cuando deberían destinarse para los pobres que los necesitan. Como cuando se apropian de los alimentos destinados a los niños de guarderías y colegios y regiones enteras ven a sus niños morir de desnutrición. O se pagan sobrecostos por las contrataciones o los funcionarios que las asignan cobran comisiones. En todos estos casos el Estado es apropiado por los particulares. Recientemente la Contraloría General de la República estimó en 50 billones de pesos por año la sangría de los recursos públicos por cuenta de la corrupción. Casi un billón semanal.

El hecho es que la corrupción se ha hecho sistémica, los representantes de los intereses privados más poderosos ocupan los ministerios y demás altas posiciones del Estado. Lo que sigue es favorecer a sus mandatarios en las decisiones que a diario deben tomar, como la liquidación del contrato de la Ruta del Sol según la cual el Estado deberá indemnizar con 1,2 billones de pesos a Odebrecht y Sarmiento Angulo. Hoy entre los ministros se destacan los representantes del sector privado y se han instalado las puertas giratorias por las cuales, valga el ejemplo, se pasa de asesorar los negocios del grupo Aval a cuidar los intereses de los poderdantes en la Fiscalía General de la Nación.

El Plan Nacional de Desarrollo, el plan maestro de la gestión gubernamental para los próximos cuatro años, es la más reciente manifestación de la captura del Estado. Del Plan se retiró toda mención al Acuerdo Final y a los derechos humanos. Es un portafolio de negocios, sin más. Como en cajón de sastre, el Plan integra multitud de preceptos administrativos, tributarios, procedimentales de todo tipo, constituyéndose en una super norma anti-técnica en la que todo cabe bajo el supuesto de que son mecanismos necesarios para la ejecución del plan, que no son otra cosa que los mecanismos para facilitar los negocios (desde prórrogas hasta por treinta años de contratos de concesión minera, por ejemplo, o la creación de los operadores catastrales que es la puerta de entrada para la privatización de la normalización de los títulos de propiedad o lo que es lo mismo la profundización de la contrarreforma agraria).

Desde el Estado se viene promoviendo una mentalidad de desprestigio del sector

público como gestor ineficiente y servidor corrupto. Fue el argumento para desmontar el Estado como prestador de servicios. Como se ve en los servicios de salud, los privados se quedaron con las clínicas y los hospitales a precios de quema, sin mejora en los servicios pero sí aumento en la corrupción. Con todo, el ciudadano común sigue creyendo que lo privado es mejor y presa de los prejuicios que le inculcaron con deliberación, termina cómplice inconsciente de los que se apoderan del Estado y acaba por justificar el expolio.

Así se erige el gobierno como una agencia para la guerra y los negocios, a la luz del día y con la pasividad de una ciudadanía que abrumada por el alud de denuncias y atropellos naturaliza la violencia y el despojo.

¿Danzando en círculo?

Todo indica que el gobierno Duque será una mala época para la paz y los derechos humanos. Nada bueno podrá esperar el país en estos dos campos. El margen del gobierno es escaso. Los resultados de iniciativas como las objeciones a la JEP muestran que Duque no cuenta con las mayorías en el Congreso. Aún más, en los próximos meses se verá la real fuerza del uribismo que no llega a la tercera parte del Congreso, incluso regalándole la fracción incondicional de la vicepresidenta. La convergencia que lo llevó a la Presidencia es quebradiza. La cohesionó más el miedo que un posicionamiento positivo sobre el futuro. En el momento indicado vendrá la desbandada, porque como decía una venerable abuela: a los amigos se los visita en el hospital, hasta se los acompaña al cementerio, pero uno no se entierra con ellos.

Pese a lo anterior habría que anotar que los partidarios de la paz no están mejor para ser alternativa. Es insuficiente decir solamente no a la guerra. Es necesario que la paz se llene de un contenido concreto y consensuado o será un conjunto inarticulado de anhelos y deseos piadosos, de aspiraciones benévolas y buenos sentimientos. Pero quién será capaz de hacerles entender que esta es la condición para vencer y que siendo el Acuerdo de Paz una gran conquista, hay que completarlo con propuestas para la ciudad y los jóvenes, para la universidad, la cultura y la ciencia, que tengan en cuenta la industria, el sistema financiero y la articulación a la economía mundial.

Entre tanto, la oposición real estará en las plazas y los paros, en las marchas contra el asesinato del liderazgo, en la pelea por el agua y en la defensa de la producción campesina. Voces que el poder no oye y desatiende seguro de la fuerza bruta del Esmad, hasta el día en que la realidad alumbre la descomunal dimensión de su equivocación. Entonces será tarde.

El país habrá de seguir polarizado y como en la danza de los indígenas amazónicos que nos describe José Eustasio Rivera, daremos vueltas en círculo repisando las mismas huellas. Sólo faltan tres años para que termine esta aburrida siesta. Empieza la cuenta regresiva.

Índice de tablas, mapas y gráficos

Tablas

Tabla 1. Montos indicativos para la implementación del Acuerdo Final 168

Tabla 2. Montos indicativos por fuente para la implementación del Acuerdo 169

Tabla 3. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz. Asignación de recursos por Pacto/Línea 456

Tabla 4. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz 458

Tabla 5. Fuentes de financiación del PPIP según comparativo entre Ley 1955/ 2019 y MFMP 2108 171

Tabla 6. Presupuesto Paz vigencia 2019 172

Tabla 7. Equilibrio económico general. Balance entre los sectores privado (priv), público (pub) y externo (cuenta corriente) 2001-2019. Porcentaje del PIB 323

Gráficos

Gráfica 1. Inversión extranjera directa por rama de actividad. 208

Gráfica 2. Formación Bruta de Capital. 209

Gráfica 3. Población ocupada según rama de actividad. 210

Gráfica 4. Producto Interno Bruto. 212

Gráfica 5. Comportamiento de la economía por grupos económicos 212

Gráfica 6. Deforestación anual en Colombia 2012 a 2017 215

Mapas

Mapa 1. Presencia de grupos armados ilegales en Colombia 2019 463

Mapa 2. Territorio ancestral CXHAB Wala Kiwe – ACIN 410

Mapa 3. Concesiones mineras 464

Mapa 4. Hidrocarburos 465

Autores

(Personas y Organizaciones)

Personas

- **Jesús Abad Colorado.** Fotoperiodista colombiano. Su trabajo se centra en los derechos humanos y el conflicto armado de Colombia.

- **Pastor Lisandro Alape Lascarro.** Dirigente nacional de la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, el partido surgido por el Acuerdo de Paz. Delegado al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), instancia donde se gestiona el paso a la vida civil de la comunidad fariana. En 1979, tras la represión causada por el Estatuto de Seguridad, ingresó a las Farc-ep. En dicha organización operó en los bloques Oriental, Magdalena Medio y Efraín Guzmán. En el 2010 fue nombrado en el Secretariado y también participó en la delegación de paz que suscribió el acuerdo de La Habana.

- **Marcelo Caruso Azcárate.** Doctor en Filosofía. Profesor universitario.

- **Héctor Marino Carabalí.** Líder social y defensor de derechos de comunidades étnicas y víctimas. Integrante de la Comisión Política Nacional de Coccam; de las mesas de participación de víctimas, municipal de Buenos Aires, departamental Cauca, y nacional; Delegado al Consejo de dirección permanente del PNIS, y a la Comisión Análoga. Integrante de la Consultiva Departamental del Cauca; representante legal del Consejo Comunitario Cuenca del río Timba, Marilópez, y de la Asociación de Víctimas Renacer Siglo XXI de Buenos Aires. Vocero Nacional de la Coordinación Nacional de Organizaciones y Comunidades Afrodescendientes –Conafro-, e integrante de la Coordinación Étnica Nacional de Paz –Cenpaz- del Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano –Pupsoc-, y de la Coordinación Social y Política Marcha Patriótica, Cauca.

- **Camilo Castellanos.** Abogado de la Universidad Nacional, defensor de derechos humanos.

- **Luis Eduardo Celis.** Estudió sociología en la Universidad Nacional, se ha concentrado en la comprensión del conflicto armado colombiano y sus perspectivas de superación, de manera particular con el ELN. Actualmente asesor de la Redprodepaz, ha trabajado con la Corporación Nuevo Arco Iris y la Fundación Paz y Reconciliación. Columnista de El Espectador, La Silla Vacía y las2orillas.

- **Andrea Marcela Cely Forero.** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Candidata a doctora en Estudios Sociales en América Latina. Investigadora de la Asociación Minga.

- **Hernán Darío Correa.** Sociólogo, editor y asesor en temas sociales y ambientales.

- **Humberto de la Calle.** Jefe del Equipo Negociador por parte del Gobierno de Juan Manuel Santos en el Proceso de Paz con las Farc-ep, ex candidato Presidencial 2018, abogado, político, profesor, diplomático y escritor colombiano; con experiencia en políticas y asuntos públicos, derecho constitucional y administrativo,

- **Víctor de Currea-Lugo.** 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). Web: victordecurrealugo.com

- **Fernando Dorado.** Activista social del Cauca, ex diputado por un movimiento agrario y presidente de la Asamblea Departamental del Cauca entre 1995 y 1997, sindicalista obrero y autodidacta.

- **Carlos Julio Díaz Lotero.** Contador Público de la Universidad de Medellín. Especialista de Planeación Urbano Regional de la Universidad Nacional. Expresidente de la CUT Antioquia. Actualmente profesional del Área de Educación de la Escuela Nacional Sindical

- **Jairo Estrada Álvarez.** Profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Representante de la FARC en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación. Director académico del Centro de Pensamiento y Diálogo Político. jhestradaa@gmail.com

- **Jesús Alfonso Flórez López.** Teólogo Universidad Javeriana, Antropólogo de la Universidad Nacional, Doctor en Antropología de la Universidad Paris VIII. Acompañante de procesos comunitarios y organizativos de pueblos indígenas y afrocolombianos en el Pacífico. Actualmente Decano de la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Autónoma de Occidente en Cali y asesor de la Comisión Interétnica de la Verdad de la Religión del Pacífico-CIVP

- **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 publicacio-

nes 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, Macro minería y reasentamientos forzados, Memorias de la Democracia a los 20 años de la Constitución.

- **Julio César González Quiceno (Matador).** Caricaturista periódico El Tiempo. Premio Simón Bolívar a la mejor caricatura del año, 2009.

- **Eduardo Gudynas.** Secretario Ejecutivo del Centro Latino Americano de Ecología Social (Claes) / Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina (D3E). MSc en Ecología Social, Multiversidad Franciscana de América Latina (Montevideo) y Pontificia Facultad San Buenaventura de Roma. Se ha desempeñado como consultor o investigador de varias agencias internacionales, entre otros para Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, (GTZ); el Departamento del Ambiente del Banco Mundial; Agencia Española de Cooperación Internacional; y el Bank Information Center (BIC), Washington; Oxfam.

- **César Jerez.** Líder de Zonas de Reserva Campesinas y de las Asociación de Campesinos del Perijá - Asoperijá-.

- **Alberto Maldonado Copello.** Economista Universidad Externado, doctor en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense, Consultor en descentralización y desarrollo territorial.

- **Alejandro Mantilla Quijano.** Licenciado en Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana. Integrante del Comité Editorial de la Revista La Siniestra. Integrante del Grupo Permanente de Alternativas al Desarrollo, animado por la Fundación Rosa Luxemburgo.

- **Jharry Martínez Restrepo.** Sociólogo de la Universidad de Antioquia, con experiencia en trabajo alrededor del goce de derechos y la participación ciudadana. Actualmente es coordinador del programa de DDHH y Paz de la Corporación Región. Candidato a Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia, fue asesor en procesos de participación ciudadana de la Corporación Conciudadana, y analista político y de elecciones de la Corporación Viva la Ciudadanía.

- **Carlos Medina Gallego.** Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, adscrito a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, es miembro del grupo de Investigación en Seguridad y Defensa y del Centro de Pensamiento y Seguimiento al Proceso de Paz. Especialista en Conflicto Armado.

- **Federico Montes.** Fue integrante de la JUCO desde muy joven, dirigente de secundaria del colegio Santa Librada de Neiva. Ingresó a las FARC al Bloque Sur, en el

marco de la zona de despeje del Caguán. En su vida guerrillera estuvo en diferentes frentes del citado bloque y del Oriental, destacándose siempre en el trabajo organizativo y de educación. Actualmente es el responsable del ETCR de Agua Bonita y de la Comisión Juvenil Nacional del partido FARC.

- **Luis Guillermo Pérez Casas.** Magistrado del Consejo Nacional Electoral, elegido por el Congreso de la República en agosto de 2018. Defensor de derechos humanos durante más de treinta años. Ex integrante del Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" donde ocupó varios cargos directivos incluyendo la presidencia. Fue Secretario General de la Federación Internacional de Derechos Humanos -FIDH-.

- **Federico Parra.** Antropólogo urbano, Etnógrafo, Magíster en Antropología Social; Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Ha desarrollado varias investigaciones sobre la población recicladora en contextos urbanos; así como análisis crítico de política pública afín al manejo de residuos e inclusión social. Tiene varias publicaciones a propósito de estos temas. Se ha desempeñado en cargos directivos de ENDA América Latina. Actualmente es coordinador latinoamericano del programa de recicladores en la ONG Wiego, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. Es miembro del Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales Gidca, y del Grupo de Investigación en Análisis de Política Pública y Gestión Pública de la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.

- **Diego Pérez.** Defensor de derechos y luchador social por la paz

- **Germán Rey.** Investigador en comunicación y cultura.

- **Henry Salgado Ruiz.** Profesor TC - Investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana.

- **Ricardo Silva Romero.** Escritor y columnista de El Tiempo y El País de Madrid. Autor de novelas como *Érase una vez en Colombia*, *El libro de la envidia*, *Cómo perderlo todo*, e *Historia oficial de amor*.

- **Mauricio Torres.** Médico Salubrista, Profesor Universidad Nacional de Colombia, miembro del Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social Movimiento de Salud de los Pueblos.

- **Luz María Tobón Vallejo.** Comunicadora Social-Periodista especialista en Periodismo Urbano y con estudios en diálogo y deliberación pública. Miembro de las juntas directivas de FundaMundo, periódico El Mundo y Corporación Mundial de la Mujer.

Directora del periódico El Mundo, donde fue subdirectora, jefe de Desarrollo Editorial y editora de La Metro y Política. Directora del periódico El Observador y del Anuario de Antioquia. Docente de pregrado en Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Eafit, Universidad Autónoma de Manizales. Docente en la especialización en Periodismo Urbano de la UPB y en la maestría de Gestión Cultural en la Universidad de Antioquia. Investigadora sobre deliberación pública, comunicación pública, discursos y contenidos, para Fundación Unibán, Augura, Grupo de Comunicación Urbana de la UPB, PNUD, Escuela Nacional Sindical. Asesora en comunicación pública en la Escuela Nacional Sindical.

- **Vincent Vallies.** Activista social comprometido con los derechos de los pueblos, los derechos humanos y el ambiente. Experto sobre Colombia y las relaciones políticas del país con Europa. Trabaja en favor de las personas defensoras de derechos humanos y la construcción de paz con justicia social. Trabaja desde 1998 sobre Colombia, el conflicto armado, social y político. Los primeros tres años con Médecins du Monde – France con las comunidades desplazadas del Urabá, los siguientes ocho años con Brigadas Internacional de Paz acompañando a personas defensoras de derechos humanos. A su regreso a Europa se especializó en construcción de paz y trabajó durante seis años con la Oficina Internacional de Derechos Humanos – Acción Colombia desde su sede en Bruselas. Hoy es consultor independiente en temas de derechos humanos, protección a personas defensoras, incidencia política y relaciones internacionales.

- **Marta Inés Villa Martínez.** Historiadora de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Cultura de las Metrópolis, Universidad Politécnica de Cataluña. Su experiencia académica e investigativa ha sido en campos como las migraciones, el desplazamiento forzado, violencia, políticas públicas y Memoria. Actualmente es directora de la Corporación Región (Medellín-Colombia). Promovió la Red Investigación Sobre desplazamiento Forzado -Redif- y hace parte de la red de migración forzada en América Latina. Ha dirigido y participado de diversas investigaciones y publicaciones, entre las más recientes: Memorias de una Guerra urbana, Medellín Basta ya. Memorias del Conflicto Armado en el municipio de Granada, Antioquia, Memorias del retorno; San Carlos: memorias del éxodo en la guerra; "Comuna 13: la huella invisible de la guerra" y ¡Poniendo Tierra de por medio!: Migración forzada de Colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá. Ha sido docente de diversas universidades y centros académicos (Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad de Medellín, Flacso, Clacso) en áreas relacionadas con metodologías de investigación, memoria histórica, conflicto armado, historia urbana,

- **Isabel Cristina Zuleta López.** Representante y Vocera de las comunidades afectadas por Hidroituango articuladas en el Movimiento Ríos Vivos. RiosVivosColom @ ISAZULETA, riosvivoscolombia.org

Organizaciones

- **Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca – ACIN.** El Territorio de la CXHAB WALA KIWE está conformado por 19 cabildos indígenas (autoridades indígenas tradicionales) de los cuales dieciséis están constituidos como resguardos indígenas, a continuación: Tacueyó, Toribío, San Francisco, Jambaló, Huellas Caloto, Tóez, Miranda, Corinto, López Adentro, Nasa Kiwe Tehekshw, Munchique, Canoas, Delicias, Concepción, Guadualito, Kite Kiwe, y tres no se han logrado constituir, Cerro Tijeras, Pueblo Nuevo Ceral y Alto Naya. Según el censo indígena este territorio está conformado por unos 94 mil habitantes pertenecientes al Pueblo Nasa Páez, La lengua materna que se habla es el Nasa Yuwe

- **Asociación Minga.** Organización defensora de Derechos Humanos que se articula al movimiento social y contribuye a crear condiciones de Vida Digna en los territorios y comunidades de Colombia. Para ello promueve la participación social y política en la construcción de la paz, la democracia y la permanencia de las comunidades en sus territorios de manera autónoma, sustentada en planes alternativos de vida; y la incidencia de las organizaciones sociales en el mejoramiento del marco de protección y garantías de los derechos humanos en su integralidad.

- **Caribe Afirmativo.** Organización de la sociedad civil que adelanta agendas conjuntas de investigación, formación, asesoramiento, defensa, movilización y promoción de los derechos humanos de las personas Lgbti, que abordan de manera transversal ejes de posconflicto y la construcción de paz para las personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas. Su principal foco de acción en temas de paz es el fortalecimiento de la integración social y la generación de liderazgos de las personas Lgbti en las agendas políticas en el entorno del posconflicto, la investigación de las afectaciones realizadas por los actores armados y la realización de acciones afirmativas para garantizar el acceso a las reparaciones integrales establecidas en la ley.

- **Centro de Pensamiento y Diálogo Político.** Institución surgida del Acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Farc-Ep, como parte del proceso de reincorporación, con el propósito de adelantar estudios e investigaciones sociales y programas de formación política.

- **Centro Latino Americano de Ecología Social (Claes).** Organización no gubernamental independiente dedicada a la investigación, acción y promoción de la ecología social. Reconoce la vinculación recíproca entre grupos humanos con su entorno ambiental, en un contexto histórico como problemas socio-ambientales, y vincula la investigación con la acción desde un compromiso ético con la defensa de la vida y la promoción de alternativas al desarrollo

- **Censat Agua Viva.** Organización ambientalista para la comunicación, la educación, la investigación y la organización, cuyas acciones están dirigidas a fortalecer la capacidad de acción ambiental y social de los actores históricamente empobrecidos 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; y con las comunidades la construcción y defensa de un buen vivir basado en relaciones de justicia, equidad y dignidad en espacios locales y globales.

- **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 Fortalecimiento Organizacional con comunidades afrocolombianas de diversas regiones del país.

- **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. A través de 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 status 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.

- **Colombia diversa.** Fundada en 2004. Organización de defensa de derechos humanos de las personas Lgbti líder en Colombia.

- **Comisión Inter-eclesial de Justicia y Paz.** Organización que por más de 29 años ha promovido, defendido y apoyado la exigencia y afirmación de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, psicológicos, género, civiles y políticos de personas y procesos organizativos rurales y urbanos frente al Estado y a actores privados. Personas y procesos organizativos que construyen paz hacia una democracia con justicia integralmente concebida.

- **Comisión Colombiana de Juristas – CCJ.** 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.

- **Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC.** Organización que agrupa a más del 90% de las comunidades indígenas del departamento del Cauca. Su misión ha sido la defensa de los derechos fundamentales y específicos de los pueblos indígenas, para lo que ha implementado equipos de capacitación, apoyo jurídico, el impulso a proyectos productivos, de educación y salud, teniendo como principios rectores la Unidad, la tierra y la cultura, pilares fundamentales en la búsqueda de la Autonomía.

- **Corporación de Investigación y Acción Social y Económica – Ciase.** Organización feminista mixta que promueve la exigibilidad permanente y la realización integral de los Derechos Humanos en particular los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

- **Corporación Compromiso - Observatorio minero ambiental.** Tiene su radio de acción en el Nororiente Colombiano. Organización defensora de los derechos humanos y del territorio. Plantea en su Misión que "será reconocida en la Región Nororiental de Colombia por la calidad de sus programas educativos, la producción de conocimiento, la estructuración de procesos y el empoderamiento de actores sociales que contribuyan al logro de transformaciones económicas, sociales, políticas y culturales". El Observatorio Minero Ambiental OMAC ofrece información y asesoría a comunidades que están en riesgo de ser afectadas por proyectos minero energéticos, y actúa con equilibrio entre la investigación, el activismo ambiental y la incidencia pública.

- **Corporación Región.** Organización civil cuyo sentido es aportar a la construcción de una sociedad justa, democrática y en paz, mediante la realización de los derechos humanos y la ciudadanía; y su sueño consolidarse como un actor social y político reconocido por su contribución a la profundización de la democracia y la paz. Su deseo, ciudadanías comprometidas con la construcción de una cultura de paz, aportando al fortalecimiento de la democracia, a la garantía de sus derechos y a la defensa de lo público. Sus esperanzas están puestas en una ciudadanía capaz de resolver conflictos sin violencia, promotora de ambientes de paz y comprometida con el control social a la gestión pública; en una institucionalidad pública capaz de garantizar los derechos de la ciudadanía y preparada para implementar los acuerdos de paz; y en su Corporación, construyendo y compartiendo opinión a favor de la paz, aportando al fortalecimiento de las organizaciones sociales y trabajando con entusiasmo y decisión por su plan, que es la PAZ.

- **Corporación Sisma Mujer.** Organización feminista colombiana con una delegación ante el Estado Español, que 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.

- **ENDA-Colombia.** ONG 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.** ONG especializada en temas laborales y sindicales que sirve de tanque de pensamiento al sindicalismo.

- **FIAN – Colombia.** Organización de derechos humanos especializada en la defensa y promoción del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas (Dhana), así como de los derechos conexos. Entre muchas otras actividades, acompaña a comunidades cuyo Dhana ha sido vulnerado o se encuentra bajo amenaza; monitorea la política alimentaria del país; genera capacidades en organizaciones y hace incidencia en favor de ese derecho ante instancias nacionales e internacionales. Pertenece a FIAN Internacional, organización con estatus consultivo ante el Sistema de las Naciones Unidas.

- **Foro Nacional por Colombia - Capítulo Región Central.** Organización civil no gubernamental sin ánimo de lucro creada en 1982 por iniciativa de intelectuales colombianos comprometidos con el fortalecimiento de la democracia y la promoción de la justicia social, la paz y la convivencia. Su propósito es crear las condiciones para el ejercicio de una ciudadanía activa con capacidad de incidencia en los asuntos públicos. El pluralismo, la participación ciudadana, la concertación democrática, la corresponsabilidad y la solidaridad son la base para el desarrollo de su misión, con un enfoque diferencial (de género, generación y etnia). Desde sus inicios, Foro rechazó la violencia como forma de acción política. Por ello cobijó la propuesta de una salida negociada al conflicto armado y del fomento de una cultura democrática. Luego de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC, ha orientado su quehacer hacia el objetivo estratégico de contribuir a la construcción de la paz y la convivencia en Colombia.

- **Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, SPPP.** 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.

- **Grupo de Trabajo Género en la Paz-GPaz .** Conformado por activistas Feministas, Lgbti, Académicas, Víctimas y Defensoras de Derechos Humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la Paz. Las integrantes son Odacop, Colombia Diversa, Dejusticia, Humanas, Red Nacional de Defensoras, Red Nacional de Mujeres Defensoras, Reiniciar, Sisma Mujer, Un Millón de Mujeres de Paz y Women's Link Worldwide.

- **Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos, ILSA.** Institución con un fuerte compromiso social surgida en 1978; integrada por un colectivo interdisciplinario de trabajo, constituido por mujeres y hombres, con formación profesional en el derecho y otros campos de las ciencias sociales y humanas que busca contribuir desde una perspectiva crítica del derecho a los procesos de exigibilidad jurídica y social de los derechos humanos por parte de los movimientos sociales, así como impulsar las tendencias de producción de un (nuevo) derecho que amplíe la democracia y relaciones sociales más diversas acordes con la dignidad.

- **Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado- Movice.** Proceso organizativo donde confluyen organizaciones y víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que compromete la responsabilidad estatal por acción y/u omisión. Este proceso es acompañado por organizaciones defensoras de derechos humanos y tuvo su nacimiento en el proyecto "Colombia Nunca Más crímenes de lesa humanidad." Lucha contra la impunidad, por la Verdad histórica, la Memoria, la Justicia, la Reparación Integral, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la violencia socio-política, la dignificación de las víctimas y el establecimiento de reformas estructurales para la no repetición de estos crímenes

- **Movimiento Nacional Ríos Vivos.** Expresión nacional de articulación de comunidades afectadas por represas conformada por Asoquimbo en el Huila, Asprocig en el bajo Sinú, el Movimiento Social en Defensa del Río Sogamoso y Chucurí en Santander, las Comunidades Sembradoras de Territorios, Aguas y Autonomías – Comunidades Setaa en Antioquia, la Organización Negros Unidos por la defensa del Río Anchicayá, el consejo comunitario Mayor del Río Anchicayá en el Valle del Cauca, la asociación de Consejos Comunitarios de Suárez – Asocoms- en el Departamento del Cauca y Censat Agua viva que acompaña diversas luchas ambientales en Colombia. Su movimiento es la articulación de estos procesos de resistencia y propuestas, "no somos ni seremos una ONG".

- **Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario - Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos.** Se creó en el año 2003 con el propósito de producir permanentemente información y análisis sobre la situación de DDHH y DIH para potenciar las acciones nacionales e internacionales de incidencia e interlocución. Como parte de sus labores investigativas se ha destacado por ser fuente de referencia de algunos temas clave como las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, las detenciones arbitrarias, la persecución del DAS, entre otros.

- **Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Pcdhdd.** Convergencia de organizaciones de la sociedad civil para contribuir al desarrollo de una cultura y conciencia de derechos y de paz con justicia y equidad en la sociedad y un amplio consenso social y político en torno a la integralidad de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo

- **Proceso Campesino y Popular de La Vega, Cauca (PCPV).** Experiencia popular campesina y comunitaria de autonomía y resistencia enmarcada dentro del municipio de La Vega, al sur del departamento del Cauca.

- **Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano- Pupsoc.** Coordinación Nacional Social y Política Marcha Patriótica.

- **Red Nacional de Acueductos Comunitarios de Colombia.** Conformada durante los últimos años por procesos regionales que defienden la autogestión comunitaria del agua, los bienes comunes y los derechos ambientales y colectivos, en los departamentos de Cundinamarca, Bolívar, Magdalena, Guajira, Sucre, Antioquia, Valle del Cauca, Boyacá, Meta, Casanare, Guaviare, Santander, Cauca y Nariño.

- **Red Nacional de Mujeres Defensoras.** Espacio colectivo de protección y autoprotección que promueve el fortalecimiento de mujeres defensoras de derechos humanos y sus organizaciones a través del intercambio de experiencias y afectos, a partir de los cuales entrelazan diferentes iniciativas territoriales en el ámbito nacional e internacional. Cuenta con un Comité de Impulso compuesto por 5 defensoras y 5 Nodos regionales que se encuentran distribuidos así: Nodo Caribe (Bolívar, Sucre, César, Guajira, Córdoba, Atlántico, Magdalena y San Andrés Islas), Nodo Occidente (Cauca, Valle del Cauca, Nariño y Chocó), Nodo Andes (Santander, Antioquia, Tolima, Caldas, Huila, Cundinamarca y Bogotá), Nodo Oriente/Amazonia (Meta, Vichada, Vaupés y Putumayo) y Nodo más allá Fronteras.

- **Ríos Vivos.** Articulación para mover la esperanza a la que pertenecen quince organizaciones de mujeres, jóvenes, barequeros y barequeras, pescadores, arrieros, agricultores, cocineras, amas de casa, comerciantes todos afectados por el megaproyecto Hidroituango, que ha decidido luchar en contra de las injusticias, permanecer en el territorio, contar la otra versión diferente a la de la empresa engañosa y falsa que destruye el Cañón del Río Cauca.

- **Veeduría al Mandato Ciudadano Anticorrupción.** Surge para vigilar desde la ciudadanía los acuerdos logrados por el "Pacto Anticorrupción" concertado el pasado 29 de agosto en la Casa de Nariño, donde todos los partidos políticos y el Presidente de la República convinieron impulsar, tramitar y aprobar 11 proyectos de ley y de reforma constitucional

- **Viva la Ciudadanía.** La Corporación Viva la Ciudadanía es un 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.

Siglas

A

- ACNUDH. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
- ACONC. Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca
- ADR. Agencia de Desarrollo Rural
- AIGG. Alta Instancia de Género de Gobierno
- ANDI. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia
- ANT. Agencia Nacional de Tierras
- ARN. Agencia para la Reincorporación y la Normalización
- ART. Agencia de Renovación del Territorio
- ANLA. Agencia Nacional de Licencias Ambientales
- ANR. Asociación de Nacional de Recicladores.
- ASCAMCAT. Asociación Campesina del Catatumbo
- ASOGRASAS. Asociación Colombiana de Productores de Grasas y Aceites Comestibles
- ASPROCIG. Asociación de Productores para el Desarrollo Comunitario de la Ciénaga Grande del Bajo Sinú
- AUC, Autodefensas Unidas de Colombia

B

- BEPS. Beneficios Económicos Periódicos

C

- CEDISCO. Centro de Diálogo Social y Convivencia
- CERAC. Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos
- CESIJ. Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia
- CEV. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad
- CFBTN. Cese al Fuego Bilateral, Temporal y Nacional
- CICR. Comité Internacional de la Cruz Roja
- CINEP. Centro de Investigación y Educación Popular
- CIPRAT Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas
- CNMH. Centro Nacional de Memoria Histórica
- CNOA. Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas
- CNR Consejo Nacional de Reincorporación
- COCCAM. Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana
- COHOM The Working Party on Human Rights (Grupo de trabajo en Derechos Humanos)
- COLAC. Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito
- CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CREG. Comisión de Regulación de Energía y Gas
- CRIC. Consejo Regional Indígena del Cauca

- CSIVI. Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación Especial de Alto Nivel para Pueblos Étnicos
- CTEP. Circunscripción Transitoria Especial de Paz
- CUT. Central Unitaria de Trabajadores
- CVS. Corporación el Valle del Sinú

D

- DAPAR. Departamento para la Atención y Gestión del Riesgo Desastres
- DDHH. Derechos Humanos
- DHANA. Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas en Colombia
- DIH. Derecho Internacional Humanitario

E

- ELN. Ejército de Liberación Nacional
- ENS. Escuela Nacional Sindical
- EPL. Ejército Popular de Liberación EPU Exámenes Periódicos Universales
- EPM. Empresas Públicas de Medellín
- ERPAC. Ejército Revolucionario Popular Antiterrorista Colombiano
- ETCR. Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación

F

- FAES. Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales
- FARC-EP. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo
- FBC. Formación Bruta de Capital
- FECODE. Federación Colombiana de Educadores
- FENALCO Federación Nacional de Comerciantes
- FENAVI. Federación Nacional de Avicultores de Colombia
- FFMM. Fuerzas Militares

G

- GAO. Grupos Armados Organizados
- GDO. Grupos Delictivos Organizados
- GPAAC. Grupo de Países de Acompañamiento, Apoyo y Cooperación
- G-SORO. Grupo de Seguimiento a Órdenes y Recomendaciones de Órganos Internacionales

I

- IDEAM. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
- IEANPE. Instancia Especial de Alto Nivel Pueblos Étnicos
- IED. Inversión Extranjera Directa
- IEPRI. U.NACIONAL. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- IPC. Índice de Percepción de Corrupción

J

- JEP. Jurisdicción Especial de Paz

L

- LGBTI. Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans-géneros, Intersexuales

M

- MFMP. Marco Fiscal de Mediano Plazo
- MSM. Movimiento Social de Mujeres

O

- OACNUDH. Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
- OCAD. Órgano Colegiado de Administración y Decisión
- ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible
- ONIC. Organización Indígena de Colombia
- ONU. Organización de Naciones Unidas

P

- PAE. Programa de Alimentación Escolar
- PAO, Plan de Acción Oportuna de prevención y protección de d efensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas
- PATR. Plan de Acción para la Transformación Regional
- PCDHDD. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- PCN. Proceso de Comunidades Negras
- PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- PECIG. Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato
- PNG. Procuradoría General de la Nación.
- PIB. Producto Interno Bruto
- PIRC. Planes Integrales de Reparación Colectiva
- PISDA. Plan Nacional Sectorial,
- PISD. Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo
- PMA. Plan de Manejo Ambiental
- PMI. Plan Marco de Implementación

- PND. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022
- PNIS. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo
- PPIP. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz
- PSUV. Partido Socialista Unido de Venezuela
- PTAR. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales

R

- RESO. Registro de Sujetos de Ordenamiento
- RINDE. Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial
- RRI. Reforma Rural Integral

S

- SAD. Sistema Auxiliar de Desviación
- SAAD. Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa
- SAN Seguridad Alimentaria y Nutricional
- SEAE. Servicio Europeo de Acción Exterior
- SGSSS. Sistema General de Seguridad Social en Salud
- SIADDHH. Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de DDHH en Colombia
- SINDERH. Sistema de Información de Derechos Humanos de la Escuela Nacional Sindical
- SNARIV. Sistema Nacional de Atención a las Víctimas
- SNRC. Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales
- SVJRNR. Sistema de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición

U

- UK. United Kingdom
- USAID. Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
- UNODC. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- UPBD. Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas
- UNGRD. Unidad Nacional de Gestión del Riesgo

W

- WIEGO. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando).

Z

- ZEII. Zonas Estratégicas de Intervención Integral
- ZIDRES. Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social

Anexos

Tablas comparativas

Tabla 3. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz Asignación de recursos por Pacto/Línea

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia	**1.125,6**
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	811,4
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.	8,1
Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	305,9
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad	0,2
II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	**2.508,2**
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	460,8
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	31,2
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	2.016,2
III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	**18.114**
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	2.088,9
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Presidencia	5,8
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	475,0
Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	3.719,2
Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	9.596,2
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	44,3

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
Vivienda y entornos dignos e incluyentes	882,9
Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	771,8
Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	99,8
Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos, para la convivencia y cohesión social	430,2
VIII. Pacto por la Calidad y Eficiencia de Servicios Públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	**2.335,2**
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	22,7
Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	991,7
Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	1.320,7
XI. Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, Convivencia, Estabilización y Víctimas	**10.431**
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda)	728,7
Inversiones aprobadas por Ocad Paz	2.852,3
Acciones efectivas para la política de estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	5.229,2
Mayor coordinación y eficiencia del Estado para la estabilización	395,3
Instrumentos y herramientas que orientan la inversión y el gasto eficiente para la estabilización, la construcción de paz y la cultura de la legalidad	11,3
Reparación: Colombia atiende y repara a las víctimas	1.213,6
XVI. Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	**1.873,4**
Políticas e inversiones para el desarrollo, el ordenamiento y fortalecimiento de la asociatividad	35,7

Asignación por Pacto/Línea	Miles de millones 2018
Estimular tanto la productividad como la equidad, a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	1.693,4
Desarrollo urbano y Sistema de Ciudades (SC) para la sostenibilidad, la productividad y la calidad de vida	125,2
Instrumentos e información para la toma de decisiones que promueven el desarrollo regional	19,1
Otros pactos (8)	**695,6**
Total	**37.083**

Tabla 4. Plurianual de Inversiones para la Paz

Punto/Pilar	Miles de millones de 2018
1. Reforma Rural Integral	**24.970**
1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	632
1.2. Infraestructura y adecuación de tierras	3.961
1.3. Desarrollo social: SALUD	3.284
1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL	12.218
1.5. Desarrollo social: VIVIENDA Y AGUA POTABLE	2.290
1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa	1.580
1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación.	941
1.8. Planes de acción para la transformación regional	63
2. Participación Política	**86**
2.1. Derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del AC final	3
2.2 Mecanismos democráticos de participación ciudadana	83
2.3 Promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad	1
3. Fin del Conflicto	**(sic) 746**
3.2 Reincorporación de las FARC EP a la vida civil	700
3.3 Garantías de Seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales	47
4. Solución al problema de las drogas	**43**
4.1. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito	40
4.2. Prevención del Consumo y Salud Pública	3

Punto/Pilar	Miles de millon es de 2018
5. Víctimas del conflicto	**3.580**
5.1. Justicia y Verdad	656
5.4 Reparación integral para la construcción de Paz	1.854
5.6 Derechos Humanos	1.070
6. Implementación, Verificación y Refrendación	**5**
6.1. Mecanismos de Implementación y verificación	5
7. Recursos para la construcción de paz por distribuir	**4.800**
7.1. Recursos para la construcción de paz por distribuir	4.800
Ocad Paz	2.852
Ocad Paz	2.852
Total general	**37.083**

Estructura de la destinación de recursos para la paz

a

Según el PPIP, el 67% de los recursos, 24,9 billones, corresponden a la Reforma Rural Integral; pero de acuerdo con el PMI durante el cuatrienio se debería destinar el 85.4% de los recursos, es decir, 31.67 billones de pesos. En consonancia con esos datos, el Gobierno de Duque dejará de destinar 6.77 billones de pesos para los propósitos de la implementación en el campo colombiano.

b

Si se contempla la estructura de los recursos asignados a la RRI llama la atención que un monto significativo corresponden a educación rural (12,22 billones de pesos), a salud (3,28 billones de pesos) y vivienda y agua potable (2,29 billones de pesos). Tales recursos se podrían imputar a los Planes nacionales de la RRI. Esos tres conceptos concentran el 71.2% del total de los recursos dispuestos para la RRI, es decir, 17,799 billones.

c

Como consecuencia de esa estructura de usos de recursos del Ppi para la RRI, otros rubros se ven severamente afectados. El Ppip no responde en los términos debidos a los propósitos de estimular la economía campesina y en general la de las comunidades rurales; así como contribuir a superar una de las causas históricas de la violencia y el conflicto armado: el acceso a la tierra. En el PPI, el acceso a la tierra de campesinos sin tierra o con insuficiente tierra, así como la formalización de pequeña y mediana la propiedad rural, apenas cuentan con 632 mil millones de pesos para todo el cuatrienio, es decir, 2.5% de los recursos de la RRI; la producción agropecuaria y la economía solidaria por su parte comprenden 1,58 billones de pesos (6.3%); y la garantía progresiva del derecho a la alimentación, 941 mil millones (3.8%). Los PDET, otro de los componentes angulares del PMI no aparecen con designación explícita. Solamente hay una asignación específica de $63.000 millones de pesos para los "Planes de Acción para la Transformación Regional" (0.25% del total), lo cual no refleja lo señalado en el Conpes 3932 de 2018, en el cual los PATR se conciben como el instrumento a partir del cual se direcciona la ruta de intervención en los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo. La disposición de 3,96 billones de pesos, 15.8%, para infraestructura y adecuación de tierras, siendo una cifra importante, se encuentra muy distante de las necesidades en esa materia.

d

Más allá de la cuestionable estructura de usos de Ppi para la RRI, la cuestión de fondo se encuentra en las fuentes de financiación. Si se asume que las referidas a inversión en salud y educación provienen del Sistema General de Participaciones, en sentido estricto se está frente a un renombramiento de los usos, salvo que se hubiera dispuesto en el SGP que tales recursos tendrían esa destinación, lo cual no es posible si se tiene en cuenta, como ya se indicó, que existen disposiciones constitucionales y legales que señalan los términos de la destinación específica. Según lo anterior, en el PPI para la paz, 43% de los recursos, 15,5 billones de pesos, no corresponden a recursos nuevos. Y la cifra podría ser mayor si se considera que el rubro de "agua potable" también se financia con cargo a recursos del SGP. En el PPI este rubro se presenta junto con "vivienda" y asciende a 2,3 billones de pesos.

e

De lo señalado en el punto b se infiere que cerca del 44% de los recursos del total del PPI provienen del Sistema General de Participaciones, es decir, cerca de 16,31 billones de pesos; y que para la implementación, en el entendimiento del Gobierno, solo habría cerca de 20,77 billones de pesos durante el periodo del PND, equivalentes a recursos del presupuesto general de la nación.

f

Los montos para la implementación del Punto 2 son menos que minúsculos. Es cierto que el peso específico de la "Participación política" dentro del total de los recursos que prevé el PMI es relativamente bajo. Aún así, la asignación de 0.23%, 86 mil millones de pesos para el cuatrienio resulta insignificante. Para los derechos y garantías de la oposición se señalan recursos por el orden de los $3.000 millones (750 millones de pesos por año); la promoción para una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad alcanza 1.000 millones de pesos (250 millones por año). El grueso de este punto se concentra en los mecanismos de participación ciudadana $83.000 millones (es decir una inversión de 597 pesos/año por persona del censo electoral).

g

Las inversiones previstas para el punto 3 "Fin del conflicto" son igualmente minúsculas (746.000 millones de pesos; 2% del total del PPI para la paz). Además de evidenciar el reducido costo de la reincorporación de las FARC- EP a la vida civil para el cuatrienio (700.000 millones de pesos), esta cifra dista de lo ya establecido en el CONPES 3931 de 2018 que se ocupa de asuntos de la reincorporación, y del Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2018, en el que se estimaron recursos hasta 2026 para el punto 3 del Acuerdo de Paz por el orden de los 2,5 billones de pesos; por tanto, una inversión básica anual de 250.000 millones de pesos (sin tener en cuenta que en esta materia las principales inversiones se agotan en el 2022). Para el actual cuatrienio, el PPI para la paz debería contemplar 1 billón de pesos. Los recursos restantes, 47.000 millones de pesos, son para las "garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales"; suma irrisoria a la luz de los requerimientos del Decreto 660 de 2018 y del propósito de desmantelar las estructuras criminales de carácter paramilitar responsables del asesinato de mujeres y hombres, líderes sociales.

h

En lo que respecta a la solución del problema de las drogas ilícitas, el PPI para la paz apenas contempla 43.000 millones de pesos para los cuatro años. El PMI estimó 8.3 billones de pesos durante toda la implementación; según ello, en el Gobierno Duque se deberían destinar por los menos 2,5 billones de pesos por este concepto. Esa inmensa diferencia en la asignación de recursos - entre el PPI para la paz y el PMI - constituye evidencia de que el gobierno se distancia complementamente de aspectos centrales de la política de "solución al problema de las drogas ilícitas" convenida en el acuerdo de paz. Los recursos destinados al PNIS durante los cuatro años ascienden a 10.000 milones de pesos anuales. Si esa suma se divide entre las 132.000 familias vinculadas a acuerdos colectivos para la sustitución de cultivos de uso ilícito, a cada una le corresponderían 6.313 pesos al mes. Todo un despropósito si en verdad se pretendiera sacar delante de manera exitosa el programa. Por otra parte, los programas de prevención del consumo cuentan con recursos igualmente insignificantes, 750 millones de pesos por año.

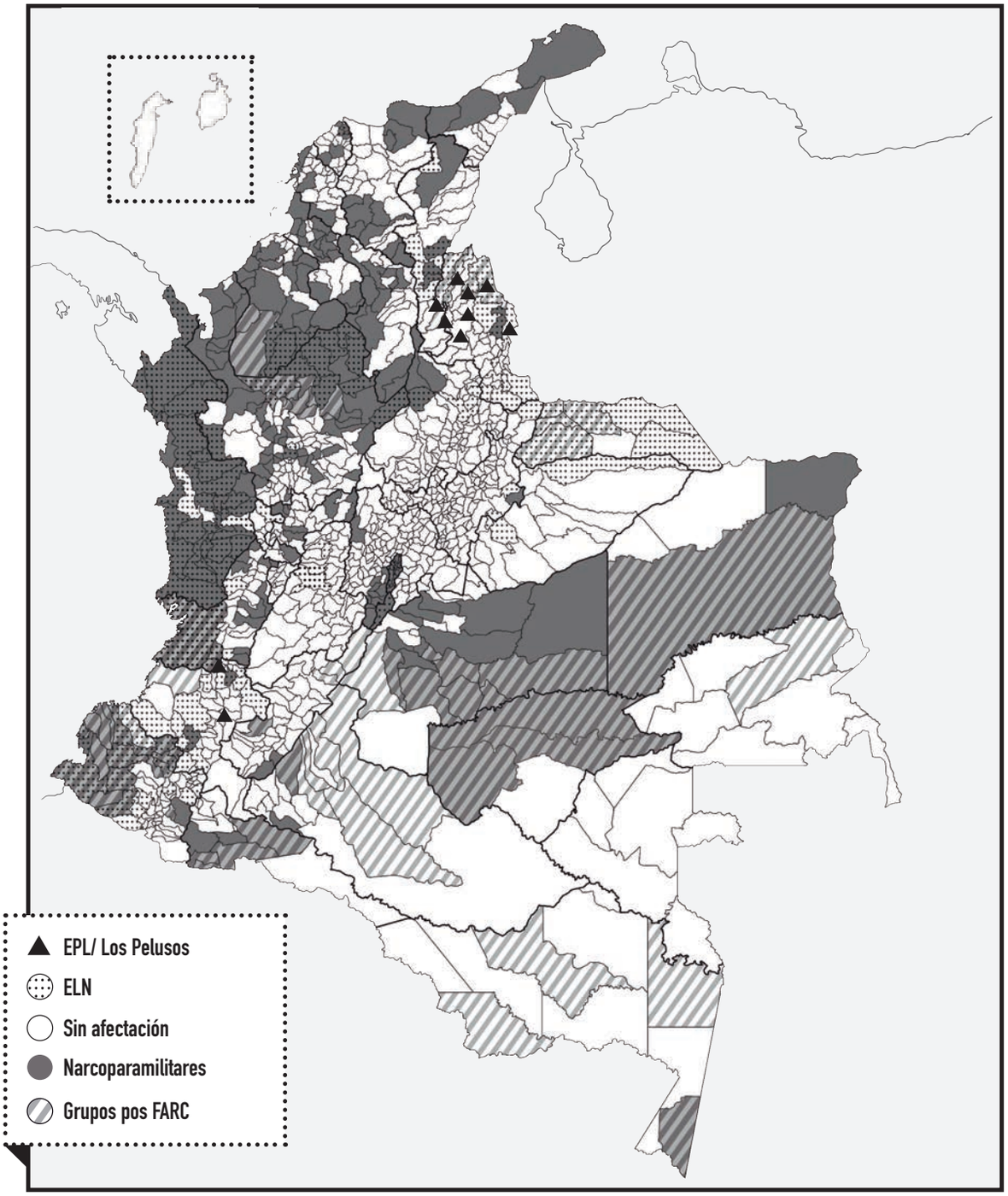
i

En materia de Víctimas, el PPI señala la destinación de 3,5 billones. Según esta suma, durante el gobierno de Duque se concentraría la asignación del 73% de los recursos requeridos por el PMI. Todo lo que se refiera al fortalecimiento de una política de reparación de las víctimas del conflicto y de derechos humanos debe saludarse. No hay suficientes elementos de juicio, desde la información que arroja el PPI para la paz, para determinar la concordancia de los recursos dispuestos con lo establecido en Acuerdo de paz en esa materia. En todo caso inquieta la baja asignación de recursos en el rubro "Justicia y Verdad". Debe presumirse que allí se encuentran los recursos para el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Si ese es el caso, la asignación para la Jurisdicción Especial para la Paz, la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad y para la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, sería apenas de 656.000 millones de pesos durante el cuatrienio presidencial (164.000 millones de pesos al año). La cifra parece inconsistente con los $456.606 que se aprobaron para la JEP, CEV y UBPD en el presupuesto general de la nación de 2019. Por otra parte, debe recordarse que en la actualidad la cifra anual para la atención y reparación integral de víctimas es superior a los $12,5 billones; y que según la Comisión de Implementación y Monitoreo de Víctimas se requieren por lo menos $115.5 billones adicionales para sacar adelante la reparación a las víctimas en los próximos años, monto avalado por la Contraloría General de la República. El Acuerdo Final y el PMI contemplan reformas a la política de víctimas. Nada se advierte al respecto. Por otra parte, según la información existente, no es claro si los 1.85 billones del punto 5 se mezclan con los recursos de dicha política, o si se prevé la modificación de la ley 1448 de 2011. En caso de ser así, a todas luces dichos recursos serían insuficientes.

j

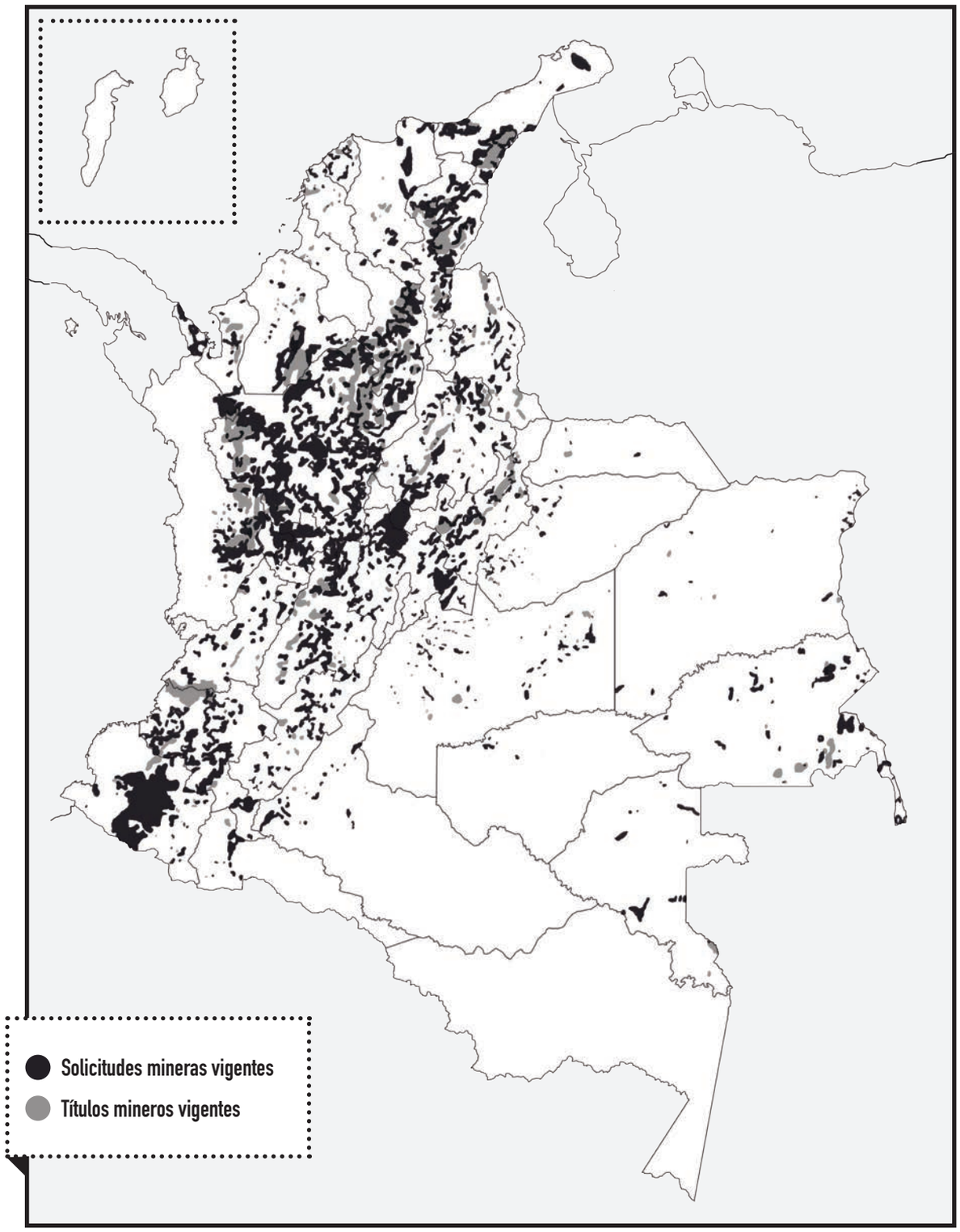
El PPI indica un rubro de 4,8 millones de pesos que correspondería a "Recursos para la construcción de paz por distribuir", de manejo discrecional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De esa manera, se refuerzan la prácticas existentes que facilitan la realización de lo que se ha denominado la contabilidad creativa; tal y como ha sucedido con la política de víctimas o el SGP, los mismos recursos se registran hasta dos o tres programas diferentes. Asimismo, se mantiene la falta de claridades respecto de la destinación específica de los recursos. Ante la ausencia de sistemas de información que le permitan a los ciudadanos y órganos de control, no hay por lo pronto forma de tener las certezas respecto a la destinación y ejecución de los presupuestos centralizados por dicho ministerio.

PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN COLOMBIA 2019



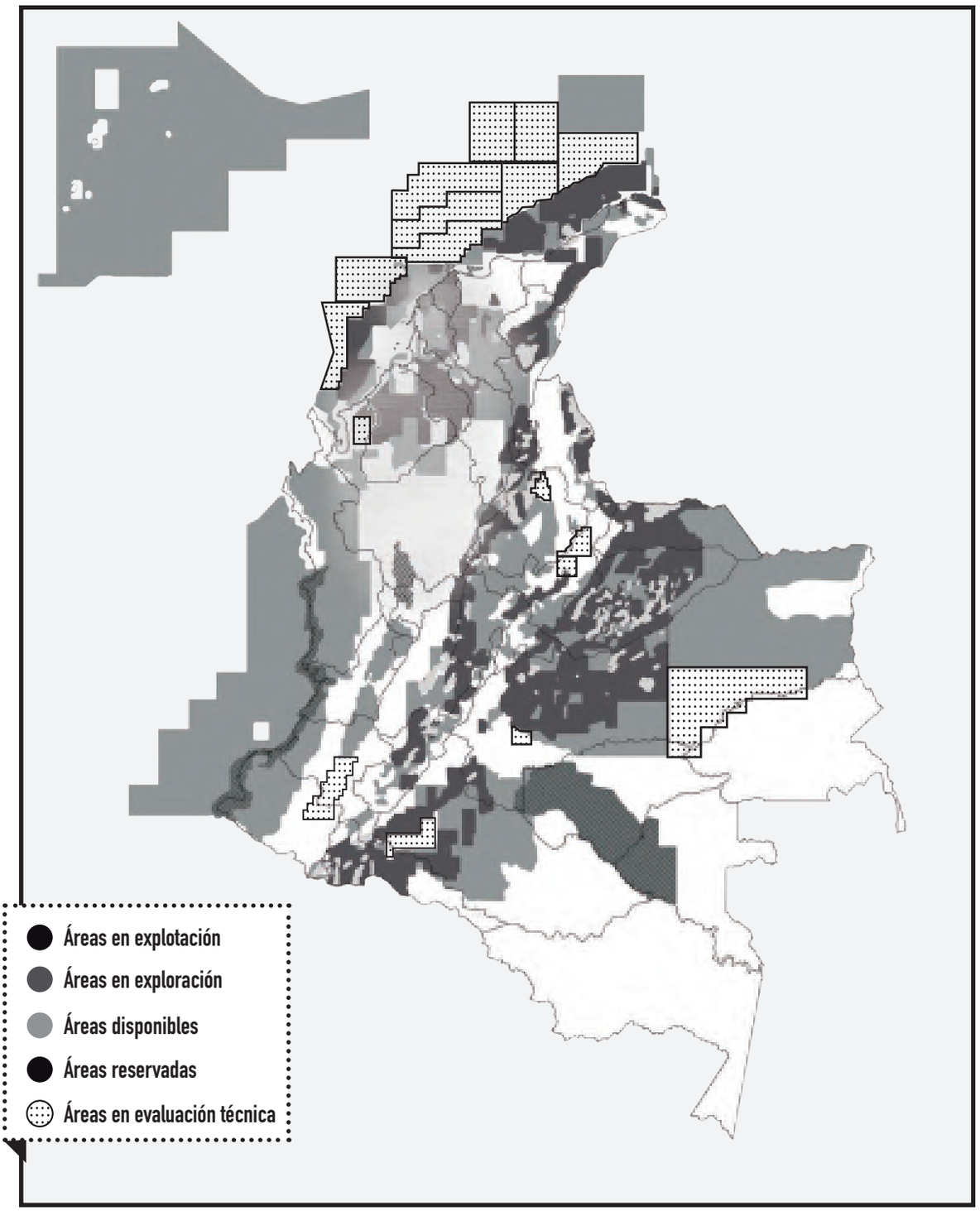
Fuente: Indepaz, elaboración para este libro, 2019.

TÍTULOS Y SOLICITUDES MINERAS



Fuente: Indepaz, elaboración para este libro, 2019.

MAPA DE TIERRAS: HIDROCARBUROS



Fuente: Indepaz, elaboración para este libro, 2019.

Agradecimientos

a **MISEREOR**
Obra Episcopal de la Iglesia Católica Alemana
para la Cooperación al Desarrollo

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Por el apoyo financiero para la publicación de este libro

Más de seiscientas organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales a través de las tres plataformas donde confluyen, y alrededor de sesenta autores institucionales y personales, investigadores, dirigentes sociales y defensores de derechos humanos, escritores y periodistas, caricaturistas y fotógrafos, nos ofrecen aquí sus miradas sobre qué, cómo y porqué viene existiendo en el país un gobierno que algunos no saben dónde está ni qué hace, pero al cual todos perciben por sus efectos nefastos y por estar siempre en el lugar equivocado mientras sus socios se rotan entre lo público y lo privado a la caza de las rentas del Estado fingiendo la paz y reinventando la guerra.

Las miradas con enfoque de derechos humanos que dichas plataformas y autores nos proponen, se constituyen en una especie de reflectores que perfilan la perfidia, la crueldad y la miseria espiritual de los adictos al poder y a la acumulación de capital, y al mismo tiempo el dolor, el tesón y la riqueza cultural y comunitaria de quienes a pesar de todo siguen adelante con sus anhelos de una sociedad distinta.