



# COLOMBIA: DESAFÍOS DE LA PAZ



# ÍNDICE

Editorial

<b>I. COLOMBIA: DESAFÍOS DE LA PAZ</b>	<b>6</b>
Presentación de la coordinadora Érika Rodríguez Pinzón	9
El gran problema del conflicto en Colombia: la tierra Gerardo Vega, e Ilhan Can	15
El acceso a la justicia en el posconflicto colombiano. La justicia como factor de construcción de paz Marcos Criado de Diego	25
Las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Coexistencia y la No Repetición de Colombia como garantías de no repetición: un puente entre el pasado y el futuro Adriana Rudling	33
Las violaciones a los derechos del pueblo indígena Siona del resguardo Gonzaya (Buenavista) en el escenario transicional colombiano Laura Rojas Escobar, Freddy Ordóñez Gómez	41
Mujeres construyendo en Paz: una alianza feminista internacional para la consolidación de una paz con justicia social y de género en Colombia Julia Garrido López, Penélope Berlamas Orquín	49
Desencanto: la Unión Europea en la Colombia del post-acuerdo (2016-2021) Miguel Gomis	63
Ingreso solidario en Colombia: un análisis en perspectiva de derechos Diana Guarnizo y Sara Caicedo	73
Protesta y movilización social en Colombia Carolina Cepeda Másmela	83
Jóvenes y movilización social en Colombia. Una mirada optimista Claudia Dulce y Ángel Melguizo	91

Reforma policial en Colombia: urgente y pendiente desde hace tres décadas. Tabla de las reformas policiales 100  
Catalina Gil Pinzón y Catalina Niño Guarnizo

**II. AGENDA DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ** 114

**III. BIBLIOGRAFIA** 122

Revista de revistas

*Tiempo de Paz no se hace responsable de las opiniones expresadas por los autores.*



Esta revista ha recibido una ayuda a la edición del Ministerio de Cultura y Deporte.

**fundiPAX**

FUNDACIÓN FUNDIPAX-INICIATIVAS  
PARA LA PAZ



Foto portada:  
Laura de Grado Alonso

**Revista trimestral.**

**Editora:** Francisca Sauquillo. **Director:** Carlos Fernández Liesa. **Redactora-Jefe:** Teresa Rodríguez de Lecea.

**Consejo de Redacción:** Cristina Álvarez Merino, Vicente Baeza, Henar Corbí, Emilio Ginés, Enrique Gomáriz, Marta Iglesias, Tshimpanga Matala, Ana M<sup>o</sup> Ruiz Tagle, Margarita Sáenz-Díez, Enrique Sánchez, Jaime Segura, José Ángel Sotillo, Anna Terrón y Rafael Tuñón.

**Colaboradores:** Francisco Aldecoa, Celestino del Arenal, Mariano Calle, Javier García Fernández, Emilio Gilolmo, José Manuel Gómez Mancebo, Manuel Guedán, Juan Gutiérrez, María Ángeles Herrero, Nacho López Cano, Araceli Mangas, Manuel Martín Parra, José Molina, Isabel Muñoz, Manuel Núñez Encabo, Manuel Pérez Ledesma, Manuel de la Rocha Rubí, Marisa Rodríguez, Felipe Sahagún, Antonio Santesmases, Félix Sautié, Manuel Simón, Pablo Sullivan, Fernando Valenzuela, Carlos Alonso Zaldívar.

**Editor:** Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad. **Redacción y Administración:** C/ Martos, 15. 28053 Madrid. Tel.: 91 429 76 44. Fax: 91 429 73 73. E-Mail: mpdl@mpdl.org.

**Composición, fotomecánica e impresión:** Nocba Creative.

**Depósito Legal:** M-1062-1984. **ISSN:** 0212-8926



## EDITORIAL

La revista *Tiempo de Paz* tiene una permanente preocupación por los problemas que para la paz la solidaridad y los derechos humanos hay en el mundo y, especialmente, en América Latina. En el Consejo de Redacción América Latina es una región que siempre se tiene en cuenta, desde la perspectiva de los valores y de su evolución en derechos humanos y democracia. Reflexionar sobre Colombia no es sin embargo algo repetitivo porque constituye un caso test, una especie de laboratorio que permite abordar cuestiones actuales y distintas. Durante más de medio siglo el conflicto armado fue un elemento especialmente relevante. Pero el Tratado de Paz entre las FARC (Fuerzas armadas revolucionarias de Colombia) y el gobierno colombiano de hace un quinquenio generó una *dinámica* pero no ha solventado todos los problemas.

En muchos conflictos internacionales entre Estados un tratado de paz supone una mutación de la situación, porque la voluntad de las partes es la que ha erradicado la violencia. Pero en situaciones como las de Colombia la paz no deriva de uno o varios actos *jurídicos* sino que constituye en verdad un proceso continuo en el tiempo, mediante el cual se pueda contribuir a transformar los factores presentes para cambiar la situación de una sociedad.

Así, en Colombia junto a la guerrilla de las FARC había y hay otras guerrillas y otros procesos, a los que se añaden fenómenos como el narcotráfico, el uso de la violencia por parte de algunos terratenientes, la derivada de la criminalidad organizada o del propio Estado. Y a ello se añaden otros factores estructurales como una desigualdad muy elevada, un número enorme de población desplazada y otros problemas como los relativos a la desposesión de la tierra, las violaciones de derechos humanos, la existencia de grandes capas de la población en situación vulnerable, las víctimas de violencia sexual, o el hostigamiento incluso asesinato de líderes sociales. Además, la situación en Colombia produjo muchas víctimas cuyo recuerdo y reparación constituye asimismo otro desafío importante. En definitiva la existencia de un gran reto para la paz en Colombia junto a un escenario cambiante necesitado de análisis es lo que llevó a elegir el tema.

Para analizar todo esto se buscó a una especialista como Érika Rodríguez Pinzón, profesora de la Facultad de ciencias políticas y sociología de la Universidad Complutense de Madrid y coordinadora de América Latina en la Fundación Alternativas, que ha hecho una labor excelente contribuyendo a este número con una mirada que parte ya de un balance serio y riguroso sobre el Acuerdo de Paz, dado que a los retos del mismo se han añadido otros como la pandemia o la sensación de frustración en la aplicación del mismo. El número realiza un balance de los cinco años *transcurridos* pero también propone un esfuerzo prospectivo para ver hacia dónde va y debiera ir Colombia. Érika R. Pinzón pone de relieve en su estudio tanto las dificultades de voluntad política y percepción social como que la paz no solo es la ausencia de *guerra* sino que debe llevar a afrontar retos en desarrollo económico, reconocimiento de derechos civiles, reparación de víctimas y reconstrucción del tejido social.

El post conflicto está por ello rodeado de desafíos que la lectura de este número contribuye a desentrañar. El Índice responde a una sistemática que parte del conocimiento de los

elementos básicos del Acuerdo de Paz y de la situación en Colombia, por lo que va directamente al análisis y perspectiva de algunos problemas generales y particulares que permiten abordar dimensiones originales.

El trabajo realizado por Gerardo Vega, de la Fundación Forjando Futuros, considera que el gran problema del conflicto tiene que ver con la tierra y aunque la ley de víctimas y reparación de tierra pretendía afrontarlo, llega a la conclusión de que no hay voluntad política para su aplicación. Otra cuestión clave para la paz es el acceso a la justicia en el postconflicto colombiano, que profundiza el profesor de la Universidad de Extremadura y del Externado de Colombia, Marcos Criado de Diego, que considera que mejorar el acceso a mecanismos de resolución de conflictos constituye una garantía esencial para la no repetición del conflicto. Y hay otros problemas de la Justicia especial para la paz, que analiza, en general, algo muy difícil para las víctimas en territorios rurales sin presencia institucional. En la misma línea de reflexión es destacable el análisis de Adriana Rudling, investigadora del Michelsen Institute (Bergen, Noruega), al analizar los problemas de aplicación de las recomendaciones de la comisión para el esclarecimiento de la verdad, coexistencia y no repetición en Colombia como garantía para el futuro.

En este sentido uno de los grupos que han sufrido el conflicto y el postconflicto, por tener una discriminación secular y una situación vulnerable son los pueblos indígenas. El estudio de Laura Rojas y Freddy Ordoñez aborda las violaciones de los derechos del pueblo Siona. A su juicio el Acuerdo de Paz es una oportunidad para garantizar sus derechos en tanto que víctimas. Julia Garrido y Penélope Berlamas consideran la importancia de las mujeres en un proceso de paz con justicia social y de género. Analizan la importancia de las alianzas feministas, que también contribuyen al apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz, que es tan importante.

A pesar de la importancia del *apoyo internacional*, no cabe ocultar, nos dice Miguel Gomis (Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana) las dificultades en la aplicación del Acuerdo, así como la continuidad de una violencia política (especialmente de desmovilizados y liderazgos alternativos), una polarización y una represión en las movilizaciones sociales. También pone de relieve un declive en el apoyo internacional al proceso de paz, especialmente de la Unión Europea.

Los artículos finales de este número abordan cuestiones muy específicas, pero que ponen la luz en problemas muy importantes para la paz. De un lado la cuestión de la desigualdad que lleva a las juristas Sara Caicedo y Diana Guarnizo a abordar el ingreso solidario en Colombia desde los derechos. El denominado Programa de ingreso solidario, que es objeto de estudio desde su marco normativo, de los debates existentes y de los avances para la reducción de la pobreza y de las dificultades derivadas de su sostenibilidad y del monto que se dedica al mismo. La profesora de la Pontificia Universidad Javeriana, Carolina Cepeda aborda un estudio sobre los importantes cambios en los repertorios de protesta, la base de movilización social y su incidencia en la situación actual. También se presenta en una perspectiva "optimista" el análisis que realizan Claudia Dulce y Ángel Melguizo, de la Universidad del Rosario, sobre los jóvenes y la movilización social en Colombia, que analizan los problemas de Colombia desde la visión de los jóvenes, a partir de una encuesta realizada por esa universidad. A juicio de este sector de la

población serían la corrupción (principal problema del país), la situación económica y el desempleo los principales problemas de los jóvenes. Hacia el futuro debiera realizarse, indican, un nuevo contrato social en Colombia, con una mayor movilización de los jóvenes en los problemas generales. Finalmente Catalina Gil Pinzón y Catalina Niño Guarnizo abordan cómo debiera realizarse una necesaria reforma de la policía.

En definitiva este número da una visión prospectiva de la situación en Colombia y es un análisis crítico de las dificultades de implementación del acuerdo, en el denominado post conflicto colombiano, que contribuye tanto a identificar problemas como a abrir vías de desarrollo futuro, por lo que es una aportación novedosa y original al estudio de Colombia que abre una ventana de esperanza a un futuro mejor en la región en los próximos años, a pesar de las dificultades existentes desde hace décadas.

## PRESENTACIÓN DE LA COORDINADORA

### ÉRIKA RODRÍGUEZ PINZÓN

*Profesora Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología*

*Coordinadora de América Latina, Fundación Alternativas*

*Experta Asociada Col-Lab*

#### RESUMEN

Hacer la paz es difícil, una paz que va mucho más allá de detener la confrontación. Esta paz, supone retos en materia de desarrollo económico, reconocimiento de derechos civiles, reparación de víctimas y reconstrucción del tejido social. Los resultados de la encuesta son preocupantes, más aún si se tiene en cuenta la amplitud de la muestra. Pero a pesar de ello, la paz resiste y sigue siendo la opción mejor valorada, tanto así que, con todas las dificultades visibilizadas la mayoría de los encuestados, un 86%, cree que se debe optar por una salida negociada al conflicto con la segunda mayor guerrilla de Colombia aun activa, el Ejército de Liberación Nacional. Esta opinión es generalizada en todas las zonas analizadas y superior al 90% en aquellas zonas donde la presencia e impacto de este grupo es más fuerte.

**Palabras clave:** Desarrollo económico, derechos civiles, reparación de víctimas.

#### ABSTRACT

Making peace is difficult, a peace that goes far beyond stopping the confrontation. This peace poses challenges in terms of economic development, recognition of civil rights, reparation for victims and reconstruction of the social fabric. The results of the survey are worrying, even more so if the breadth of the sample is taken into account. But despite this, peace resists and continues to be the best valued option, so much so that, with all the difficulties made visible, the majority of those surveyed, 86%, believe that a negotiated solution to the conflict with the second should be chosen. Colombia's largest guerrilla group still active, the National Liberation Army. This opinion is generalized in all the areas analyzed and is higher than 90% in those areas where the presence and impact of this group is stronger.

**Keywords:** Economic development, civil rights, reparation for victims

Este monográfico responde a un momento coyuntural muy relevante en la historia de Colombia. En noviembre de 2020 se cumplieron cinco años de la firma de los Acuerdos de Paz en Colombia; en mayo de 2022 tendrán lugar unas elecciones presidenciales con el mayor panorama de incertidumbre de las últimas décadas, todo esto en el marco de la pandemia que no cesa, la desaceleración económica y el proceso de reajuste del espacio internacional.

Los años recientes han sido convulsos para el país tanto por la pandemia y su saldo de muertes e impacto económico como por que ha sido el escenario de un creciente malestar político y social. A los retos de la implementación del Acuerdo de Paz y del control de la presencia de los grupos armados aun existentes en el país se ha sumado la expresión masiva de insatisfacción ciudadana, en parte producto de una ampliación de la agenda pública y de la sensación de frustración ante los problemas para suplir las necesidades de una población cuyas expectativas de movilidad social ascendente se ven truncadas.

Los autores invitados tratan dos aspectos fundamentales para el país de cara a sus desafíos en el año 2022. El primero, es el estado de la implementación del Acuerdo de Paz. El segundo, la atención a los desafíos sociales, tanto los derivados de la pandemia como por las causas de la movilidad social y las consecuencias de la incapacidad y violencia con la que el gobierno ha respondido a la movilización social.

## LOS FRACASOS GUBERNAMENTALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ

El presidente Duque, como representante del Partido Centro Democrático, ha tenido una posición ambigua en la implementación del postconflicto. En línea con su partido, ha criticado duramente aspectos fundamentales del Acuerdo como la Justicia Especial para la Paz. En otros aspectos, ha gestionado una implementación descreída y débilmente dotada de recursos, como en el caso de los Planes de Desarrollo Territorial. En materia de reincorporación cumplió en los aspectos más básicos, pero ha demostrado absoluto desinterés por garantizar la vida e integridad de los y las reincorporadas y sus familias. Algo similar ha ocurrido con los líderes y lideresas sociales y ambientales, sometidos a una gravísima amenaza por parte de disidencias, grupos paramilitares y criminales.

Para introducir los análisis mas profundos que se realizan sobre algunos temas en este monográfico vale la pena acercarse a la implementación del acuerdo desde una perspectiva indispensable, la de la percepción de los habitantes de las zonas priorizadas en los Planes de Desarrollo Territorial PDET.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto de Investigaciones para la Paz de Oslo y la Universidad de los Andes han realizado en 2019 y 2021 más de once mil encuestas en las zonas PDET <sup>(1)</sup>.

Tras cinco años de la firma del Acuerdo, la convicción sobre su importancia y pertinencia son respaldadas por un 88%. Asimismo, se valoran positivamente los componentes asociados a este, como la reincorporación, la reforma rural, la reparación, la justicia y la búsqueda de la verdad.

En cuanto a la implementación es necesario profundizar en los datos obtenidos. Si bien hay un aumento de la satisfacción general con la implementación del Acuerdo, que ha pasado en conjunto de 36% en 2019 a 48% en 2021. Lo preocupante es que en ninguna de las regiones incluidas en el análisis más del 26% considera que la implementación de los distintos componentes es satisfactoria y pocos (25%) consideran que se esté avanzando hacia la reconciliación.

Es evidente que la posibilidad de beneficiarse de programas de apoyo a los territorios más vulnerables sigue generando expectativas positivas. Sin embargo, se observa una disminución en la percepción de llegada de obras y bienes a sus territorios que pasa de 35% en 2019 a 27% en 2021. Pero no es solo una cuestión de obras públicas, cuyo desarrollo pudo sufrir las dificultades impuestas por las medidas de control de la pandemia de coronavirus, también se duplicó el porcentaje de personas que manifiestan un deterioro de su situación económica, la vulnerabilidad y la situación de pobreza se han profundizado.

Se duplicó el porcentaje de personas que manifiestan un deterioro de su situación económica, la vulnerabilidad y la situación de pobreza se han profundizado.

Uno de los resultados más preocupantes es la percepción generalizada de deterioro de la seguridad, que, aunque con diferencias entre los distintos territorios, coincide con el aumento reciente de los homicidios o el desplazamiento forzado. El 43% de los encuestados percibe que la seguridad de su comunidad ha empeorado en los últimos 12 meses, en 2019 esta percepción la compartía el 35%. Esta evidencia es muy grave porque apunta a la incapacidad de contener la entrada de otros actores criminales en el territorio.

En cuanto a las instituciones asociadas a la reparación de las víctimas y la justicia transicional, aunque son respaldadas, solo el 26% cree que las medidas adelantadas en esta materia son satisfactorias. Tampoco se ven avances en materia de reconciliación, aunque un 76% valora positivamente la reincorporación/ reintegración de los exguerrilleros la mayoría, el 87%, no confía en ellos y un 80% no se siente cómodo teniendo como vecino a excombatientes de ningún grupo armado. Una situación que es comprensible frente a la historia de una guerra terriblemente degradada, pero que también activa las alertas sobre la necesidad de mejorar el encaje social de los reincorporados que en su mayoría han cumplido con sus obligaciones frente al Acuerdo.

Otro aspecto importante son las medidas frente al cultivo de drogas. En este caso, hay un amplio respaldo a los programas que permiten sustituir los cultivos de coca por otros a través de proyectos productivos, sin embargo, hay un enorme descontento con el curso de dichos proyectos, 4 de cada 5 encuestados cree que la implementación de los programas de sustitución va mal.

Hacer la paz es difícil, una paz que va mucho más allá de detener la confrontación. Esta paz, supone retos en materia de desarrollo económico, reconocimiento de derechos civiles, reparación de víctimas y reconstrucción del tejido social. Los resultados de la encuesta son preocupantes, más aún si se tiene en cuenta la amplitud de la muestra. Pero a pesar de ello, la paz resiste y sigue siendo la opción mejor valorada, tanto así que, con todas las dificultades visibilizadas la mayoría de los encuestados, un 86%, cree que

se debe optar por una salida negociada al conflicto con la segunda mayor guerrilla de Colombia aun activa, el Ejército de Liberación Nacional. Esta opinión es generalizada en todas las zonas analizadas y superior al 90% en aquellas zonas donde la presencia e impacto de este grupo es más fuerte.

Estos datos que dan cuenta de la debilidad de la implementación del Acuerdo encuentran una profundización en los 6 primeros capítulos de este número.

El primero de los artículos trata el problema del acceso y distribución de la tierra. Gerardo Vega junto con Ilhan Can, analizan cómo ha evolucionado este tema, uno de los más relevantes dentro del Acuerdo de Paz. El segundo trabajo, de Marcos Criado, añade otro de los grandes problemas de acceso en Colombia, en este caso, la justicia como factor de construcción de paz.

Dentro del tema de la justicia, Adriana Rudling trata las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Coexistencia y la No Repetición de Colombia como garantías de no repetición. Por su parte, Laura Rojas Escobar y Freddy Ordóñez Gómez nos acercan al caso concreto de las víctimas a través del análisis de la situación del pueblo indígena Siona del resguardo Gonzaya (Buenavista).

La primera parte se cierra con dos artículos muy relevantes para quienes realizan una lectura desde España: Julia Garrido López, y Penélope Berlamas Orquín, proporcionan un análisis de la alianza feminista internacional para la consolidación de una paz con justicia social y de género en Colombia. Miguel Gomis, por su parte, trata el papel de la Unión Europea en la Colombia del post-acuerdo.

## DESAFÍOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA COLOMBIA DEL POST -ACUERDO

Adicionalmente al análisis del estado de la implementación del Acuerdo de Paz, la segunda parte avanza sobre los desafíos sociales que enfrenta el país, especialmente los que tienen que ver con el descontento social que se ha manifestado en los últimos años y las respuestas institucionales que se le han dado a esta situación.

En las dos partes del monográfico se intenta establecer no una ruptura entre temas sino un análisis de las distintas dimensiones de una agenda social. Una agenda que se ha ampliado porque se ha ampliado la ruptura con el gobierno a causa de la insatisfacción y frustración de las expectativas ciudadanas.

Lo que se pone de relieve es que en los últimos años ha ocurrido un importante cambio acerca del tratamiento de los problemas del país, que ya no se consideran producto exclusivo del conflicto armado, sino también del modelo económico y del tipo de régimen político que se ha construido hasta el momento. El descontento en Colombia no es coyuntural, pero sí lo es la reducida capacidad del presidente para desviar los problemas, o frenarlos, antes de que se transformen en movilizaciones. Duque tiene una escasa disposición a la negociación, soporta altos costes para mantener la gobernabilidad y

ha perdido el argumento propio del Uribismo de recurrir al conflicto para explicar los males del país.

Este escenario, en el que se combinan la transversalidad de la movilización y la construcción de una agenda de “conversación nacional”, ha traído consigo dos novedades más, la ampliación de los liderazgos sociales y de su arraigo ideológico, más allá de la política tradicional. La desaparición de la guerrilla más poderosa del país ha liberado en cierta forma el espacio para la crítica y la reflexión en el centro y la centroizquierda, anteriormente susceptible de cooptación o limitación por la lógica militarista y violenta.

Desde las movilizaciones de noviembre de 2019, la estrategia de contención del gobierno incorporó otros dos componentes. Por un lado, el enfrentamiento frontal basado en el “control” del orden público. Por otro, la falta de voluntad, desidia y menosprecio a la negociación con los sectores convocantes y con los líderes sociales de las distintas regiones del país. Esto derivó en una violencia indiscriminada y excesiva, tal como lo han demostrado las Naciones Unidas a través de un informe sobre la represión policial de las propuestas<sup>(2)</sup>.

Los artículos que se incluyen en la segunda parte profundizan en las diferentes dimensiones de la tensión social reciente. En el primero de esta sección, Diana Guarnizo y Sara Caicedo reflexionan sobre una de las medidas puesta en marcha para paliar los efectos de las medidas de contención de la pandemia, el “Ingreso Solidario”, desde una perspectiva de derechos. De esta forma, en el monográfico se reflexiona también sobre el impacto social de la pandemia y sus efectos.

A continuación, Carolina Cepeda analiza la protesta y movilización social en Colombia, este capítulo se complementa con los resultados de la investigación realizada recientemente por Claudia Dulce y Ángel Melguizo, sobre los Jóvenes y movilización social en Colombia. Finalmente, Catalina Gil Pinzón y Catalina Niño Guarnizo abordan el debate, indispensable, sobre la reforma policial en Colombia.

El objetivo de este monográfico es dar una visión profunda sobre algunos de los principales aspectos de la situación actual del país y de la construcción de paz vista desde un enfoque amplio, más allá del Acuerdo. Este trabajo no habría sido posible sin la generosa contribución de los autores. Para lograr una visión amplia y desde diferentes dimensiones, en este número contamos con firmas pertenecientes a algunos de los más prestigiosos think tanks de Colombia, académicos, y expertos provenientes del sector ONG, incluyendo al Movimiento por la Paz-MPDL.

Asimismo, como editora agradezco el apoyo de Teresa Rodríguez y de Penélope Berlamas que, a pesar, de numerosas dificultades, hicieron posible la publicación.

Este número es una contribución para pensar en el futuro de un país que atraviesa un momento crítico en su historia pero que cuenta con grandes potencialidades para asegurar un mejor futuro a todos sus ciudadanos y ciudadanas, nuestro empeño es hacerlo realidad.

## NOTAS

1 • PNUD, PRIO, U. de los Andes (2021) Escuchar la paz: Dimensiones y variaciones de la implementación el Acuerdo Final. Proyecto de monitoreo de actitudes y percepciones sobre la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios PDET. PNUD. Disponible en: [https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion.html](https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/escuchar-la-paz-dimensiones-y-variaciones-en-la-implementacion.html)

1 • Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ONU (2021) Documento Lecciones Aprendidas, Paro Nacional Colombia, Disponible en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/documentos/10246-documento-lecciones-aprendidas-paro-nacional-colombia-2021-juliette-de-rivero-representante-de-la-alta-comisionada>

## EL GRAN PROBLEMA DEL CONFLICTO EN COLOMBIA: LA TIERRA

### GERARDO VEGA

*Portavoz de la Fundación Forjando Futuros <sup>(1)</sup>*

### ILHAN CAN

*Investigador Fundación Forjando Futuros*

#### RESUMEN

La ley 1448 de 2011 - Ley de Víctimas y Restitución de Tierras se creó como mecanismo legal para la reparación integral a través de la asistencia y el acompañamiento a la población vulnerada por distintos hechos sufridos en el marco del conflicto armado. En esta se consagra un capítulo nombrado “restitución de tierras” que en un periodo inicial de 10 años contemplaba devolver 6.500.000 hectáreas.

Luego de cumplir el tiempo estipulado originalmente, que fue prorrogado hasta el año 2031 por el Congreso de Colombia, solo se han restituido 488.956 hectáreas, lo que equivale al 7,5% de la meta inicial. Esto indica claramente que los avances aún son demasiado precarios; no existe voluntad política por parte de este Gobierno para implementar y cumplir con lo planteado en la ley, que genera dificultades y obstáculos para reparar de una manera integral a la población reclamante. La Ley es garantista, necesaria y viable su implementación, pero se requiere de un Gobierno que abogue decididamente por ello.

**Palabras clave:** Desplazamiento, despojo y abandono de tierras.

#### ABSTRACT

Law 1448 of 2011 – the Victims and Land Restitution Law, was created as a legal mechanism for the integral reparation by assistance to and accompaniment of populations which have been victimized in different criminal acts committed in the framework to the armed conflict in Colombia. The law contains a chapter, called “land restitution”, which aims at the restitution of 6.500.000 hectares of land in its first ten years of implementation.

At the moment of expiration of the original term of the force of the law, which was extended until the year 2031 by the Colombian Congress, 488.956 hectares have been restored, which represents only 7,5 % of the initial target. This clearly shows that the progress in the implementation of the law is extremely low. This is due to lack of political will from the part of the government to comply with the implementation and the aims of the law, generating difficulties and obstacles to the integral reparation of the claimants of land. Implementation of the law in order to guarantee the rights of the claimants of land is highly needed and feasible, but requires a government which pleads strongly to its compliance.

**Keywords:** Displacement, dispossession and abandonment of land.

Para finales del 2016 cuando fue firmado el Acuerdo de Paz en Colombia, el conflicto armado de más de medio siglo le había costado al país “260.000 muertos, 60.000 desaparecidos y más de 7 millones de desplazados” (Revista Portafolio, 2017). Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), entre enero y octubre de 2021, Colombia ha visto cómo 76.457 personas son víctimas de desplazamiento forzado masivo a causa de la violencia. Un panorama que muestra el desarraigo al que son sometidas estas personas y expone la importancia que representa la tierra como medio para garantizar el mínimo vital, una vivienda digna y adecuada, el entorno familiar, social, y, especialmente, cómo se convierte en símbolo de vida y muerte.

En este contexto, la ruralidad colombiana ha sufrido los mayores estragos en medio de este conflicto armado interno; a los que, a sus históricos índices de pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo, se suma la desigualdad en la tenencia, uso y distribución de tierras.

El desplazamiento, el despojo y abandono forzado de tierras hacen parte de las grandes causas y efectos que deja el conflicto armado en Colombia. Según el análisis de los casos que tienen un fallo judicial, el abandono y despojo fueron perpetrados en un 53% por parte de grupos paramilitares, 21% a causa de enfrentamientos, 18% a cargo de las guerrillas, 7% por grupos armados no definidos y 1% por el Estado colombiano. (Fundación Forjando Futuros, 2021).

Por tanto, los temas rural y agrario se constituyen en asuntos principales que deben abordar quienes aspiran a la Presidencia de la República y a ocupar cargos en el Congreso, en el entendido que Colombia inicia campañas legislativas y presidenciales para las elecciones del 2022. Se requerirá una inversión económica importante para que el campesinado tenga propiedad sobre la tierra y la hagan productiva pues hasta el momento según cifras de la Unidad de Restitución de Tierras se han invertido 158.300.000 de pesos y solo se han restituido 175.028 hectáreas de las 6.500.000 que están estimadas en la meta de restitución. (Unidad de Restitución de Tierras, 2021).

## DESPOJO Y ABANDONO FORZADO

Con ánimo de conocer algo más de contexto que ayude a entender las vicisitudes de la restitución de tierras en Colombia se requiere conceptualizar la diferencia entre despojo y abandono forzado; el despojo es el acto en el que a través del aprovechamiento de la violencia o del contexto de violencia que rodea un determinado predio, con la intención de privar arbitrariamente de la tierra a una persona, se cometen delitos o negocios jurídicos irregulares para apropiarse del predio. El abandono forzado se da cuando una o un conjunto de personas se ven obligadas a desplazarse de sus tierras como consecuencia del conflicto armado y, por tanto, pierde, entre otras cosas, toda posibilidad de poder explotarla y administrarla de forma libre y directa.

En esta medida, se ha identificado que el despojo es más recurrente en las zonas más planas, como la costa, el Urabá antioqueño, Montería, Sucre, Bolívar y el Cesar, pues esta modalidad de victimización tuvo como fin “imponer un modelo económico agroindustrial enfocado en la exportación y el comercio internacional, la especulación de la

tierra y actividades ligadas al narcotráfico". El abandono se presenta en regiones como el Oriente antioqueño o Nariño, para ejercer un control estratégico del territorio. (Fundación Forjando Futuros, 2020a)

Uno de los temas más preocupantes que se evidencian como efecto de estos fenómenos es que, además de los grupos armados al margen de la ley y del mismo Estado, también existe responsabilidad por parte de diferentes empresas. Según el grupo de investigación de la Fundación Forjando Futuros, 66 empresas en todo el país -entre multinacionales, agroindustriales, mineras y bancos- fueron condenadas a restituir la tierra, suspender títulos mineros y anular las hipotecas bancarias. Estas medidas fueron ordenadas en 5.611 sentencias entre el año 2012 y mayo de 2020, por los magistrados de restitución de tierras en favor de campesinos empobrecidos y comunidades étnicas que habían sido despojadas de sus predios. (Fundación Forjando Futuros, 2020b)

Además de los grupos armados al margen de la ley y del mismo Estado, también existe responsabilidad por parte de diferentes empresas.

## LEY 1448 DE 2011 - LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Hace dos décadas ninguna institución gubernamental atendía a la población campesina que perdió sus tierras, bienes inmuebles, casa, parcela o finca; se trasladaban la responsabilidad sin asumir la problemática, hasta que fue expedida la Ley 1448 de 2011 que, en su estructura, contiene un capítulo nombrado "restitución de tierras", que vela por la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

Funciona como mecanismo legal para la reparación integral a través de la asistencia y el acompañamiento a la población vulnerada por distintos hechos realizados en el marco del conflicto armado, donde estas víctimas que se han visto en la necesidad u obligación de dejar sus tierras por el despojo o abandono forzado desde el 1 de enero de 1991, pueden encontrar los instrumentos para la dignificación, inclusión, protección y reparación por parte del Estado para la no repetición de estas acciones victimizantes. La gestión de la restitución está establecida en dos etapas: la administrativa, donde las víctimas pueden presentar la solicitud de inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, quien se encarga de verificar que se cumplan los requisitos establecidos por la Ley:

1. Tener un vínculo legal con el predio, siendo propietario, poseedor o explotador de baldíos.
2. Ser víctimas de despojo o abandono forzado por causa del conflicto armado.
3. Que los hechos se hayan presentado del 1 de enero de 1991 en adelante. También desarrolla tareas para identificar plenamente el predio en cuestión y las personas que lo habiten, las cuales son conocidas como "segundos ocupantes".

Teniendo la certeza de que los requisitos determinados en la Ley se cumplen, la Unidad de Restitución, debe hacer la inscripción del solicitante y de su predio en el Registro de

Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente para poder proseguir con la segunda etapa judicial, ante los jueces civiles especializados en restitución.

En el escenario jurisdiccional, quien representa a la víctima presenta la solicitud de tierras anexando las pruebas que permitan evidenciar que la persona representada fue víctima de despojo o abandono forzado en el marco del conflicto. Durante esta etapa, pueden presentarse otras personas o empresas, reclamando que el predio en cuestión les pertenece; en este caso esta figura es conocida como opositor.

La medida de restitución de los predios reclamados puede materializarse a través de la devolución jurídica y/o material del predio, mediante una compensación monetaria o con otro predio equivalente. El cumplimiento de la Ley conlleva otros aspectos que permiten garantizar un verdadero proceso integral donde se dignifique la vida de las personas afectadas y el desarrollo de condiciones favorables que garanticen la no repetición de los hechos que causaron aquel sufrimiento a las víctimas, como garantías para la seguridad de las personas, acompañamiento psicosocial, construcción de viviendas dignas, proyectos de formación y acompañamiento en la puesta en marcha de proyectos productivos que faciliten la generación de ingresos.

Basándose en diferentes factores se pueden determinar ciertos requerimientos específicos para la restitución y la reparación integral de las víctimas y, en el caso particular de las comunidades étnicas, la restitución es colectiva, lo que quiere decir que la tierra vuelve a ser de la totalidad, ya sea del resguardo indígena o el consejo de negritudes.

Estos requerimientos están estipulados dentro de las sentencias en forma de órdenes. Cada sentencia contiene un promedio de diecisiete órdenes de trámite, con respecto a los diferentes aspectos de reparación y que quedan bajo la responsabilidad de cumplimiento por parte de las instituciones competentes: Ejército, Policía Nacional, Unidad de Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras, Agencia Nacional de Tierras, Defensoría del Pueblo, Ministerio de Vivienda, Catastro Departamental, Servicio Nacional de Aprendizaje, Programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas y alcaldías municipales (Véase artículo 91 de la Ley 1448 de 2011).

Otro de los aportes importantes que se lograron con la citada Ley es la adjudicación de títulos a los dos cónyuges, lo que significa un cambio en proporcionalidad de la propiedad. Hasta ese momento, la posesión de las tierras en Colombia siempre estuvo en manos de los hombres y con esta medida se busca que las mujeres, en su mayoría de condiciones rurales campesinas, también tengan acceso y control sobre el patrimonio familiar.

La Ley 1448 del 2011 toma como una de sus fuentes los Principios Pinheiro, conocidos también como los "Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas", ello con la finalidad de cumplir con los estándares internacionales de reparación a las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras en el marco del conflicto armado, constituyendo un avance respecto de la regulación consagrada en las Leyes 387 de 1997 y 975 de 2005, y siendo una política pública que se aplica en el contexto de un conflicto armado que aún persiste en Colombia.

Por ello, pese a la falta de voluntad política de implementación de la Ley 1448 de 2011,

de continuar en medio del conflicto armado y seguir vigentes las mismas relaciones de poder y de corrupción en el país, se puede considerar un logro el haber conseguido que la ley de Víctimas y Restitución de Tierras se prorrogara por 10 años más, teniendo en cuenta la hostilidad por parte del Gobierno Nacional (2018 - 2022) frente a la misma y que al cumplirse el periodo original contemplado con la creación de la ley, el mismo Gobierno y sus instituciones se ufanaron de haber cumplido las metas propuestas en restitución de tierras cuando los hallazgos que arrojan los estudios realizados por diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajan en pro del tema, demuestran que los resultados hasta el momento son precarios frente al objetivo inicial. (Véase Comisión Colombiana de Juristas, et al, 2019).

La restitución de tierras debe estar ligada al desarrollo de otras condiciones que reconfiguren el territorio para garantizar nuevas dinámicas que contribuyan a la pacificación del espacio y faciliten el desarrollo de sus proyectos de vida de una forma digna, pero sin desconocer las verdaderas necesidades de la comunidad según aspectos como la fertilidad del suelo, las formas de producción adecuadas, las vías de acceso a las diferentes zonas restituidas, etc.

En Colombia existen diferentes organizaciones especializadas en apoyar los procesos de restitución de tierras que trabajan en algunos casos con el apoyo y financiamiento de cooperantes internacionales. La Fundación Forjando Futuros ha asesorado jurídicamente a más de 7.000 personas entre el año 2020 y el 2021 y tiene cerca de 67 sentencias a favor donde se ha logrado la restitución de 117 casos. Casos como el de la vereda Guacamayas, corregimiento de Macondo del municipio de Turbo (Antioquia), con cerca de seiscientas hectáreas donde se van a construir los puertos de Urabá, u otros en el Oriente antioqueño donde están las grandes represas de energía eléctrica. Actualmente representa más de 500 casos en la etapa administrativa y cerca de 250 en la etapa judicial. También ha promovido, capacitado y ayudado a crear organizaciones para que las y los reclamantes de tierras puedan seguir reclamando sus derechos ante el Gobierno nacional de forma organizada y de manera colectiva.

Existen casos exitosos en algunos municipios del Oriente antioqueño donde, debido a que la mayoría de los hechos fueron de abandono, en los procesos judiciales no se presentaron opositores a la restitución y las tierras no han sido explotadas por personas ajenas a las actividades agrícolas campesinas, por lo que aún son tierras fértiles; no hay presencia de grupos armados organizados al margen de la ley que impidan o dificulten el regreso de las víctimas a su territorio, lo que hace factible unas mejores condiciones de vida. Sin embargo, en lo nacional, sigue siendo precario el avance frente al cumplimiento de la política pública de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

La Comisión Colombiana de Juristas, la Corporación Jurídica Yira Castro, la Fundación Forjando Futuros, el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), la Asociación de Campesinos de Víctimas y Reclamantes de Tierras del Magdalena (ASO-CAVIRTMAG) y otras organizaciones no gubernamentales que trabajan en torno a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, encontraron y manifestaron en un informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *“que el Estado colombiano no ha cumplido con la garantía del derecho a la restitución de comunidades campesinas y étnicas*

y que debe prontamente hacer ajustes en su implementación para corregir lo que está fallando” (Comisión Colombiana de Juristas, et al., p.1, 2019).

Algunas de las dificultades referidas en este informe siguen latentes en territorios específicos, como el Urabá antioqueño o la zona norte de la costa colombiana. Aquí las víctimas fueron despojadas de sus predios y, al ser restituidas, retornan donde aún se encuentran los grupos armados que en el pasado les quitaron sus tierras. El retorno aquí conlleva situaciones de intimidación o violencia que no son controladas de manera oportuna por la Policía o el Ejército Nacional.

Otra de las situaciones complejas es que, a pesar de que la Unidad de Restitución de Tierras cumple con los proyectos productivos que se estipulan en las órdenes de las sentencias, en la mayoría de los casos esta se materializa con la entrega de ganado vacuno, sin plantearse alternativas que permitan realizar otro tipo de proyectos agrícolas, en la medida que la práctica ganadera es de las actividades causantes de impactos desfavorables al medio ambiente. Situación que también se presenta en los proyectos basados en monocultivos, iniciativa auspiciada por el proyecto paramilitar en Colombia, lo que puede significar que las personas pueden ser restituidas, pero el uso del suelo aún favorece el movimiento de este grupo armado.

El Estado colombiano no ha cumplido con la garantía del derecho a la restitución de comunidades campesinas y étnicas.

Los subsidios de vivienda son otro de los fallos en el cumplimiento de las sentencias de restitución de tierras. Hay casos donde tras dos años de construida la vivienda, se ha identificado el deterioro o colapso, demostrando un alto grado de corrupción en las contrataciones para estos trabajos de construcción, evidenciado en la mala calidad de los materiales y del proceso constructivo.

Por fallos como los descritos en la política pública de restitución de tierras resulta complejo evidenciar la ansiada reparación integral y el restablecimiento de las condiciones para una vida digna con garantía del mínimo vital para las familias campesinas que perdieron sus tierras en el conflicto.

Se dispone por tanto de otros 10 años más de vigencia para la restitución de tierras en Colombia (Véase Sentencia C-588-19 de 5 de diciembre de 2019, Magistrado Ponente Dr. José Fernando Reyes Cuartas y Ley 2078 de 2021). La meta de esta política pública es restituir 6.500.000 hectáreas, territorio de extensión similar al del departamento de Antioquia. La suma de los habitantes de Madrid y Barcelona en él, equivalen a las personas que han sido desplazadas por la guerra dentro del territorio colombiano.

Aunque es una ley de reivindicación enmarcada en la justicia transicional para las víctimas, ya que las beneficia al devolverles sus tierras, ha sido muy poco el avance, hay poca voluntad política y administrativa por parte de las entidades encargadas, lo que hace que vaya lenta, que se hayan creado obstáculos y que quede aún muy lejos el cumplimiento total de la meta prevista.

Otra de las problemáticas asociadas al proceso de restitución es el asesinato de líderes y lideresas sociales en distintas zonas del país. *En Colombia son “157 los líderes y defensores de DDHH asesinados en 2021 y 1272 desde la firma del acuerdo de paz”.* (Indepaz, 2021).

Son precisamente el asesinato de líderes y lideresas, la continuidad del desplazamiento y las amenazas, los factores que han generado un inmenso temor para reclamar y, por ende, se convierten en una de las principales dificultades para que la gente continúe con sus respectivos procesos de restitución de tierras.

## CONCLUSIONES

Forjando Futuros, que lleva 20 años trabajando este tema, sigue apoyando, asesorando y representando jurídicamente a reclamantes de tierras para que puedan ser restituidos. Además, avalados por su trayectoria, plantean que con la posibilidad de un nuevo gobierno encabezado por integrantes de la coalición política Pacto Histórico, comprometido con la implementación del Acuerdo de Paz (2016), aumentarían las posibilidades de promover necesarias reformas para agilizar la restitución de tierras en el país.

Hoy en día para iniciar el estudio previo de la etapa administrativa para la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras requiere un concepto previo y favorable del Ministerio de Defensa para saber, por razones de orden público, en qué lugares es posible implementar el trabajo de restitución (microfocalización), lo que implica el control de las fuerzas militares sobre la implementación de la Ley: sin su consentimiento no es viable hacerlo y los demás funcionarios de la rama ejecutiva no continúan el procedimiento, por lo que se ve totalmente necesario hacer las modificaciones pertinentes frente a esta situación.

Cuando no hay condiciones de seguridad para iniciar un proceso de restitución, lo que debe hacer la Jurisdicción Civil Especializada en Restitución de Tierras no es paralizar ni dejar estancado el proceso, al contrario, debe decidir entre una compensación por equivalencia medio ambiental, que significa la entrega de una tierra con características similares a aquella que fue despojada o abandonada, o la compensación económica para las familias afectadas, mediante la entrega en efectivo del valor de la finca. Las víctimas no pueden esperar eternamente a que existan las condiciones de seguridad para ser reparadas. La microfocalización es la primera medida administrativa que debería ser derogada.

La segunda consideración es que la restitución debería hacerse de manera colectiva. Un juez podría resolver muchos casos a la vez por medio de una sola sentencia. Ya existen antecedentes donde un único fallo ha resuelto 65 casos, lo que quiere decir que a 65 grupos familiares se les ha restituido la tierra en la misma sentencia. Esto es posible, según lo indica la ley, cuando los hechos victimizantes ocurrieron en una misma época, fueron ocasionados por un mismo victimario y cuando los predios son colindantes. Debe

por tanto priorizarse este modelo de restitución colectiva, no la individual, que permitiría un avance más expedito de la Ley.

En tercer lugar, en el 75% de las sentencias judiciales proferidas hasta octubre de 2021, no se han presentado opositores en el proceso. Para estos casos no haría falta acudir a instancias judiciales, podrían ser resueltos administrativamente, en manos de los funcionarios de la rama ejecutiva, puesto que no hay quien se presente ante el juez a desconocer el derecho de la víctima. Esta práctica ahorraría la etapa judicial, tal como sucede en la Agencia Nacional de Tierras, donde se le asigna la tierra a las personas que hacen la reclamación luego de comprobar que cumplan con los requisitos estimados, permitiendo avanzar en el proceso de manera más ágil, sencilla, eficiente y sin generar procesos de revictimización para las víctimas.

Es preocupante ver que *el proceso de restitución de tierras, que en principio contemplaba devolver 6.500.000 hectáreas en 10 años, transcurrido este tiempo solo tenga 488.956 hectáreas restituidas*. Un panorama que demuestra lo lento que marcha el proceso. En octubre de 2021, de las 132.063 solicitudes presentadas, 6.791 resultaron con restitución; lo que equivale al 8.5%.

Por todo lo anterior, urge agilizar el proceso y garantizar un seguimiento riguroso, no solo por parte del Gobierno Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sino también por parte de diferentes sectores para garantizar el cumplimiento fiel de las leyes acordadas y conseguir que campesinos, indígenas y afros puedan regresar a cultivar sus tierras libremente y se logre reparar a las víctimas del conflicto desde todos los aspectos que así lo requieran.

Como consecuencia de una decisión política, el Gobierno debe emprender una campaña decidida para enfrentar a las organizaciones criminales y los grupos paramilitares que atentan contra la vida de las y los reclamantes de tierra, desmantelando estas estructuras ilegales y sometiéndolas ante la justicia para que las víctimas puedan ejercer su derecho a la reparación integral de la que es parte la restitución.

Es fundamental entender que el momento es ahora y que la situación no admite espera se debe acelerar y priorizar lo que desde un inicio se ha catalogado como uno de los aspectos más importantes para superar el conflicto en Colombia: atender a las víctimas y garantizar la restitución de tierras.

## REFERENCIAS

- 1 • Revista Portafolio. (2017). Santos: Las Farc “dejan de existir” como organización armada.  
<https://www.portafolio.co/economia/gobierno/las-farc-dejan-de-existir-como-organizacion-armada-507083>
- 2 • Fundación Forjando Futuros. (2021). Así va la restitución mes de octubre.  
<https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2021/11/INFOGRAFIA-OCTUBRE-2021-COMPLETA.pdf>
- 3 • Unidad de Restitución de Tierras. (2021). Estadísticas de Restitución.  
<https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>
- 4 • Fundación Forjando Futuros. (2020a). EN EL OJO DE LA JEP. Desplazamiento, despojo y restitución de tierras en Urabá.  
[https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/08/Boletin\\_EnelOjodelaJEP-ultimo.pdf](https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/08/Boletin_EnelOjodelaJEP-ultimo.pdf)
- 5 • Fundación Forjando Futuros. (2020b). Empresas, despojo, violencia y concentración de tierras.  
<https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/boletin-empresas-2-de-junio.pdf>
- 6 • Comisión Colombiana de Juristas, et al. (2019). Radiografía de la restitución de tierras en Colombia.  
[https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/332-radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tiemras\\_en\\_colombia\\_2019.pdf](https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/332-radiografia_de_la_restitucion_de_tiemras_en_colombia_2019.pdf)
- 7 • Indepaz. (2021). LÍDERES SOCIALES, DEFENSORES DE DD.HH Y FIRMANTES DE ACUERDO ASESINADOS.  
<http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

## OTRAS REFERENCIAS

- 1 • Reyes A. (2009). Guerreros y campesinos. Colombia: Ariel
- 1 • Sánchez N. C. (2017) Tierra en transición: justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. Colombia: Dejusticia
- 1 • Machado A. (2017) El problema de la tierra. Colombia: TAURUS

## NOTAS

1 • La Fundación Forjando Futuros es una ONG que lleva 20 años dedicada, entre otras cosas, a asesorar y representar judicialmente a víctimas en los procesos de reclamación para la restitución de las tierras despojadas y/o abandonadas con motivo del conflicto armado y en el sistema integral de verdad, justicia y reparación y garantías de no repetición (SIVJRNR).

Trabaja en alianza con diferentes cooperantes internacionales entre ellos la Asamblea de Cooperación por la Paz y actualmente con el Movimiento por la Paz – MPDL.



foto de Diario con vos

## EL ACCESO A LA JUSTICIA EN EL POSCONFLICTO COLOMBIANO: LA JUSTICIA COMO FACTOR DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

**MARCOS CRIADO DE DIEGO**

*Universidad de Extremadura*

*Universidad Externado de Colombia*

### RESUMEN

Desde el punto de vista temporal de la transición hacia la paz, la pregunta por el acceso a la justicia en el posconflicto plantea el problema del papel de las víctimas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y la capacidad de la justicia transicional de llegar a ser una auténtica justicia restaurativa. Si las víctimas no pueden ejercer la acción penal directa contra los victimarios inmersos en un proceso de paz, ¿cómo acceden a la justicia en los procesos donde se ventila la violación de sus derechos?

Desde el punto de vista geográfico de la aplicación de políticas públicas orientadas a la superación del conflicto en los lugares de la guerra, el Acuerdo se centra en remediar los problemas asociados con el abandono estatal de estos territorios como garantía de no repetición, entre los que necesariamente se encuentran las dificultades de acceso a la justicia. En este artículo defenderé la idea de que el acceso a mecanismos de resolución de conflictos formales, confiables, transparentes y efectivos es una garantía esencial para la no repetición del conflicto.

**Palabras clave:** Justicia transicional, acceso a la justicia, proceso de paz

### ABSTRACT

From the temporary point of view of the transition to peace, the question of access to justice in the post-conflict poses the problem of the role of victims in the Comprehensive System of Truth, Justice, Reparation and Non-Repetition (SIVJR-NR, in what successive) and the capacity of transitional justice to become authentic restorative justice. If the victims cannot exercise direct criminal action against the perpetrators immersed in a peace process, how do they access justice in the processes where the violation of their rights is aired?

From the geographical point of view of the application of public policies oriented to overcoming the conflict in the places of the war, the Agreement focuses on remedying problems associated with abandonment of these territories as a guarantee of non-repetition, among which are necessarily the difficulties of access to justice. In this article I will defend the idea that access to formal, trustworthy conflict resolution mechanisms, transparent and effective is a guarantee essential for the non-repetition of the conflict.

**Keywords:** Transitional justice, access to justice, peace process

Posconflicto es un término equívoco. Por una parte, porque parece indicar que ha terminado el conflicto armado, cosa que no es cierta: en Colombia subsisten viejos actores armados distintos de las FARC y nuevos actores armados surgidos de su desmovilización, algo que es frecuente en los procesos de transición hacia la paz. Por otra parte, porque parece indicar un periodo de tiempo —el que va desde la terminación del conflicto hasta la consolidación de la paz— pero en muchas ocasiones se utiliza con un sentido geográfico: el posconflicto se da en los territorios periféricos que de manera más intensa han sufrido la guerra y las economías ilegales que la financian y en los que, precisamente por ello, se aplican de forma prioritaria las políticas públicas de transformación territorial previstas en los puntos del Acuerdo de Paz dedicados a la Reforma Rural Integral (RRI, en lo sucesivo) y la sustitución de cultivos ilícitos.

Desde el punto de vista temporal de la transición hacia la paz, la pregunta por el acceso a la justicia en el posconflicto plantea el problema del papel de las víctimas en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR, en lo sucesivo) y la capacidad de la justicia transicional de llegar a ser una auténtica justicia restaurativa. *Si las víctimas no pueden ejercer la acción penal directa contra los victimarios inmersos en un proceso de paz, ¿cómo acceden a la justicia en los procesos donde se ventila la violación de sus derechos?*

Desde el punto de vista geográfico de la aplicación de políticas públicas orientadas a la superación del conflicto en los lugares de la guerra, el Acuerdo se centra en remediar los problemas asociados con el abandono estatal de estos territorios como garantía de no repetición, entre los que necesariamente se encuentran las dificultades de acceso a la justicia. ¿Cómo es posible garantizar que no se terminará acudiendo a un actor armado para solucionar conflictos en lugares donde el sistema de justicia es lejano y resulta ajeno? En este artículo defenderé la idea de que el acceso a mecanismos de resolución de conflictos formales, confiables, transparentes y efectivos es una garantía esencial para la no repetición del conflicto.

Ambos ámbitos del acceso a la justicia en el posconflicto son mecanismos esenciales de construcción de paz y comparten problemas estructurales de la justicia en Colombia: de una parte, la brecha territorial, es decir el hecho de que la mayor parte de las víctimas se encuentran en territorios rurales sin presencia institucional, mal comunicados y con serias dificultades para acceder a medios digitales. De otra parte, la brecha social, y es que ambas operan en un contexto de fuerte deslegitimación social de la administración de justicia.

## ACCESO DE LAS VÍCTIMAS A LA JUSTICIA TRANSICIONAL

En los procesos que se sustentan ante órganos de justicia transicional es común que las víctimas no puedan ejercer la acción penal directa contra los victimarios, que corresponde exclusivamente al estado, por lo que no pueden ser parte del proceso como acusación según los parámetros de la justicia ordinaria. Sin embargo, en el ámbito internacional el derecho de las víctimas de graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a interponer recursos y obtener

reparaciones se entiende que está dentro del derecho al debido proceso, que debe satisfacerse a través de una posición procesal que permita a las víctimas una participación activa en el proceso, para cumplir también los derechos a la verdad y a la reparación.

En el ámbito interno colombiano, la participación de las víctimas consiste en las siguientes facultades: la posibilidad de prestar testimonio y de presentar opiniones y observaciones si se vieran afectados sus intereses personales, de una manera que no suponga un detrimento de los derechos del acusado o de las garantías que conforman el derecho a un juicio justo e imparcial (art. 5° del Título Transitorio introducido en la Constitución por Acto Legislativo No. 1 de 4 de abril de 2017); el derecho “a ser oída dentro de la actuación penal, a pedir pruebas y a suministrar los elementos probatorios que tenga en su poder” (art. 37 Ley de Víctimas); y el derecho a aportar pruebas, interponer los recursos y a participar en las audiencias (art. 15 Ley Estatutaria JEP). Sin embargo, se trata de una posición procesal nueva cuyas facultades específicas en las distintas fases del proceso no pueden establecerse a priori de manera definitiva, sino que deberán concretarse a medida que los enjuiciamientos se llevan a cabo, siempre a la luz de los principios de centralidad y participación efectiva de las víctimas.

*Por ello debe saludarse el esfuerzo realizado por la JEP para diseñar un marco de participación amplio, garantista, inclusivo y accesible.* Existen, por una parte, los espacios de participación extraprocésal, regulados en el Capítulo V del Manual de Participación JEP, que permiten establecer diálogos entre la jurisdicción y las organizaciones de víctimas, incluidas las no acreditadas, sin las rigideces del proceso judicial. Existe también toda una estructura administrativa dentro de la JEP para garantizar los derechos de participación de las víctimas y reglas especiales para las víctimas que se encuentran fuera del país y para los sujetos colectivos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, Rrom, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Desde el punto de vista procesal, el artículo 2 de la Ley de Procedimiento JEP otorga la condición de “interviniente especial” a las víctimas y el artículo 3 establece los mecanismos para que las Salas y Secciones de la JEP reconozcan la condición de víctima. Una vez acreditada como víctima, el artículo 27D le otorga los siguientes derechos en los procedimientos ante la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas (SRVR, en lo sucesivo)<sup>(1)</sup>: a) Presentar informes por medio de las organizaciones de víctimas, indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y Rrom y de derechos humanos; b) ser oídas en los supuestos de priorización y selección de casos; c) aportar pruebas y, con posterioridad a la recepción de versiones voluntarias, presentar observaciones a éstas; d) asistir a la audiencia pública de reconocimiento y dentro de los 15 días hábiles posteriores, presentar observaciones finales escritas; e) presentar observaciones en relación con los proyectos restaurativos presentados por la persona compareciente.

En la práctica se han presentado algunos problemas: aunque la SRVR hizo un esfuerzo considerable de trasladar a los territorios la información de las versiones voluntarias del Caso 01 para salvar las brechas territorial y social, tan solo el 10 por 100 de las víctimas acreditadas pudieron participar en las Jornadas; la información aportada era incompleta y estaba fraccionada y la brecha digital impidió que muchas víctimas

accedieran a la información y pudieran presentar observaciones. También han existido discrepancias entre los distintos casos abiertos en los criterios de participación de las víctimas en las audiencias de versiones voluntarias, en la presentación de observaciones y en el traslado de las versiones, aunque en este último caso el Manual señala que el modo de participación debe ser establecido por la magistratura en cada caso. En las observaciones al Auto 019 de 2021, por el que la SRVR determinó los hechos y las conductas imputables a los antiguos integrantes del Secretariado de las extintas FARC-EP dentro del *Caso 01*, tanto la Procuraduría como varias organizaciones en representación de las víctimas señalaron la necesidad de que las víctimas cuenten con mejores garantías de participación<sup>(2)</sup>, algunas de las cuales —singularmente la posibilidad de que las víctimas participen en entrevistas individuales con los victimarios en la fase de versiones previas— están siendo consideradas por la Sala según se declara en el Auto 244 de 29 de octubre de 2021.

A pesar de los ataques políticos que la JEP ha venido sufriendo —no solo como parte de una retórica destinada a la movilización política, sino con propuestas legislativas que directamente eliminan su sustento constitucional o modifican el Acuerdo de La Habana— lo cierto es que la JEP goza de una percepción ciudadana más favorable de la que tiene la justicia en Colombia, cuya imagen negativa entre febrero de 2018 y agosto de 2021 nunca ha bajado del 74% de los encuestados, llegando hasta el 86%. En el mismo periodo, la imagen desfavorable de la JEP ha tenido un pico del 56% de los encuestados, aunque en ocasiones han sido más los encuestados que tenían una imagen positiva de los que la tenían desfavorable<sup>(3)</sup>.

## LA JUSTICIA EN EL ACUERDO DE PAZ

El Acuerdo de Paz reconoce que uno de los factores que facilitaron el nacimiento y la reproducción del conflicto armado en Colombia es el abandono por parte del estado de los territorios periféricos, huérfanos de instituciones nacionales, de servicios públicos y de inversiones en una situación que se ha calificado de “apartheid institucional”. Garantizar la paz consistiría así en llevar el estado y el desarrollo a los territorios históricamente abandonados.

Sin embargo, fuera del SIVJRNR, el Acuerdo de Paz sólo hace dos referencias al acceso a la justicia:

Dentro del punto dedicado a la RRI, el punto 1.1.8 se refiere a la creación de una “nueva jurisdicción agraria” que tenga “adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas”. El proyecto de ley de la jurisdicción agraria que había presentado el Ministerio de Justicia y del Derecho no fue aprobado en plazo por el Congreso de la República a resultas de la inactividad del propio Ministerio, que lo dejó hundir, siendo el único proyecto presentado por el Gobierno de Iván Duque que desarrollaba un punto del Acuerdo de Paz. Se trata de un hecho preocupante porque sin una jurisdicción agraria que tenga en cuenta las condiciones sociales y económicas del campesinado, es prácticamente imposible que los cambios pactados en el Acuerdo de Paz puedan llegar a impactar los conflictos que involucren la propiedad agraria, la

aparcería, el arrendamiento, el minifundio o la explotación familiar tradicional. La jurisdicción agraria no es un componente más del Acuerdo, sino la garantía jurisdiccional específica para que las transformaciones sobre la estructura de la propiedad agraria contenidas en la RRI puedan llegar a ser efectivas.

En segundo lugar, en el punto 5.2, relativo al compromiso de las partes con los derechos humanos, se afirma que “[e]l escenario de fin del conflicto permitirá garantizar... el fortalecimiento del acceso a la justicia en condiciones de igualdad”, si bien no se prevé ninguna medida específica para fortalecerlo. Parecería así que los problemas de igualdad en el acceso a la justicia en Colombia son consecuencias del conflicto armado y que, terminado este, se crean las condiciones propicias para solucionarlos.

Pero esto no es así. El acceso a la justicia en Colombia tiene problemas que no derivan del conflicto y que pueden resumirse en una situación de falta de medios suficientes y adecuados, que genera altos niveles de congestión y, como vimos en el apartado anterior, de desconfianza en el poder judicial. Según la Contraloría General de la República, en 2019 la congestión judicial alcanzó el 50,75%, con lo que de cada 100 procesos que se encontraban en los despachos judiciales, más de la mitad no quedaron resueltos. Respecto a la desconfianza, en un estudio pionero de principios del siglo XXI se señalaba que el 70% de las personas entrevistadas consideraban que en Colombia la justicia se aplicaba de forma diferente a ricos y pobres<sup>(4)</sup>. La situación no parece haber cambiado: según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020, el 56% de los colombianos no acude al sistema de justicia y, según un trabajo de campo que realicé en las zonas rurales de un municipio priorizado, encontramos que las dos terceras partes de los conflictos susceptibles de formalización no llegan a ser conocidos por el Estado y, en el caso de los delitos, sólo el 15%<sup>(5)</sup>.

En la visión de los tecnócratas del gobierno Santos, la RRI consistía en un programa de desarrollo rural territorial<sup>(6)</sup>. Quizá por ello el Acuerdo de Paz, con excepción de la jurisdicción agraria, no contempla instituciones concretas que deban crearse en los territorios del posconflicto, sino otro tipo de bienes y servicios públicos que permitan satisfacer derechos y necesidades básicas y servicios de asistencia técnica que hagan rentables los cultivos. Es más, la reforma institucional para la paz prevista en el Acuerdo se da exclusivamente en el nivel nacional.

Resulta llamativa esta ausencia porque el “abandono del estado” al que insistentemente se refiere el Acuerdo no consiste solo en que no llegaran la infraestructura y los servicios, sino también en la ausencia de instituciones locales de los poderes nacionales, entre ellas el sistema judicial. Además, en el proceso de modernización que prevé la RRI, el acceso efectivo a la administración de justicia juega un papel determinante por dos razones:

En primer lugar, porque “llevar el Estado a los territorios” del conflicto armado significa sustituir la autoridad territorial de los actores armados ilegales por la autoridad del Estado y del derecho, y la autoridad de los actores armados en muchas ocasiones se manifiesta resolviendo conflictos e impartiendo justicia en las comunidades rurales a las que no llega el Estado. Se trata de una “justicia” autoritaria, machista y homofóbica, características que fácilmente se reproducirán en otras formas comunitarias de resolución de conflictos si no existe la alternativa real y asequible de acudir al sistema judicial for-

mal con unas garantías mínimas de eficacia y capacidad de respuesta.

En segundo lugar, porque “llevar el desarrollo a los territorios” significa que las economías ilegales deben ser sustituidas por negocios y procesos productivos legales. El sistema judicial es una condición necesaria de seguridad jurídica para que la inversión privada llegue al territorio y se ofrezcan garantías de cumplimiento de los contratos, facilitando las transacciones comerciales y el dinamismo que garantizará la continuidad de los proyectos productivos inicialmente liderados por el Estado. Pero también porque la historia de Colombia es rica en ejemplos de inversiones públicas y privadas que han actuado como poderes salvajes en los territorios, de suerte que el sistema judicial debe ofrecer garantías de defensa de los derechos frente a los abusos que puedan producirse en el proceso de transformación productiva. El abandono estatal de los territorios periféricos no es un resultado casual sino buscado por los terratenientes para poder imponer su ley a los colonos y acrecentar sus propiedades a través del despojo y la usurpación de baldíos.

De esta suerte, el éxito de la modernización territorial que el Acuerdo diseña como garantía de no repetición depende en gran medida de que el Estado pueda garantizar niveles adecuados de acceso a la justicia formal a los y las habitantes de los territorios periféricos que de manera más intensa han sufrido la guerra y las consecuencias de las economías ilegales que la financian.

## EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS TERRITORIOS DEL CONFLICTO Y LA RESPUESTA DEL ESTADO

La estrategia colombiana para mejorar el acceso a la justicia se ha basado en la ampliación y diversificación de la oferta de mecanismos de resolución de conflictos basados en la conciliación prestados por entidades administrativas y particulares, y no en la mejora de la planta y los medios territoriales del sistema de adjudicación. Tienen funciones administrativas de resolución de conflictos las inspecciones de policía, las inspecciones de trabajo y las comisarías de familia. La conciliación extrajudicial es ofrecida por un abigarrado conjunto de autoridades comunitarias e instituciones estatales nacionales y territoriales. Además, el art. 116 de la Constitución autoriza que de modo transitorio los particulares puedan administrar justicia para proferir fallos en derecho o en equidad. En este ámbito pueden incluirse: los jueces de paz, los conciliadores en equidad, que son líderes propuestos por organizaciones cívicas de la comunidad que actúan como facilitadores de acuerdos en conflictos entre particulares y comunitarios sobre asuntos vecinales y de familia, pero sin autoridad para resolver la discrepancia; y los conciliadores en derecho, que ejercen la misma función de facilitación, si bien son abogados y actúan no siguiendo la equidad, sino el marco de la normatividad vigente.

La conciliación extrajudicial es ofrecida por un abigarrado conjunto de autoridades comunitarias e instituciones estatales nacionales y territoriales.

Esta estrategia, aunque acertada como idea, presenta dos problemas en la práctica:

por una parte, la inadecuación entre la oferta del sistema institucional presente en las cabeceras municipales y el tipo de demanda que existe en las zonas rurales alejadas. Debe tenerse en cuenta que no existen sistemas de información confiables en el sistema de justicia que permitan mapear las necesidades jurídicas de los ciudadanos de los municipios, ni estadísticas que desagreguen dentro del municipio los conflictos provenientes de las áreas rurales y los provenientes de los centros urbanos. Esta falta de información impide priorizar la oferta institucional, comunitaria o de particulares en cada territorio, juzgar qué medios son los más apropiados para que sea eficaz y realizar prospectivas que anticipen el tipo de demanda que se generará en el futuro.

Además, buena parte de los conflictos que tienen lugar en las comunidades rurales provienen de actividades ilegales como la minería, el cultivo de hoja de coca y el procesamiento de pasta base de coca, que no pueden someterse al orden formal y funcionan como una economía de enclave. El orden ilegal de los actores armados puede ser arbitrario e injusto, pero garantiza al menos la continuidad de la actividad ilegal, que es la única fuente de recursos en los territorios del posconflicto. *La inexistencia de una cadena productiva de productos legales y la falta de garantías para una apertura de mercados con productos propios de la zona prácticamente obligan a los campesinos a mantenerse dentro de la ilegalidad.* De ahí que, en muchas ocasiones, otorgar competencias de conciliación a las autoridades comunitarias signifique reproducir y fortalecer el orden de los actores armados en lugar de combatirlo.

Todo ello exige aplicar una perspectiva territorial al diseño de soluciones institucionales para el acceso a la justicia en los territorios del conflicto que tenga en cuenta la situación de las comunidades rurales, dialogue con ellas y se coordine con las autoridades comunitarias.

## NOTAS

- 1 • E. Ardila Amaya, *Las fronteras judiciales en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2018.
- 2 • A. Bermúdez Liévano, *Los debates de La Habana: una mirada desde dentro*, Bogotá, IFIT, 2018.
- 3 • M. Criado de Diego, *Territorio y acceso a la justicia en el posconflicto colombiano. Estudio sobre la conflictividad y los mecanismos de resolución de conflictos en las zonas rurales de Guapi, Cauca*, Bogotá, Universidad Externado-KAS-Fundación ACUA, 2019.
- 4 • C. Rodríguez Garavito; M. García Villegas y R. Uprimny Reyes, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2006.
- 5 • C. Vélez Mejía, *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*, Bogotá, FIP y USAID, 2015.
- 6 • C. Villadlego Burbano y S. Lalinde ordóñez, *Sistema de justicia territorial para la paz*, Bogotá, Dejusticia, 2017.

# LAS RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD, COEXISTENCIA Y LA NO REPETICIÓN DE COLOMBIA COMO GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN: UN PUENTE ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

**ADRIANA RUDLING**

*Investigadora post-doctoral, Chr Michelsen Institute, Bergen, Noruega. Investigadora post-doctoral visitante, Instituto Pensar, Bogotá, Colombia.*

## RESUMEN

Las garantías de no repetición son el pilar de la justicia transicional menos conocido y desarrollado en comparación con la verdad, la justicia y la reparación. Este artículo se enfoca en la implementación de este pilar las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Coexistencia y la No Repetición de Colombia. Primero, las recomendaciones parten del análisis de las causas, patrones, y daños relacionados al conflicto armado que se construye sobre los testimonios de los comparecientes contrastados con documentos históricos, evidencia disponible en el sistema jurídico, e información provista por las organizaciones de víctimas. Segundo, las recomendaciones pueden llenar vacíos en la política pública y justicia transicional que el Acuerdo no ha contemplado y renovar la voluntad política y presión social alrededor de las políticas estancadas y mandatos del Acuerdo. Dado el carácter no vinculante de las recomendaciones, el artículo concluye que éstas actúan como GNR solo en la medida en la que la sociedad y las instituciones estatales se apropiaran del Informe Final de la Comisión.

**Palabras clave:** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Coexistencia y la No Repetición; Colombia; garantías de no repetición; recomendaciones.

## ABSTRACT

Guarantees of non-repetition are the least known and developed pillar of transitional justice. This article is focused on the implementation of this pillar in the work of the Colombian Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-Repetition particularly with respect to the recommendations it will provide in its Final Report. First, the recommendations build on the analysis of the causes, patterns, and harms related armed conflict that contrast the testimonies of those appearing before the Commission with historic documents, existing evidence in the legal system and credible information provided by civil society organizations. Second, the recommendations can fill public policy and transitional justice vacuums of the 2016 Peace Agreement as well renew political will and social pressure around the policies and mandates of the 2016 Peace Agreement that may be stagnant. Given the non-binding character of the recommendations, the article concludes they can act as guarantees of non-repetition only if there is solid and widespread social appropriation of the Commission's Final Report by state institutions and Colombian society.

**Keywords:** Colombian Commission for the Clarification of Truth, Coexistence and Non-Repetition, guarantees of non-repetition, recommendations.

La justicia transicional (a continuación, JT) surge en los 80s en el Cono Sur como una solución pragmática para responder a las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos cometidas durante los regímenes militares. Basada en pactos entre élites políticas, la JT se popularizó en la siguiente década en su paso a atender los daños relacionados a los conflictos armados internos de Centroamérica. La aprobación de la Ley 975/2005 en Colombia, que apuntaba principalmente a reintegración a la vida civil de los miembros de grupos paramilitares en medio de un conflicto activo (véase Uprimny Yepes et al. 2006), fue celebrada como un aporte del país al proyecto global de la JT (Nagy 2008). A pesar de que segmentos importantes del movimiento de víctimas la tildaron inicialmente de “impunidad” (Rowen 2017), la Ley 975/2005 resultó siendo el punto de partida para la normalización del reconocimiento legal y discursivo de los derechos de las víctimas a la justicia, verdad, reparación, y garantías de no repetición (a continuación, GNR) (Kalmanovitz 2010).

Este artículo se enfoca en el trabajo de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, Coexistencia y la No Repetición (a continuación, la Comisión). Este mecanismo no permanente dedicado a la construcción de la memoria y verdad histórica emerge de la iteración más reciente de la JT en el país, a saber: el Acuerdo Final de Paz (a continuación, el Acuerdo) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmado durante el gobierno de Juan Manuel Santos. El Punto 5 del Acuerdo establece el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición como una ‘burocracia de la paz’ (Barreto Moreno 2017) transicional compuesta por cinco mecanismos y medidas que comparten la centralidad de las víctimas como principio rector de su trabajo.

Dada la riqueza y el amplio alcance de las investigaciones previas sobre las causas, patrones de violencia y afectaciones del conflicto armado, este artículo propone que la más importante contribución de la Comisión al proyecto transicional colombiano son las recomendaciones que entregará junto con su informe final en 2022<sup>(1)</sup>.

El artículo argumenta que, tal como lo plantea la teoría de cambio de la Comisión, la contribución particular de las recomendaciones se debe a que actúan como un puente, por un lado, entre el pasado y el futuro y, por otro lado, entre las víctimas y la sociedad de la que hacen parte. Primero, las recomendaciones se construyen sobre la narrativa del conflicto armado que construirá la Comisión a partir de, entre otros insumos, los testimonios que recoge. Segundo, las recomendaciones serán dirigidas a la sociedad colombiana, pero en particular a las instituciones del Estado ordinario y los otros elementos de la burocracia de la paz que superan el mandato de la Comisión. Tercero, en la medida en la que se plantean como GNR, las recomendaciones se pueden comprender tanto como reparación por los daños sufridos por las víctimas (in)directas del conflicto como guías para el desmantelamiento de los mecanismos que apoyan la reproducción de la violencia.

Este artículo está organizado en tres secciones. La primera hace un repaso de la evolución de la teoría de cambio de la Comisión en relación con sus recomendaciones y las GNR. La segunda desarrolla las expectativas sobre las recomendaciones de la Comisión como un elemento de GNR. El artículo cierra con una reflexión sobre los posibles aportes de las recomendaciones al proyecto transicional colombiano.

## EL ACUERDO DE PAZ, EL MANDATO, Y LAS OPERACIONES DE LA COMISIÓN

Mientras que el Acuerdo no limita la producción de conocimiento sobre el conflicto y sus impactos al ámbito de la Comisión, le encarga la responsabilidad especial a este mecanismo de “[e]laborar un informe final que tenga en cuenta los diferentes contextos, refleje las investigaciones en torno a todos los componentes del mandato y contenga las conclusiones y recomendaciones de su trabajo”. Los objetivos específicos de la Comisión son el esclarecimiento de lo ocurrido, el reconocimiento de las víctimas, las responsabilidades, y el legado del conflicto armado, y promover la convivencia. Con respecto a las víctimas, el Acuerdo le insta a la Comisión “garantizar [su] participación ..., asegurar su dignificación y contribuir a la satisfacción de su derecho a la verdad en particular, y en general de sus derechos a la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.”

La teoría de cambio que plantea el Acuerdo con respecto al trabajo de la Comisión entrelaza los beneficios sociales de conocer la verdad del conflicto armado con la reparación que se les debe a las víctimas dada la violación de sus derechos. El papel de las recomendaciones no se aclara en el Acuerdo ni en relación con los objetivos ni con las funciones de la Comisión sino con su carácter transitorio. La expectativa planteada por el Acuerdo en este sentido es que las conclusiones y las recomendaciones contenidas en el informe “puedan contribuir de manera efectiva a la construcción de una paz estable y duradera.” Así es que la próxima vez que vemos una referencia sostenida a las recomendaciones es en el punto 5.1.1.10 donde el monitoreo y seguimiento de su implementación se delega a un *comité “integrado por representantes de distintos sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones de víctimas y de derechos humanos”* que se formará en el momento de la entrega del informe de la Comisión.

El Decreto 588/2017 que crea la Comisión muestra unas leves modificaciones en relación con la teoría de cambio presentada en el Acuerdo. Tal como el Acuerdo, el Decreto 588/2017 considera el esclarecimiento de la verdad clave para la construcción de la paz. Sin embargo, entre las funciones de la Comisión específica que, aparte de las inves-

el cumplimiento de los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento, e impulso a la convivencia por parte de la Comisión deberá “sentar las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera.”

tigaciones que la Comisión lleve a cabo, el informe debe aportar “conclusiones y recomendaciones..., incluyendo garantías de no repetición”. Aquí vemos por primera vez cómo la teoría de cambio de la Comisión relaciona las recomendaciones con las GNR. El Decreto 588/2017 adiciona un párrafo a los objetivos de la Comisión para las GNR. El Acuerdo veía las GNR como el resultado último de la implementación del conjunto de medidas que cubría y utilizaba los conceptos de convivencia, reconciliación y no repetición de forma intercambiable en varios apartes. El Decreto 588/2017 es más específico en este sentido, explicando que el cumplimiento de los objetivos de esclarecimiento, reconocimiento, e impulso a la convivencia por parte de la Comisión deberá “sentar las bases de la no repetición, la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera”,



Ya en ejercicio de sus funciones a partir de noviembre 2018, la Comisión establece las GNR como un objetivo especial de su trabajo. Reconociendo la trayectoria legal internacional y nacional de las GNR, la Comisión plantea que éstas actúan como un puente entre el pasado y el futuro (ver Davidovic 2021). Haciendo eco de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la legislación colombiana de justicia transicional, las GNR responden a los daños sufridos por las víctimas (in)directas del conflicto armado. En este sentido, hacen parte de las obligaciones estatales en relación con las violaciones de derechos humanos. Por otro lado, la Comisión reconoce que, tal como expresa el Acuerdo, cualquier pacto sobre una transición de un conflicto armado busca una “paz estable y duradera”; es decir, pone fin al conflicto y establece mecanismos para evitar la reproducción de violaciones de derechos humanos similares en el futuro. Así es que las GNR son en la misma medida un bien social que sobrepasa el ámbito de la victimización en el conflicto armado. La descripción del objetivo de no repetición disponible en la página web de la Comisión recoge ambas dimensiones al advertir que “[l]legar a la verdad permitirá comprender la manera en que operó la guerra, y estaremos en disposición de rechazar lo ocurrido y de transitar hacia el horizonte de la no repetición” (Comisión s/f).

El organigrama de la Comisión refleja esta teoría de cambio actualizada. En el segundo semestre de 2019, el Plenario de la Comisión tomó la decisión de organizar su trabajo en dos carriles. La Dirección de Conocimiento se encarga principalmente de la producción del Informe Final y del objetivo de esclarecimiento. La Dirección de Diálogo Social es transversal en relación con los objetivos misionales de la Comisión de la siguiente forma. Primero, agrupa los objetivos de reconocimiento, promover la convivencia, y la no repetición, creando una variedad de metodologías que le permiten interactuar con la ciudadanía, especialmente con las víctimas y los responsables. Segundo, algunos de los testimonios que usa la Dirección de Conocimiento para su análisis provienen de los encuentros públicos o privados organizados por la Dirección de Diálogo Social. Debido a la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 las actividades de la Comisión se vieron reducidas, inclusive su presencia en el territorio. De las 7 metodologías que especificaba el documento de Estrategia de Diálogo Social aprobado por el Plenario a inicios de 2020, solo se llevaron a cabo espacios para una escucha plural, encuentros por la verdad, procesos de convivencia, y diálogos para la no repetición (USAID/Colombia 2021).

El objetivo de no repetición se relaciona principalmente con la última metodología que además es el espacio predilecto para la recolección de propuestas para las recomendaciones. Sin embargo, dado que la teoría de cambio relaciona las recomendaciones con los hallazgos del informe de una forma sostenida desde el Acuerdo, el vínculo entre las recomendaciones y el trabajo de la Dirección de Conocimiento y su objetivo de esclarecimiento es innegable. Además de los testimonios ya mencionados, los hallazgos, y por ende las recomendaciones, se nutren de los informes escritos sobre contexto, responsabilidades y afectaciones que recibe la Comisión de organizaciones de la sociedad civil y entes del Estado. El documento de Estrategia de Diálogo Social expresa que, junto con los compromisos de instituciones y responsables, se espera que las recomendaciones sean una parte importante del legado de la Comisión y contribuyan a “avanzar hacia la no continuación y la no repetición del conflicto armado interno” (Comisión 2020a, 3).

## EXPECTATIVAS SOBRE LAS RECOMENDACIONES A LA LUZ DE LAS GNR

Skaar et al. (en prensa) desarrollan una tipología en 8 categorías sobre análisis de las más de 1.000 recomendaciones de 13 comisiones de la verdad. Las comisiones en operación en Latinoamérica entre 1983-2014 han recomendado reformas institucionales, legales, constitucionales, reparaciones, juicios, medidas de seguimiento y monitoreo, GNR, y, como categoría residual, otras medidas. Para la categorización, las reformas legales se limitan a la legislación operante sin entrar en derecho constitucional, mientras que las reformas constitucionales cubren enmiendas a las constituciones. Las reformas institucionales se comprenden como reformas a las agencias e instituciones estatales que modifican sus operaciones y los juicios refieren la persecución legal de crímenes de lesa humanidad y violaciones de derechos humanos ocurridos. Las medidas de seguimiento, que casi todas las comisiones han incluido en sus informes, hacen referencia al establecimiento de entidades que se dediquen al monitoreo de la implementación de las recomendaciones, extensión de investigaciones y programas de reparación. La distinción que se hace aquí entre las reparaciones y las GNR vale la pena aclarar a fondo: a pesar de que se reconoce su interrelación y el desarrollo del derecho internacional, Skaar et al. (en prensa) aclaran que *comprenden las GNR como mirando hacia el futuro (con un sentido social), y las reparaciones mirando hacia el pasado (enfocadas en víctimas (in) directas de la violencia)*. Finalmente, mientras que relativamente pocas comisiones han incluido en sus informes medidas como juicios y reformas constitucionales, casi todas contienen las medidas educación, arte, y memoria referidas como otras medidas en esta categorización.

Limitándose al ámbito de Colombia, la Dirección de Diálogo Social de la Comisión llevó a cabo un mapeo similar de recomendaciones a lo largo de 2019. Este repaso suma más de 1.200 recomendaciones recogidas en el cumplimiento de sus objetivos misionales e informes de 13 organizaciones de la sociedad civil y agencias del Estado bajo tres grandes categorías: sociales (22%), institucionales (38%) y culturales (40%). Estas tres categorías comprendían, entre otras, recomendaciones sobre empoderamiento ciudadano y participación política, reformas legales, institucionales y constitucionales, arte y pedagogía (Comisión 2019). Una lectura adicional de 48 informes presentados por distintos equipos de la Comisión, inclusive la Dirección de Conocimiento, llevada a cabo por la Dirección de Diálogo Social apunta las recomendaciones hacia el desmantelamiento de lo que llaman "factores de persistencia del conflicto armado" (Comisión 2020). Los 175 factores identificados a lo largo del análisis se organizan en las siguientes categorías: existencia simultánea de democracia y represión (22%), control territorial violento con fines políticos (20%), control territorial violento con fines económicos (18%), narcotráfico y otras dinámicas económicas ilegales (18%), presencia diferenciada del Estado (12%), responsabilidades del Estado (6%), racismo y discriminación étnico racial (4%). La división de estos factores de persistencia en 6 ejes temáticos no mutuamente excluyentes nos da más información sobre el posible contenido de las recomendaciones basado en esclarecimiento de contexto, patrones e afectaciones: educación (29%), seguridad (26%), tierras (23%), justicia (22%), narcotráfico (16%) y Estado (15%).

Con base principalmente en una revisión documental y entrevistas semi-estructuradas,

la evaluación de desempeño de la Dirección del Diálogo Social llevada a cabo por USAID/Colombia expone una serie de expectativas alrededor de las recomendaciones de la Comisión desde las GNR. Haciendo referencia a la teoría de cambio del proyecto de justicia transicional colombiano desarrollado desde el Acuerdo, estas expectativas encaminan las recomendaciones hacia cambios institucionales, legales, culturales y sociales. Por un lado, se apunta a que las recomendaciones deben contribuir a la reconstrucción del tejido social haciendo hincapié en el reconocimiento de las víctimas y las estrategias de convivencia y resistencia de las comunidades e individuos afectados. Por otro lado, así como veíamos en el documento que explicita la estrategia de trabajo de la Dirección de Diálogo Social, se respalda que las recomendaciones contribuyen desde el esclarecimiento a romper el ciclo de la violencia y superar las afectaciones del conflicto en la medida en la que se construyen sobre los hallazgos del informe (USAID 2021, 27-28).

Las recomendaciones contribuyen desde el esclarecimiento a romper el ciclo de la violencia y superar las afectaciones del conflicto en la medida en la que se construyen sobre los hallazgos del informe

## CONCLUSIONES: LOS APORTES DE LAS RECOMENDACIONES AL PROYECTO TRANSICIONAL COLOMBIANO

Aludiendo al lado oscuro de la evolución de la JT hacia un proyecto global, Teitel (2000) lanza una pregunta provocativa: ¿tenemos la capacidad hoy día para resistir al “menú” de medidas y mecanismos que se ha normalizado como respuesta a las violaciones de derechos humanos? Dada la historia de más de una docena de comisiones investigativas de distintos tipos sobre el conflicto armado en Colombia (véase Kalach Torres 2016), la presión sobre la Comisión de producir algo nuevo que genere cambios reales es indudablemente grande. El hecho de que sea la primera institución del Acuerdo que acaba su mandato y que la entrega de su informe se dé en plena campaña electoral ha aumentado esa presión. Las condiciones de trabajo adversas, principalmente el hecho de pasar todo su mandato bajo un gobierno opuesto al Acuerdo y más de la mitad en una pandemia que le cobró la vida a una segunda comisionada en cargo, también contribuyeron a esa presión.

Este artículo propone que las recomendaciones entregadas por la Comisión junto con su informe pueden ser el elemento novedoso de su legado. Tal como lo plantea la teoría de cambio de la Comisión, las recomendaciones constituyen un puente entre el pasado y el futuro y, vistas desde las GNR, entre el reconocimiento de las víctimas del conflicto armado y la sociedad de la que hacen parte. Las experiencias (inter)nacionales reseñadas aquí muestran que las expectativas sobre los contenidos de las recomendaciones se concentran en cambios sociales, legales, institucionales, y culturales. En este sentido, vendrían a potenciar aspectos clave de la implementación del Acuerdo que se han estancado y llenar vacíos allí donde el proceso de negociación no concluyó de forma exitosa. La reforma rural integral y las iniciativas relacionadas a la sustitución de cultivos ilícitos son un buen ejemplo para el primer grupo de medidas. La reforma del sector de seguridad ilustra el segundo grupo de posibles disposiciones, especialmente importante a la luz de las violaciones de derechos humanos masivas y sistemáticas registradas du-

rante las manifestaciones de abril – julio de 2020 (véase CIDH 2021, 45). *La existencia de un mecanismo de monitoreo planteado tanto en el Acuerdo como el Decreto 588/2017 mejora la probabilidad de la implementación de las recomendaciones* ya que, tal como ha sido el caso de casi todas las comisiones de la verdad de Latinoamérica (Skaar et al. en prensa), no son legalmente vinculantes.

La justicia transicional llegó a Colombia como concepto que incorpora las experiencias y los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y GNR con la Ley 975/2005. Los procesos de paz anteriores se habían centrado principalmente en la amnistía de las violaciones de derechos humanos ocurridos, con un mínimo reconocimiento de los derechos de las víctimas, por medio de herramientas distintas a la justicia transicional. Así es que los efectos de la movilización social y legal de las víctimas y la evolución del Derecho Internacional es evidente en la criminalización de varias violaciones de derechos humanos por Constitución Política de 1991 y el Código Penal de 2000.

Visto que la Comisión es uno de 5 mecanismos y medidas que constituyen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición y funcionan al lado del Estado ordinario, se espera que el trabajo de la Comisión contribuirá al futuro del proyecto transicional colombiano en dos aspectos. Primero, el informe final presentará nuevos patrones de violencia y afectaciones y arrojará una nueva luz sobre el conocimiento acumulado del conflicto armado. Segundo, sus recomendaciones pueden contribuir “de manera efectiva a la construcción de una paz estable y duradera” en su calidad de guías para el desmantelamiento de los mecanismos que apoyan la reproducción de la violencia. La condición para que estas dos contribuciones se den es que tanto el informe como las recomendaciones de la Comisión sean apropiadas por las instituciones estatales (inclusive las transicionales del Acuerdo) y la sociedad colombiana, después del término del mandato en 2022.

## NOTAS

1 • Proyectada por el Decreto 588/2017 para finalizar sus labores en noviembre 2021, el mandato de la Comisión ha sido extendido por la Corte Constitucional hasta junio 2022 dado que la emergencia sanitaria del COVID-19 afectó negativamente su trabajo. Véase <https://comisiondelaverdad.co/actualidad/comunicaciones-y-declaraciones/sobre-la-decision-de-la-corte-constitucional-de-extender-el-periodo-de-la-comision>

## BIBLIOGRAFÍA

Barreto Moreno, Antonio Alejandro. 2017. "Efectos de la implementación de los acuerdos de paz en la estructura orgánica del estado: la burocracia de la paz." Precedente. *Revista Jurídica* 10: 185–224.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. 2021. Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. Disponible en: [https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita\\_CIDH\\_Colombia\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf)

Comisión. 2019. Estado del arte de las recomendaciones para la no repetición. Infografía no publicada archivada por la autora

Comisión 2020. Factores de persistencia del conflicto armado. Objetivo de No Repetición. Dirección de Diálogo Social. Presentación no publicada archivada por la autora.

Comisión 2020a. El Proceso de Diálogo Social. Documento no publicado archivado por la autora.

Comisión. s/f. En los territorios. Objetivos. Disponible en: <https://comisiondelaverdad.co/en-los-territorios/objetivos>

Davidovic, Maja. 2021. "The Law of 'Never Again': Transitional Justice and the Transformation of the Norm of Non-Recurrence." *International Journal of Transitional Justice*, 15 (2): 386-406.

Kalach Torres, Gina María. 2016. "Las Comisiones de La Verdad En Colombia." *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo VIII* (16): 106–24.

Kalmanovitz, Pablo. 2010. "Introduction: Law and Politics in the Colombian Negotiations with Paramilitary Groups." En *Law in Peace Negotiations: Papers Presented at the Seminar "Peace and Accountability in Transitions from Armed Conflict"*, Morten Bergsmo and Pablo Kalmanovitz (comps.), 2nd ed, 1–26. FICHL

# LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS DEL PUEBLO INDÍGENA SIONA DEL RESGUARDO GONZAYA (BUENAVISTA) EN EL ESCENARIO TRANSICIONAL COLOMBIANO

**LAURA ROJAS ESCOBAR**

*Coordinadora del equipo legal de Amazon frontlines*

**FREDDY ORDÓÑEZ GÓMEZ**

*Investigador Fundación Forjando Futuros y directivo del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)*

### RESUMEN

Los integrantes del pueblo indígena Siona del resguardo Buenavista (Putumayo, Colombia), han padecido en los últimos cuarenta años múltiples afectaciones relacionadas directa e indirectamente con el conflicto armado. La justicia transicional del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP se presenta como una oportunidad para garantizar sus derechos como víctimas.

**Palabras clave:** Pueblo Siona, resguardo Buenavista, conflicto armado, justicia transicional.

### ABSTRACT

The members of the Siona indigenous people of the Buenavista reservation (Putumayo, Colombia), have suffered in the last forty years multiple effects related directly and indirectly to the armed conflict. The transitional justice of the Peace Agreement signed between the national government and the FARC-EP is presented as an opportunity to guarantee their rights as victims.

**Keywords:** Siona people, Buenavista reservation, armed conflict, transitional justice.

El Pueblo indígena Siona –ZioBain-, habitantes ancestrales de las riberas del río Putumayo, ha padecido graves infracciones al derecho internacional humanitario y ha sufrido graves violaciones a los derechos humanos, étnicos y territoriales con ocasión y en relación del conflicto armado. Lo anterior, fue parte de lo vivido por los Siona habitantes del resguardo indígena Gonzaya-Buenavista y, en el marco del sistema integral de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, debe ser considerado por los mecanismos de justicia transicional pactados en el Acuerdo de La Habana en el cumplimiento de sus objetivos.

Este texto pretende una aproximación a lo padecido por los integrantes del pueblo indígena Siona del resguardo Gonzaya-Buenavista<sup>(1)</sup>, como forma de contribuir con elementos para la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>(2)</sup> y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición<sup>(3)</sup>, para lo cual, en primer lugar, se hace un acercamiento al pueblo indígena Siona y al resguardo Gonzaya-Buenavista; en un segundo momento, se exponen algunas afectaciones padecidas por la comunidad; y, finalmente, se dejan unas conclusiones iniciales.

## **LA GENTE DEL RÍO DE LA CAÑA BRAVA DEL RESGUARDO GONZAYA-BUENAVISTA Y LA SOCIEDAD NO INDÍGENA**

Los Siona habitan la zona de frontera entre Colombia y Ecuador, se autodenominan Gantëya Bain, que significa gente del río de la caña brava (Langdon, 2014, p. 23)<sup>(4)</sup>. Estos cuidadores ancestrales de la selva cuentan con una población aproximada de 2.875 personas y 834 familias<sup>(5)</sup> y están asentados en los municipios de Puerto Asís, Puerto Leguizamo, Orito y Mocoa (Colombia), así como en las regiones del Cuyabeno y Aguarico (Ecuador)<sup>(6)</sup>.

En el territorio colombiano están distribuidos en 6 resguardos indígenas<sup>(7)</sup>: Gonzaya-Buenavista, Suiya (Vegas de Santana), Po Piyuya (Santa Cruz de Piñuña Blanco), Zu'uña -El Hacha-, To'ntoya -El Tablero- y Gonza Cunti -Bajo Casacunte-; y 6 Cabildos cuyo territorio está pendiente de formalización. Estos son: Yocorobë -Santa Helena-, Citará, Nuevo Amanecer, Gaoyá, Tëntëya -Ten-te-yá- y Jai Ziaya Bain (Asociación de Cabildos Indígenas Pueblo Siona ACIPS, 2012).

El Resguardo Buenavista del pueblo Siona, se encuentra ubicado en zona de frontera entre Colombia y Ecuador en el municipio de Puerto Asís, departamento de Putumayo. Es un territorio de 4.500 hectáreas reservadas por el Estado de Colombia mediante la Resolución No. 053 del 24 de abril de 1973 expedida por el entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)<sup>(8)</sup>, reserva elevada posteriormente a la categoría de propiedad por la Resolución 045 del 21 de julio de 1983<sup>(9)</sup>. Su código catastral es el Nro. 86568000001050002 y su Folio de Matrícula Inmobiliaria es el No. 442-30577.

La investigadora de la Universidad Federal de Santa Catarina, Jean Langdon, en un importante trabajo publicado en el 2014 nos presenta Buenavista como “un asentamiento disperso de veintisiete casas que se distancian una a otra de 100 a 500 metros apro-

ximadamente y que se extienden por 5 kilómetros a lo largo de ambas orillas del río Putumayo” (Langdon, 2014, p. 30). Se estima que para 2017 la población del resguardo Buenavista era de 171 familias, conformadas por 633 personas (Ministerio del Interior et al, 2017, p. 15)

Los habitantes de Buenavista, así como en general el pueblo Siona, han visto afectados sus derechos y sus territorios a partir de la forma de relacionarse de la sociedad dominante y, muy especialmente, por la imposición del modelo de desarrollo y del conflicto armado interno. Alimonda (2009), retomando a José Carlos Mariátegui, señalaba la validez de la condición colonial para referirse a la situación de la región amazónica con relación a la sociedad no indígena, esto es, la floresta como dominio colonial del Estado, perspectiva que ha estado vigente en la Amazonía colombiana y muy especialmente en el territorio centro de nuestro análisis<sup>(10)</sup>. En efecto, hay continuidad entre los procesos de conquista y colonización del territorio amazónico del siglo XVIII en cabeza de los misioneros franciscanos y las políticas que ya en la primera mitad del siglo XX buscaban eliminar las formas colectivas de posesión territorial y el trabajo comunitario indígena por verlas como opuestas al desarrollo económico del país (Chaparro, 1998), situación que no cambia significativamente en las primeras décadas del siglo XXI en el que las bonanzas vuelven como extractivismo, colonialismo interno y despojo<sup>(11)</sup>.

En la memoria de los Siona del resguardo Buenavista<sup>(12)</sup> están presentes la explotación maderera y de pieles, iniciada en 1885; el ingreso de la Casa Arana y la explotación cauchera en 1889; la llegada del petróleo a la comunidad Vegas de Santana desde inicios de la década de 1930; el inicio de la implementación de cultivos de uso ilícito hacia 1970, entre otros.

A lo anterior se suma el conflicto armado interno, la amenaza de exterminio cultural o físico asociado a este y las gravísimas violaciones a los derechos humanos padecidas. *Los Siona fueron identificados por la Corte Constitucional de Colombia* en el Auto 004 de 2009, *como uno de los pueblos indígenas con un alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición*, presentándose en la providencia cómo sus tierras han estado afectadas por la presencia de cultivos de uso ilícito, acciones armadas en sus territorios, y conflictos territoriales asociados a megaproyectos de extracción de hidrocarburos y de infraestructura vial (Corte Constitucional, 2009); violaciones y afectaciones que deben ser abordadas por la Justicia Transicional pactada en La Habana, tanto por su mecanismo extrajudicial como por su mecanismo judicial.

## LA JUSTICIA TRANSICIONAL DEL ACUERDO FINAL Y LAS AFECTACIONES AL PUEBLO HABITANTE DEL RESGUARDO GONZAYA-BUENAVISTA

Si bien en Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera<sup>(13)</sup> quedó establecido un sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, compuesto por tres mecanismos y dos medidas<sup>(14)</sup>, nos interesa en este texto presentar vulneraciones que contribuyan únicamente a dos de los mecanismos, la JEP y la Comisión de la Verdad.

La JEP, según quedó establecido en el Acto Legislativo 01 de 2017 (artículo transitorio 5),

*“administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1° de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones a los Derechos Humanos”.*

Por su parte, la Comisión de la Verdad, de acuerdo con el Decreto 588 de 2017 (artículo 2), tiene como objetivos: (i) contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido y ofrecer una explicación amplia de la complejidad del conflicto, de tal forma que se promueva un entendimiento compartido en la sociedad, en especial de los aspectos menos conocidos de la confrontación; (ii) promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas, que vieron sus derechos vulnerados y como sujetos políticos, así como el reconocimiento de manera individual o colectiva de todos quienes, de manera directa o indirecta, participaron en el conflicto; y (iii) promover la convivencia en los territorios, esto es, la creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia.

En el Anexo que acompaña al Auto 0004 de 2009 se indica que los Siona sufren desplazamiento forzado ocasionado por “el enfrentamiento de los actores armados en los territorios; la implementación de proyectos de explotación de hidrocarburos; y el involucramiento en el conflicto armado” (Corte Constitucional, 2009). Adicionalmente, los actores armados son señalados de no respetar sitios sagrados, permanecer y ocupar el territorio, ocasionar confinamientos y bloqueos alimentarios y sanitarios, reclutar forzosamente a jóvenes indígenas, asesinato, estigmatizaciones y señalamientos, violencia sexual contra las mujeres Siona, afectar a la seguridad alimentaria y al goce efectivo del derecho a la educación (Corte Constitucional, 2009).

Si bien la tendencia es a relacionar intereses económicos con actores armados ilegales, no debe perderse de vista la fuerza pública como parte del conflicto.

El citado Auto expone una serie de factores conexos al conflicto armado, dentro de los que se tienen procesos territoriales y socioeconómicos que afectan al territorio y las culturas indígenas, como son el desarrollo de actividades económicas lícitas o ilícitas en territorios indígenas. Si bien la tendencia es a relacionar intereses económicos con actores armados ilegales, no debe perderse de vista la fuerza pública como parte del conflicto y, por tanto, la relación que ésta tiene con megaproyectos e iniciativas empresariales.

En el sur del Putumayo, el resguardo Buenavista y sus zonas contiguas, las fuerzas armadas han acompañado las incursiones y exploraciones petroleras. Esto en la práctica, se ha configurado como una intervención militar en el territorio del pueblo Zio Bain, con el riesgo que representa la confrontación entre las partes. Adicionalmente, debe indicarse que *“la explotación de hidrocarburos, lejos de ser una fuente de progreso y desarrollo de las comunidades indígenas, se ha constituido en factor de crisis sociocultural”* (Ministerio del Interior et al, 2017, p. 16) con graves efectos socioambientales que ocasiona la actividad

extractiva de Amerisur en el bloque platanillo.

La empresa Amerisur Exploración Colombia Ltda., es la filial nacional de la multinacional británica Amerisur y desde el 2012 viene adelantando la explotación del bloque platanillo<sup>(15)</sup>, ubicado en los límites del Buenavista, y si bien no es una acción realizada dentro del área titulada al pueblo, existe afectación a los miembros del resguardo, ya que “los residuos resultantes de la actividad de extracción de petróleo que se efectúa en la zona, no han sido tratados de manera adecuada, lo cual ha generado contaminación en las aguas de los humedales, afluentes y ríos aledaños a la actividad de explotación (río Piñuña Blanco, Putumayo y la quebradas Singuiya, Mansoya, Peneya)” (Ministerio del Interior et al, 2017, p. 51).

En este orden, con la llegada de las petroleras al sur del Putumayo se han contaminado las fuentes hídricas, el ruido constante interrumpe las ceremonias espirituales y la deforestación de la selva afecta a lugares sagrados.

El resguardo Buenavista fue incluido en el registro único de víctimas mediante la resolución No. 2016-108678 de la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas declarándose que la comunidad ha sido afectada de manera individual por la incidencia de un patrón de victimización caracterizado por la ocurrencia de los siguientes hechos: desaparición forzada, homicidio, masacre, delitos contra la libertad e integridad sexual, lesiones personales, tortura o tratos crueles, inhumanos y degradantes, detención arbitraria y prolongada, trabajo forzoso, amenazas a la vida, a la integridad y a la seguridad personal, desplazamiento forzado, discriminación y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes. Del mismo modo, en la resolución se manifestó que el pueblo ha sido víctima de vulneración del derecho a la autonomía, vulneración del derecho a la consulta previa, vulneración del derecho a la integridad cultural y vulneración del derecho al territorio.

Las anteriores afectaciones se han presentado al menos desde inicios de la década de 1980, cuando las FARC-EP ingresaron al Putumayo a través del Frente 48, departamento en el que también tuvieron presencia el M-19 y el EPL desde comienzos de esa década, coincidiendo con el inicio de los cultivos de uso ilícito. En el sur del departamento los grupos paramilitares “Los Combos” y “Los Masetos” entraron a partir de 1987, pero fueron expulsados por las FARC-EP en el año 1991. Posteriormente la presencia paramilitar se daría desde 1997 a través del Bloque Sur Putumayo, perteneciente al Bloque Central Bolívar de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>(16)</sup>.

El control territorial de las FARC-EP incluyó la aplicación del manual de convivencia en las comunidades Siona, debilitando así el gobierno propio. Esta organización empezó el reclutamiento de integrantes del resguardo hacia el año 1987, vinculación forzada que se dio especialmente en la década de 1990 en niños, niñas y adolescentes. La presencia guerrillera en el territorio Buenavista<sup>(17)</sup> conllevó a que en la primera mitad de los años noventa se diera la estigmatización por parte del Ejército nacional de los comuneros Siona, así como una serie de asesinatos cometidos por grupos paramilitares, los mismos insurgentes y la fuerza pública. *Estos y otra serie de hechos llevó al desplazamiento forzado de integrantes del resguardo hacia Mocoa en 1995.*

El asesinato de integrantes del resguardo, incluyendo a exgobernadores de cabildo, así como la desaparición forzada de integrantes de la comunidad, y el desplazamiento

forzado de miembros del pueblo Siona hacia el vecino país de Ecuador, son parte de los hechos vividos por los integrantes de Buenavista durante la segunda mitad de la última década del siglo XX.

A la continuidad de los desplazamientos<sup>(18)</sup> y reclutamientos forzados<sup>(19)</sup>, de los asesinatos<sup>(20)</sup>, secuestros y desapariciones forzadas<sup>(21)</sup>, y de diferentes acciones en el territorio del resguardo por parte de los actores armados, durante el inicio del siglo XXI se *sumaría la puesta en marcha del Plan Colombia, la implementación de fumigaciones de cultivos de uso ilícito con glifosato y la siembra de minas antipersona en el territorio*, esta última sería una estrategia usada por las partes en confrontación especialmente desde el año 2006, *generándose desplazamiento forzado, confinamiento e imposibilidad de retorno* por campos minados y la presencia de munición usada sin explotar.

La dinámica de la confrontación armada llevaría a que durante el 2008 se presentaran desplazamientos forzados transfronterizos, refugiándose los integrantes del resguardo en Ecuador. Debe señalarse que la intensidad del conflicto y la constante presencia de grupos armados en la zona del resguardo solicitada en ampliación, imposibilitaron la presencia indígena en ésta, no obstante, en 2010 se adelantó ante la autoridad competente la solicitud de ampliación. La presencia de campos minados, las amenazas y asesinatos, los desplazamientos y las actividades de Amerisur<sup>(22)</sup> son una constante en la primera mitad de la segunda década del siglo XXI.

## A MANERA DE CONCLUSIONES

Los Siona del resguardo Buenavista, al igual que el resto de los indígenas de la Amazonía, han sufrido el horror del colonialismo como forma de sociabilidad basada en la inferioridad etnocultural del Otro. La colonialidad, el extractivismo, la exclusión y el despojo de sus tierras, han sido un proceso histórico de largo aliento que se cruza en los últimos cuarenta años con el conflicto armado.

Los hechos cometidos contra los miembros del resguardo por parte de quienes participaron directa o indirectamente en la confrontación, así como aquellos procesos territoriales y socioeconómicos conexos al conflicto armado interno que afectan los territorios tradicionales de los Siona, las tierras del resguardo Buenavista y las manifestaciones culturales de este pueblo, obligan a la acreditación de los miembros de la comunidad y a su territorio como víctima ante la JEP, al igual que sean considerados como insumos para los macrocasos abiertos y los que se proyecten por la jurisdicción. De otra parte, los sucesos que se han presentado pueden contribuir a la CEV al cumplimiento de su mandato.

## NOTAS

- 1 • En adelante también “Resguardo”, “Buenavista”.
- 2 • En adelante también “JEP”, “Jurisdicción”.
- 3 • En adelante también “CEV”, “Comisión”, “Comisión de la Verdad”.
- 4 • Por su parte, Zio Bain se traduce como gente de chagra. Durante la conquista y colonia el invasor usó la denominación ‘Siona’ para referirse a este pueblo.
- 5 • Datos tomados de los autocensos comunitarios levantados por las autoridades tradicionales colombianas (con corte a 2019).
- 6 • Indica Efrén Piña que el pueblo Siona, “ancestralmente mantuvo una forma de asentamiento predominantemente itinerante y ribereña en torno al río Putumayo. Dicho patrón se altera con los cambios sociales y económicos colonizadores que forzaron el establecimiento de un territorio específico, ya fuese como resultado de la presión demográfica, la titulación de predios o el establecimiento de formas de titulación colectiva para su comunidad” (Piña, 2012, p. 51).
- 7 • Sobre los resguardos, las tierras y territorios indígenas en Colombia puede consultarse: Muñoz (2016).
- 8 • Se hace referencia a una reserva indígena, la cual constituye, según la legislación colombiana, “un globo de terreno baldío ocupado por una o varias comunidades indígenas, que fue delimitado y legalmente asignado por el Incora a aquellas para que ejerzan en él los derechos de uso y usufructo con exclusión de terceros” (Tostón, 2020, p. 98). (Véase: Decreto 2165 de 1995).
- 9 • La propiedad de los territorios indígena se formaliza mediante la constitución de resguardos indígenas, los cuales son definidos por Tostón (2020, p. 96) como “territorios ocupados por uno o más pueblos, que poseen reconocimiento oficial, una organización propia y tienen un carácter de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas que, con un título de propiedad colectiva, que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio”.
- 10 • Entre españoles y portugueses, estuvo presente la idea de que los indígenas no llenaban las características de humanidad de los europeos y, por tanto, eran inferiores, susceptibles de dominación e imposición de pautas de organización y manejo territorial. Esta idea no fue desechada durante la época republicana, por lo que el Estado y la sociedad mayoritaria actuaron de la misma forma: “Colombia, después de la independencia, desarrolló políticas de ocupación y organización del territorio, que no tuvieron en cuenta para nada las formas propias de los indios, y en el caso de la Amazonía, la ha considerado como una posibilidad para ampliar las fronteras económicas e integrar nuevas tierras al desarrollo nacional” (Chaparro, 1998, p. 34).
- 11 • Para una aproximación a la configuración de la Amazonía en perspectiva histórico-ambiental véase Palacio (2006).
- 12 • Elementos tomados de la línea de tiempo Pueblo Ziobain – Resguardo Buenavista – Putumayo construida colectivamente y actualizada a enero de 2021.
- 13 • En adelante también: “Acuerdo Final”, “Acuerdo de La Habana”, “Acuerdo del Teatro Colón”, “Acuerdo de Paz”.
- 14 • La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; La Unidad Especial para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto; La Jurisdicción Especial para la Paz; Las medidas de reparación integral para la construcción de la paz; y las garantías de no repetición.
- 15 • La licencia ambiental para interés exploratorio del bloque fue entregada por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el 2007.
- 16 • En septiembre de ese año llega al municipio de Puerto Asís el primer grupo paramilitar de la Casa Castaño, encabezado por Rafael Antonio Londoño Jaramillo, ‘Rafa Putumayo’. En el 2006, como parte del proceso de

desmovilización de las AUC, se desestructura el Bloque Sur Putumayo, tras lo cual se consolida la presencia de “Los Rastrojos” o “Macheteros”.

**17 •** El Frente 48 de las FARC-EP entró al resguardo Buenavista en 1991, convirtiéndose en autoridad de facto, debilitando el poder de las autoridades propias.

**18 •** Para el año 2004 el desplazamiento sería de familias completas y de médicos tradicionales. En el año 2007 el desplazamiento incluyó a la autoridad del Cabildo. Desde 2007 y hasta el año 2012 abandonaron el territorio 12 familias.

**19 •** En el año 2001, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes Siona del resguardo por parte de las FARC-EP se torna masivo.

**20 •** Los asesinatos cometidos por grupos paramilitares han incluido a menores de edad.

**21 •** Por ejemplo, en el año 2003 se presentó la desaparición forzada y retención por parte de las FARC-EP y los grupos paramilitares de cuatro miembros del resguardo.

**22 •** En el 2014 se adelanta un proceso de consulta previa, pero las autoridades tradicionales de Buenavista en el 2015 determinan que se deben impedir los estudios de Amerisur en el territorio.

## BIBLIOGRAFÍA

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2009). Auto 004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

CHAPARRO GÓMEZ, Ruth Consuelo (1998). Territorios indígenas. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Programa Fondo Amazónico, Coordinación de Educación del Amazonas, Fundación Caminos de Identidad.

LANGDON, Esther Jean (2014). La negociación de lo oculto. Chamanismo, medicina y familia entre los siona del bajo Putumayo. Popayán: Universidad del Cauca.

Ministerio del interior, consejería presidencial para los derechos humanos de la vicepresidencia de la república, dirección para la acción integral contra minas antipersonales de la presidencia de la república, defensoría del pueblo y procuraduría general de la nación (2017). Informe interinstitucional de la visita de verificación al resguardo indígena buena vista del pueblo ziobain (siona). Disponible en: <https://www.Amazonfrontlines.Org/m3di4/informe-final-visita-de-verificac-i3n-pueblo-ziobain-cddhmpi.Pdf>

MUÑOZ ONOFRE, Juan Pablo (2016). La brecha de implementación. Derechos territoriales de los pueblos indígenas en Colombia. Bogotá: Universidad del Rosario.

PALACIO, Germán (2006). Fiebre de tierra caliente. Una historia ambiental de Colombia 1850-1930. Bogotá: ILSA.

PIÑA RIVERA, Efrén (2012). Entre la frontera del desarrollo y el desarrollo de la frontera. Bogotá: Odecofi-Cinop.

TOSTÓN SARMIENTO, María Paula (2020). Los pueblos étnicos de Colombia. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público. Bogotá: Dejusticia.

## MUJERES CONSTRUYENDO EN PAZ: UNA ALIANZA FEMINISTA INTERNACIONAL PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UNA PAZ CON JUSTICIA SOCIAL Y DE GÉNERO EN COLOMBIA

**JULIA GARRIDO LÓPEZ**

*Responsable de Educación para el Desarrollo y Comunicaciones en la ONGD Atelier*

**PENÉLOPE BERLAMAS ORQUÍN**

*Responsable de América Latina y Feminismos en El Movimiento Por la Paz*

### RESUMEN

En el presente artículo se presenta la importancia de la participación política de las mujeres en el proceso de paz de Colombia y su centralidad para lograr una paz con justicia social y de género en el país. En este sentido, tienen un papel fundamental las alianzas feministas a nivel nacional e internacional, como la Alianza Cinco Claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en el marco del conflicto, la Mesa de Apoyo a la Defensa de los Derechos Humanos -DDHH- de las mujeres y la paz en Colombia y el programa de cooperación internacional Mujeres construyendo en Paz. Estas alianzas, a través de la cooperación internacional al desarrollo, la educación para la ciudadanía global y la incidencia política, tratan de aumentar el apoyo de la comunidad internacional al proceso de paz en Colombia. A cinco años de la firma del Acuerdo de Paz, que debe entenderse como un Bien Público Mundial, su implementación integral sigue precisando del apoyo y respaldo de la comunidad internacional.

**Palabras clave:** Solidaridad internacional, cooperación al desarrollo, mujeres y paz, Colombia, género, proceso de paz, organizaciones de mujeres, enfoque de género.

### ABSTRACT

This article presents the importance of the women politic participation in the peace process in Colombia and its centrality to achieve peace with social and gender justice in the country. In this sense, feminist alliances at the national and international level have a fundamental role, such as the Alianza Cinco Claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en el marco del conflicto, the Mesa de Apoyo a la Defensa de los DD.HH. de las mujeres y la paz en Colombia and the international cooperation program Mujeres construyendo en Paz. These alliances, through international development cooperation, education for global citizenship and political advocacy, seek to increase the support of the international community for the peace process in Colombia. Five years after the signing of the Peace Agreement, which should be understood as a World Public Good, its comprehensive implementation continues to require the support and backing of the international community.

**Keywords:** International solidarity, development cooperation, women and peace, Colombia, gender, Peace process, Colombia, women's, organisations, gender perspective, women and peace.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de paz de Colombia es uno de los hechos políticos más relevantes de los últimos años. Conseguir una solución política negociada a un conflicto armado de tan larga duración representa un importante logro de alcance internacional, que lanza al mundo el mensaje de que el diálogo y la negociación -y no la represión y la guerra- son las vías adecuadas para la resolución de los conflictos.

Este hito histórico también ha dejado importantes aportes para el movimiento feminista internacional por el relevante papel que las organizaciones de mujeres han jugado en él. Tras una importante movilización, las mujeres y las organizaciones de mujeres obtuvieron logros y resultados sin precedentes en el Acuerdo de paz, entre ellos, que la violencia sexual fuera un crimen no amniable. Sin embargo, son múltiples los retos y desafíos a los que se enfrenta la implementación del Acuerdo, en general, y las medidas de género en particular, por lo que sigue siendo necesario el apoyo de la comunidad internacional, a través de iniciativas de cooperación internacional y acciones de solidaridad.

A lo largo del artículo, hacemos un recorrido por los logros y retos del proceso de Paz desde un enfoque feminista, empezando por el contexto sobre el que trata de actuar y siguiendo por las acciones de cooperación y solidaridad que se están desarrollando en este sentido.

## BREVE CONTEXTUALIZACIÓN

Tras una situación de conflicto social y armado de más de cinco décadas, en 2012, el gobierno de Colombia y la guerrilla más importante del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) firmaron el “Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia” el 24 de noviembre de 2016 en Cartagena de Indias.

Después de cinco años, la implementación integral del Acuerdo, crucial para transitar hacia un país más igualitario y democrático que supere la situación estructural de violencia y la crisis humanitaria y de derechos humanos, atraviesa un momento de desaceleración.

*Diferentes instancias nacionales e internacionales, entre ellas la Misión de Verificación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, alertan sobre una falta de compromiso del Gobierno de Colombia con la implementación integral del Acuerdo, así como una desaceleración en la aplicación del mismo, sobre todo en lo relativo a la reforma rural integral, la sustitución de cultivos ilícitos, la protección a personas defensoras de DDHH y las medidas de género, la mayor parte de las cuales no han sido aplicadas.*

Así mismo, uno de los pilares básicos del Acuerdo de Paz, el Sistema Integral de Justicia Transicional -compuesto por los siguientes mecanismos: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión de la Verdad (CEV), y la Unidad Nacional de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD)- constata una manifiesta insuficiencia de financiación para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Las masacres contra la población civil y los asesinatos de personas defensoras, desafortunadamente, han ido en aumento, mientras que, al mismo tiempo, no existen avances significativos en materia de garantías para la defensa de los DDHH. Diferentes fuentes dan cuenta de ello: entre ellas la organización INDEPAZ que, a fecha 15 de noviembre, ha contabilizado solo en 2021, 162 asesinatos de líderes y lideresas sociales, 44 personas firmantes del Acuerdo de Paz -excombatientes de las FARC asesinadas o desaparecidos- y 88 masacres, con 331 personas víctimas.

Por su parte, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Colombia registró, en su informe de septiembre de 2021, el asesinato de 43 personas defensoras de DDHH, además de alertar del homicidio de un total de 292 excombatientes de las FARC-EP, en proceso de reincorporación, desde la firma del Acuerdo de Paz en el año 2016.

Por otro lado, hay evidencia de una presencia cada vez más activa y violenta de grupos armados ilegales, algunos de ellos fuertemente vinculados al narcotráfico y a otras economías ilegales, que, con su actuar, agudizan las múltiples violencias y vulneraciones de derechos. Ello ocurre especialmente en zonas rurales habitadas por comunidades indígenas, afrodescendientes y/o campesinas, cuyos territorios fueron abandonados tras la firma del Acuerdo de Paz, por la ex-guerrilla de las FARC-EP y en los que actualmente no hay presencia integral del Estado.

Por tanto, se constata claramente que se ha ido produciendo una militarización creciente de la vida social que contribuye a aumentar la espiral de violencia que se vive en muchas regiones del país

Efectivamente, en diferentes departamentos del país hay presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), de grupos disidentes de las FARC y, sobre todo, una notable expansión de organizaciones sucesoras del paramilitarismo, que operan, según fuentes de la sociedad civil, en aproximadamente el 90% del territorio del país. Por tanto, se constata claramente que se ha ido produciendo una militarización creciente de la vida social que contribuye a aumentar la espiral de violencia que se vive en muchas regiones del país.

Todo lo expuesto se interrelaciona con la ineficiente gestión gubernamental de la situación provocada por la pandemia del COVID19, que ha puesto aún más en evidencia las profundas desigualdades sociales existentes y ha facilitado el establecimiento de un marco jurídico regresivo y limitador del respeto a los DDHH.

En definitiva, en Colombia se está generando un nuevo escenario generalizado de violencia sociopolítica y una profundización de la crisis de DDHH que toma nuevas dimensiones.

## IMPACTOS DEL CONFLICTO ARMADO EN LA VIDA DE LAS MUJERES

El conflicto armado que, si bien tiene su raíz en las tremendas condiciones de inequidad existentes en el país, ha exacerbado las condiciones de desigualdad, pobreza y exclusión de amplios sectores sociales; también ha provocado importantes daños a la población civil. Según las cifras del Registro Único de Víctimas-RUV de Colombia, las víctimas del conflicto armado ascienden a 9.218.796 personas<sup>(1)</sup>.

Como en todas las guerras, las mujeres, niños y niñas han sido afectadas de manera desproporcionada. Los impactos específicos para las mujeres son significativos, derivados unos de las violencias estructurales propias de una sociedad patriarcal, inequitativa y excluyente; y propiciados otros por la intensificación de las violencias que el propio conflicto armado genera. *Como resultado de todo ello, las mujeres han sufrido diferentes vulneraciones de DDHH, como violencia sexual, desplazamientos forzados, asesinatos, amenazas, desapariciones forzadas y otros atentados contra la integridad física.* Entre ellas, miles de líderes comunitarias, campesinas y populares, defensoras de DDHH en sus comunidades de origen.

En este contexto, las organizaciones feministas han realizado un intenso trabajo de denuncia para mostrar los impactos diferenciales del conflicto sobre los cuerpos y vida de las mujeres, siendo la violencia sexual el rasgo más distintivo de las modalidades violentas utilizadas casi específicamente contra ellas.

La violencia sexual ha tenido graves impactos psicosociales en las mujeres sobrevivientes con considerables secuelas a nivel físico, psicológico y social, las cuales han afectado de manera desproporcionada a mujeres rurales, indígenas y afrodescendientes<sup>(2)</sup>.

Las vulneraciones que estos actos perpetrados contra mujeres y niñas han supuesto para su derecho a la salud han sido documentadas en múltiples ocasiones<sup>(3)</sup>, reflejando las consecuencias graves en sus derechos sexuales y reproductivos (embarazos y/o abortos no deseados, disfunciones sexuales, fístulas vaginales y/o anales...), enfermedades (infecciones urinarias, dolores crónicos...), lesiones y daños corporales (cicatrices, daños en dentadura, etc.), entre otras. El bienestar psicológico se ve profundamente afectado a su vez, con cicatrices psicológicas que van desde cambios comportamentales y de personalidad hasta importantes trastornos psicológicos y psiquiátricos que muchas veces no han sido valorados profesionalmente: estrés post-traumático, ansiedad, ideas suicidas, depresión, etc.

Lo anterior ha venido acompañado de alteraciones sociales, aislamiento de su entorno, e incluso ruptura en ocasiones insalvable, entre ellas, sus familias y su comunidad, así como dificultades aún mayores para (re) construir su proyecto vital y garantizar sus medios de vida, limitando su acceso a la educación, el trabajo o la vivienda, entre otras dificultades acrecentadas por el hecho victimizante.

En la siguiente tabla se relacionan algunos de los principales impactos en las mujeres víctimas de violencia sexual:

<p><b>Salud sexual y reproductiva</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aborto inseguro</li> <li>• Disfunción sexual por traumatismos ginecológicos.</li> <li>• Traumatismos ginecológicos: Histerectomía, lesiones y estrangulaciones mamarias. Unión de vagina y ano.</li> <li>• Embarazo no deseado</li> <li>• Fístula traumática</li> <li>• Infecciones de transmisión sexual (ITS)</li> <li>• Infertilidad por lesiones ginecológicas</li> </ul>
---	--

<p><b>Otros problemas de Salud</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrangulación de Tiroides</li> <li>• Dolores crónicos en el aparato locomotor.</li> <li>• Dolores crónicos sin diagnosticar.</li> <li>• Hipertensión arterial.</li> <li>• Migrañas</li> <li>• Trastornos de alimentación (inapetencia, obesidad)</li> </ul>
<p><b>Lesiones estéticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Daños en la dentadura por golpes.</li> <li>• Cicatrices en el cuerpo por armas cortopunzantes y armas de fuego.</li> <li>• Cicatrices en el cuerpo por quemaduras.</li> <li>• Cicatrices en los senos y en genitales femeninos.</li> </ul>
<p><b>Impactos Psicológicos*</b> <b>Emocionales y conductuales</b> **</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trastornos de depresión (Ideación suicida e intentos de suicidio).</li> <li>• Trastornos de ansiedad</li> <li>• Trastornos del sueño</li> <li>• Trastornos de la personalidad (paranoide, dependiente y evitativa).</li> <li>• Trastornos relacionados con traumas y factores de estrés (Trastorno de estrés postraumático).</li> <li>• Trastornos disruptivos del control de los impulsos y de la conducta</li> <li>• Disfunciones sexuales: Ausencia del deseo sexual, dolor genético co-pélvico/ penetración, trastorno orgásmico femenino.</li> <li>• Trastornos psicóticos (Esquizofrenia).</li> <li>• Baja autoestima</li> <li>• Autoestigmatización</li> <li>• Conductas de evitación social</li> <li>• Desconfianza y pérdida de la infancia (en víctimas donde el hecho fue durante la infancia).</li> <li>• Desconfianza excesiva hacia otros/as, en especial la figura masculina.</li> <li>• Dificultades para establecer relaciones afectivo-sexuales</li> <li>• Dificultades para el disfrute de actividades de la vida cotidiana.</li> <li>• Introversión/ Aislamiento social</li> <li>• Aumento del consumo de alcohol.</li> </ul>
<p><b>Impactos salud social</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos en la dinámica Familiar:</li> <li>• Dificultades en las relaciones materno/filiares</li> <li>• Dificultades en la relación de pareja/ Ruptura de la pareja</li> <li>• Violencia intrafamiliar.</li> <li>• Desigualdades sociales que afectan la calidad de vida familiar.</li> <li>• Impactos en la dinámica comunitaria</li> <li>• Aislamiento social</li> <li>• Abandono de la escolarización</li> <li>• Abandono de las actividades laborales</li> <li>• Dificultades para la inclusión y participación comunitaria.</li> </ul>

Fuente: Movimiento por la Paz. (2017). Cicatrices de la guerra en las colombianas. Los impactos en la violencia sexual en los Montes de María.

## EL PAPEL DE LAS MUJERES EN EL PROCESO DE PAZ

Los diálogos entre el Gobierno y las FARC para la terminación del conflicto armado despertaron nuevas esperanzas de paz y concitaron amplios apoyos a nivel nacional e internacional. Numerosas organizaciones del país se movilizaron y participaron en foros para hacer sus aportaciones como sociedad civil e impulsar la búsqueda de la paz; entre ellas, de manera muy significativa, las organizaciones de mujeres.

El movimiento de mujeres en Colombia, que había apostado históricamente por una salida negociada al conflicto armado, se movilizó desde que se hizo público el inicio de las conversaciones entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC. Llevaron a cabo una importante movilización, materializada en reuniones, propuestas, pactos y campañas por la paz. Buscaban asegurar su presencia y participación en todas las etapas de la negociación -incluyendo la Mesa de Conversaciones en La Habana- así como por la inclusión del enfoque de género en el texto final.

Las estrategias de incidencia utilizadas por el movimiento de mujeres y feminista pasaron desde protestas en las calles a incidencia y denuncia en escenarios internacionales; creación y fortalecimiento de redes; trabajo en las regiones, en los barrios; apropiación de normativas e instrumentos internacionales. *Uno de los principales instrumentos utilizados fue la Resolución 1325 de 2000, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, cuyo propósito general es que las mujeres accedan a una participación paritaria y representativa en la prevención y solución de los conflictos y la consolidación y el mantenimiento de la paz.* Este es el primer instrumento del derecho internacional en el que se reconoce la especificidad de los impactos y lógicas de la guerra sobre la vida y los cuerpos de las niñas y las mujeres, por eso se convirtió en un recurso político para exigir su aplicación en la mesa de diálogo.

Además, las mujeres realizaron foros nacionales, internacionales y territoriales; con formatos físicos y virtuales, para generar propuestas y recomendaciones desde sus propias voces sobre todos los puntos del acuerdo y los retos de cara a su refrendación, verificación e implementación. Estas se recogieron en un espacio común de diálogo e intercambio de experiencias, la Primera Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, constituida en 2013, la cual contó con cerca de 450 mujeres de una diversidad de sectores- y se presentaron ante la Mesa de Negociación de La Habana bajo el lema "Las mujeres no queremos ser pactadas, sino pactantes".

La Cumbre Nacional de Mujeres y Paz es un ejemplo paradigmático de esta importante estrategia de incidencia, que se refleja en las cifras su participación en el proceso: constituyeron el 60% de las delegaciones de víctimas que conversaron en La Habana con las partes negociadoras sobre sus vivencias en la guerra y la restitución de sus derechos; o el hecho de que, en las Mesas de trabajo que se crearon a nivel regional para contribuir al fin del conflicto, el 46% de las participantes fueron mujeres, que aportaron con sus propuestas acerca de la verdad y los derechos de las víctimas; y que en los Foros Nacionales alcanzaron una representación del 40%, contribuyendo a analizar los puntos del Acuerdo (ONU Mujeres, 2017).

Los principales resultados que tuvo esta movilización en el proceso de paz fueron dos: en primer lugar, el nombramiento de mujeres plenipotenciarias tanto por parte del Gobierno como de la guerrilla de las FARC; y, en segundo lugar, la creación de una Subcomisión de Género en septiembre de 2014, no prevista inicialmente entre las partes negociadoras. Dicha Subcomisión fue el mecanismo encargado de incorporar transversalmente los asuntos relativos al género en todos los puntos de la agenda, a través de medidas específicas para mejorar la vida de las mujeres. Su creación ha representado un hito histórico en cuanto a la participación de las mujeres en los procesos de paz en el mundo.

Los principales resultados que tuvo esta movilización en el proceso de paz fueron dos: en primer lugar, el nombramiento de mujeres plenipotenciarias tanto por parte del Gobierno como de la guerrilla de las FARC; y, en segundo lugar, la creación de una Subcomisión de Género.

Como resultado de los trabajos de la Subcomisión, el Acuerdo Final entre el Gobierno y las FARC contiene más de cien medidas que incorporan la perspectiva de género, entre las que cabe destacar que los delitos de violencia sexual cometidos en el contexto del conflicto armado no son amniables ni indultables. El enfoque de género es un principio articulador de este Acuerdo de Paz, asociado a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y a la necesidad de garantizar medidas afirmativas para promover esa igualdad. Así mismo, incorpora medidas para asegurar la participación activa de las mujeres y sus organizaciones en la construcción de la paz y reconoce el impacto diferenciado que la guerra ha tenido para ellas.

## CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS DE GÉNERO DEL ACUERDO TRAS CINCO AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN

La implementación de las 122 medidas de género logradas en el Acuerdo de Paz ha seguido el curso de desaceleración iniciado desde mediados de 2018. Algunas medidas incluidas en el Acuerdo persisten sin iniciar su implementación, al tiempo que otras que están siendo ejecutadas no avanzan de manera óptima. Esta situación es preocupante para el Grupo de Género en la Paz (GPAZ)<sup>(4)</sup> pues, según su último informe de observaciones sobre los avances en la implementación del enfoque de género del Acuerdo de Paz<sup>(5)</sup>, apenas se están implementando de manera oportuna y apropiada el 20% de las medidas de género. La paz territorial sigue siendo esquiva para las mujeres y la seguridad para ellas solo ofrece salidas militarizadas, que desconocen los componentes de la seguridad humana.

Las víctimas fueron priorizadas como el centro del Acuerdo de Paz y los impactos diferenciales del conflicto armado en las mujeres, la población LGTBI y otros grupos y poblaciones fueron reconocidos. En este punto relativo a las víctimas, los aspectos más importantes a tener en cuenta son: el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) -integrado por la CEV, la JEP, y la UBPD-, la Reparación Integral para la construcción de la paz, y la promoción, el respeto y la garantía de los DDHH.

En cuanto a la Jurisdicción Especial para la Paz, las organizaciones de mujeres del país,

representadas en plataformas como el grupo GPAZ o la Alianza Cinco Claves<sup>(6)</sup>, están reivindicando mejoras en la aplicación del enfoque de género en sus investigaciones. En el conflicto armado de Colombia, la violencia sexual fue usada de forma sistemática como arma de guerra y, sin embargo, estos delitos tienen las tasas de impunidad más altas.

En reiteradas ocasiones, la JEP ha señalado que el enfoque de género se incorpora de manera transversal en cada uno de los 7 macrocasos que investiga en la actualidad<sup>(7)</sup>. No obstante, las organizaciones de mujeres señalan que la transversalización del enfoque de género en los casos investigados por la JEP no es suficiente cuando se trata de casos de violencia sexual, reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas. La experiencia de asesoramiento y representación de víctimas de varias organizaciones integrantes de grupos y plataformas como GPAZ o 5 Claves ante la JEP ha dejado en evidencia que no es posible, mediante los casos acreditados de manera independiente en cada macrocaso, hacer notoria la magnitud, sistematicidad e impacto de estas violencias en el país.

Para hacer frente a estos riesgos y asegurar que el derecho a la justicia de las mujeres y personas LGBTI víctimas se satisfaga, GPAZ insiste en la apertura de un caso temático nacional sobre violencia sexual, violencia reproductiva y otras violencias motivadas en la sexualidad de las víctimas, solicitada a la JEP por la Alianza Cinco Claves hace más de dos años.

Otro tema importante es el de la participación política, recogido en el punto 2 del Acuerdo, destinado a avanzar en una ampliación y profundización del sistema democrático colombiano. El Acuerdo toma en consideración que las mujeres enfrentan mayores barreras sociales e institucionales para el ejercicio de la participación política, que son consecuencia de desigualdades y discriminaciones, así como de condiciones estructurales de exclusión y subordinación. Para hacer frente a esta situación, se establecen medidas afirmativas que garanticen la participación de las mujeres en los diferentes espacios de representación social y política.

Sin embargo, las organizaciones de mujeres advierten del bajo cumplimiento de estas medidas del Acuerdo de Paz y alertan sobre el hecho de que la presencia de las mujeres en las instituciones públicas colombianas sigue contando con bajos porcentajes: el 20% de los puestos del Congreso de la República, el 16% de los Concejos municipales, el 12% de las alcaldías y el 7% de las gobernaciones. Por ello, reafirman la necesidad de seguir impulsando y garantizando la participación política de las mujeres.

El fortalecimiento de los liderazgos de las mujeres y de su participación en los diferentes escenarios ciudadanos y políticos necesita de la implementación completa de las medidas contempladas en el Acuerdo de Paz, pero, además, de una implementación adecuada y oportuna, en términos de los alcances, estrategias, metas y plazos.

Las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CTEP) son una pieza fundamental del Acuerdo de Paz para aumentar la representación política de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Gracias a esta figura, 16 personas reconocidas por el

Registro Único de Víctimas de 170 municipios podrán aspirar a ser representantes en la Cámara durante dos períodos electorales (2022–2026 y 2026–2030). Aunque fueron creadas en 2016, el Congreso no había logrado aprobarlas y finalmente en mayo de 2021 fueron revividas por la Corte Constitucional mediante la Sentencia 150-21.

Por todo ello, es fundamental que, antes de las elecciones de las personas representantes a la Cámara de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, que se celebrarán el 13 de marzo del 2022, el Estado establezca estrategias adecuadas para garantizar la participación de las mujeres en éstas. Específicamente, se debe garantizar el acceso a información relevante para entender qué son estas curules, por qué se crean y cuál es la importancia de participar en ellas, animando a que las mujeres se postulen a dichos espacios.

Por otra parte, como ha sido manifestado por GPAZ en sus informes, la sostenibilidad de la paz requiere de la protección de la vida de quienes trabajan por conseguirla. En estos momentos, no existen garantías de seguridad para mujeres y niñas en Colombia, especialmente en zonas rurales. Ante el escenario de crisis que vive el país, la respuesta del gobierno es la represión, la militarización y la criminalización de las defensoras de DDHH. Por ello, una de las demandas de las organizaciones de mujeres es la elaboración de un Plan de Acción Nacional para implementar de manera efectiva la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las NNUU.

Así mismo, en Colombia supone un ejercicio de alto riesgo ejercer la labor de la defensa de los DDHH. A lo largo del artículo se han dado datos sobre la grave situación de riesgo que viven las personas defensoras, y queremos poner el foco en las violencias con claras marcas de género con lideresas, que cuentan con un amplio margen de impunidad. *Según cifras del Programa Somos Defensores, al menos 11 lideresas y defensoras de DDHH fueron asesinadas en el primer semestre de 2021 y los desplazamientos forzados de defensoras han aumentado un 200% respecto al año anterior, agudizándose los escenarios de riesgo.*

Sin embargo, el gobierno de Colombia no está implementando adecuadamente el Programa Integral de Garantías para mujeres lideresas y defensoras de DDHH y las medidas de protección a las mujeres defensoras tienen limitaciones estructurales. La Unidad Nacional de Protección no aplica medidas efectivas para mitigar los riesgos y las violencias con marcas de género. Además, el Estado elude la aplicación de las medidas cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Garantizar las condiciones de seguridad para que las defensoras y lideresas puedan ejercer su labor a lo largo y ancho del país es aún una deuda pendiente por parte del Gobierno, que requiere de su máxima atención.

Así mismo, la construcción de paz en el país es indivisible de una paz en la que los derechos de las mujeres y las niñas estén integralmente incluidos. Por ello, la implementación de las medidas de género del Acuerdo de paz es un tema central y necesario para lograr la implementación integral del Acuerdo.

## EL PAPEL DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN EL PROCESO DE PAZ

La comunidad internacional ha apoyado decididamente el Acuerdo de Paz, reconociendo así la importancia de la construcción de la paz en Colombia. Es importante resaltar el papel de los países participantes en el proceso de negociación en calidad de garantes y acompañantes; así como de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, encargada de supervisar la implementación del Acuerdo de Paz en el país, prorrogada hasta el 31 de octubre de 2022; o el Fondo Fiduciario de la Unión Europea para Colombia, dotado con casi 600 millones de euros y compuesto por medidas a corto y medio plazo en forma de préstamos, subvenciones y asistencia técnica que pretenden contribuir a la construcción de una paz estable y duradera en el país.

Resaltamos algunas resoluciones de apoyo al proceso de paz, aprobadas por instituciones públicas a nivel europeo, estatal y autonómico. El Parlamento Europeo ha aprobado dos importantes resoluciones de apoyo en este sentido: la Resolución de 20 de enero de 2016, y la de 29 de abril de 2021 sobre el quinto aniversario del Acuerdo de Paz en Colombia. En esta última Resolución, reitera su apoyo al Acuerdo de Paz en Colombia y su disposición a seguir proporcionando toda la asistencia política y financiera posible para apoyar su aplicación integral y acompañar la fase posconflicto, en la que considera que sigue siendo esencial la participación de las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, así como las prioridades expresadas por las víctimas en términos de verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición<sup>(8)</sup>.

En el ámbito estatal, la Comisión de Asuntos Exteriores aprobó el 29 de junio de 2021, a partir de la incidencia de un grupo de organizaciones sociales -entre las que se encuentran el Movimiento por la Paz y Atelier ONGD-, una Proposición no de Ley en apoyo al proceso de paz en Colombia. En la PNL, se insta al Gobierno de España a “continuar manifestando su total apoyo a la implementación integral del Acuerdo de Paz con la participación de las comunidades y de las organizaciones colombianas” al tiempo que se solicita su apoyo a las instituciones públicas, y en especial al Sistema Integral de Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición (SVJRNR), pilar fundamental del Proceso de Paz<sup>(9)</sup>.

El 18 de octubre de 2021 se constituyó el Grupo Interparlamentario por la Paz en Colombia, compuesto por miembros electos del Congreso, del Senado, del Parlamento Europeo y de diversos Parlamentos autonómicos, pertenecientes a una docena de grupos políticos diferentes. El grupo pretende incidir ante el Gobierno español y la Unión Europea para que empleen toda su capacidad diplomática en eliminar los obstáculos al proceso de paz, y pide que se posicionen más activamente en el acompañamiento de dicho proceso y en la exigencia al Gobierno colombiano del cumplimiento cabal de los acuerdos firmados. A raíz del quinto aniversario del Acuerdo de Paz, 33 integrantes de este Grupo emitieron un pronunciamiento en el que exigían su cumplimiento íntegro<sup>(10)</sup>.

Finalmente, diversos parlamentos autonómicos han emitido durante estos cinco años de implementación del Acuerdo de Paz diferentes resoluciones de apoyo al proceso de paz, como la Comisión de Derechos Humanos de les Corts Valencianes, el pasado 30

de junio de 2021, y la Comisión de Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia del Parlament de Catalunya, el 26 de noviembre de 2020.

*Siguiendo este camino, las organizaciones de la sociedad civil debemos continuar impulsando estas iniciativas de apoyo a la implementación del Acuerdo, desde la distancia, como observadoras activas;* acompañando las diferentes acciones que se plantean desde las organizaciones de Colombia e involucrando en mayor medida a nuestras instituciones públicas.

Bajo estas premisas trabajan las ONGD Atelier y Movimiento por la Paz -MPDL- en el programa de cooperación internacional “Mujeres construyendo en Paz: una alianza para la protección, participación política y acceso a la verdad y la justicia en Colombia”<sup>(11)</sup>, junto a las organizaciones de mujeres colombianas Corporación Humanas, Red Nacional de Mujeres y Sisma Mujer, las cuales están articuladas en la Alianza Cinco Claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en el marco del conflicto <sup>(12)</sup>. Este programa incluye acciones de cooperación en Colombia y de sensibilización e incidencia internacional en el estado español. También aúnan esfuerzos en la plataforma de solidaridad internacional Mesa de Apoyo a la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Paz en Colombia -en adelante, Mesa de Apoyo-.

## **ALIANZAS INTERNACIONALES FEMINISTAS: LA MESA DE APOYO A LA DEFENSA DE LOS DD.HH. DE LAS MUJERES Y LA PAZ EN COLOMBIA**

El Movimiento por la Paz –MPDL-, organización de Desarrollo, Acción Social y Acción Humanitaria conformada en España en 1983 por el movimiento pacifista y con presencia actual en 11 países, trabaja en Colombia desde 1997, estando presentes hoy en las zonas: Caribe, Magdalena Medio y Pacífico colombiano. Los sectores de intervención son: erradicación de violencias de género; apoyo a las personas y organizaciones defensoras de DDHH; promoción del desarrollo local sostenible; y protección a colectivos en situación de vulnerabilidad en contexto de guerra o crisis migratorias. Su compromiso con el enfoque de género se traduce en todos los programas, acciones y alianzas que establece en el país, siendo su apoyo al movimiento de mujeres y feminista una constante de su trabajo en Colombia en la última década.

Por su parte, la actividad de Atelier ONGD de cooperación en Colombia se lleva a cabo desde hace más de 25 años; y su vinculación con este país latinoamericano se remonta al año 1991. Su trabajo en materia de género y desarrollo es relevante en su trayectoria de cooperación, sensibilización y educación para el desarrollo, siendo este enfoque uno de los ejes transversales de su labor y uno de los más significativos fundamentos conceptuales de la asociación. Ha prestado especial atención a la violencia de género en el contexto del conflicto armado y a los efectos de la violencia directa en las mujeres, apoyando sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

Considerando la necesidad de unir esfuerzos para fortalecer el acompañamiento inter-

nacional a las organizaciones de mujeres de Colombia, ambas entidades llevamos a cabo, desde el año 2020 y con la cofinanciación de la Generalitat Valenciana, el programa de cooperación “Mujeres construyendo en paz: una alianza para la protección, participación política y acceso a la verdad y la justicia en Colombia”.

En el marco de esta propuesta se respalda internacionalmente la agenda de trabajo de la Plataforma 5 claves para un tratamiento diferencial de la violencia sexual en el conflicto armado, conformada por organizaciones de mujeres y feministas en Colombia, que se articulan en torno a la necesidad de posicionar el enfoque de género en los Acuerdos de Paz y en los mecanismos transicionales para su implementación. De esta manera, *MPDL y Atelier, reforzadas a su vez por la Mesa de Apoyo a la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Paz en Colombia, de la cual forman parte, vehiculan e inciden políticamente en las demandas y necesidades de las mujeres y niñas colombianas en torno a la protección, participación, reparación, y acceso a la justicia de las lideresas y sobrevivientes de violencia sexual.*

La Mesa de Apoyo constituye un espacio para la acción solidaria internacional en la defensa de los derechos de las mujeres en el país, y un espacio de encuentro, diálogo y colaboración entre organizaciones de mujeres y de DDHH de España y de Colombia <sup>(13)</sup>. Atelier ha desempeñado las funciones de Secretaría Técnica de la Mesa de Apoyo desde su puesta en marcha en el año 2007 hasta la actualidad, con el acuerdo de las organizaciones que la conforman.

Desde su puesta en marcha, la Mesa de Apoyo ha trabajado en dos líneas de acción principales; por una parte, la denuncia de la vulneración de los Derechos Humanos de las mujeres en el conflicto armado en el país y la visibilización de las propuestas de las organizaciones de mujeres para el logro de la paz; y, por otra parte, la información y sensibilización orientada a organizaciones de mujeres, DDHH y cooperación y a la ciudadanía en general en España, promoviendo la acción solidaria internacional. Las dos líneas de trabajo fundamentales de la Mesa de Apoyo son las siguientes: informar, comunicar, sensibilizar; e incidir en el ámbito institucional.

## PERSPECTIVAS

Entendemos el Acuerdo de Paz de Colombia como un Bien Público Mundial que la comunidad internacional debe acompañar, cuidar y proteger; dicho Acuerdo supone un logro a escala mundial, en el que, además, *los avances conseguidos por las mujeres pueden ser un referente para futuros procesos de paz.*

Sin embargo, su implementación plantea importantes desafíos en el mediano y largo plazo, ya que, a las dificultades que conlleva la aplicación de un Acuerdo de esta naturaleza, se añaden los obstáculos que plantean determinados sectores políticos y sociales del país contrarios al proceso de paz. A pesar de los indudables avances en la aplicación del Acuerdo, el tiempo transcurrido ha revelado los importantes desafíos y riesgos a los que se enfrenta el proceso de paz, entre ellos, algunos incumplimientos por parte del gobierno, pero sobre todo, y de manera destacada, la persistencia de la violencia

sociopolítica en el país, que se ha detallado con anterioridad en el artículo.

Dichos obstáculos pueden verse acentuados en el transcurso del proceso electoral que tendrá lugar en los próximos meses, en el que se llevarán a cabo elecciones legislativas y presidenciales en marzo y mayo de 2022, respectivamente. Los resultados de estas elecciones podrían introducir nuevos riesgos en la aplicación del Acuerdo de paz o bien, contribuir a su impulso y consolidación, si las fuerzas políticas y sociales partidarias de una paz integral predominan; lo que a su vez podría propiciar que se retomaran los diálogos entre el Gobierno y la guerrilla del ELN.

En este contexto, es fundamental que la comunidad internacional, tanto las organizaciones de la sociedad civil como las instituciones públicas, siga respaldando un proceso de paz que requerirá tiempo y apoyos para su consolidación. Especialmente, acompañando los procesos de participación de las organizaciones y movimientos de mujeres del país, que exigen la implementación integral de los Acuerdos y de las medidas de género incluidas en éste como un requisito sine qua non para el ensanchamiento de la democracia y la construcción de paz en el país.

## NOTAS

- 1 • Fecha de corte: 30 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- 2 • Corporación Humanas (2018). Violencia sexual contra mujeres de Tumaco. Documentación y reflexión sobre los daños en mujeres racializadas. <https://www.humanas.org.co/violencia-sexual-contra-mujeres-de-tumaco-documentacion-y-reflexion-sobre-los-danos-en-mujeres-racializadas/>
- 3 • Movimiento por la Paz. (2017). Cicatrices de la guerra en las colombianas. Los impactos en la violencia sexual en los Montes de María. <https://www.mpdl.org/sites/default/files/170405-violencia-sexual-mujer-colombia.pdf>
- 4 • Conformado por Dejusticia, Sisma Mujer, Women's Link Worldwide, Colombia Diversa, Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres y la Comisión Colombiana de Juristas.
- 5 • El tercer informe de balance sobre la implementación de las medidas de género se encuentra disponible en [https://generopaz.co/informes/gpaz\\_informe\\_2021.pdf](https://generopaz.co/informes/gpaz_informe_2021.pdf)
- 6 • Alianza Cinco Claves para el tratamiento diferencial de la violencia sexual contra las mujeres y niñas víctimas de la violencia sexual en el Acuerdo Final de Paz, conformada actualmente por Colombia Diversa, la Corporación Humanas, la Corporación Sisma Mujer, Women's Link Worldwide y la Red Nacional de Mujeres.
- 7 • Los siete macrocasos son relativos a secuestro, 'falsos positivos', el genocidio de la Unión Patriótica, reclutamiento forzado y la situación territorial de tres regiones del país.
- 8 • La Resolución del Parlamento Europeo se puede consultar en el siguiente enlace: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0160\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0160_ES.html)
- 9 • La Resolución del Congreso de los Diputados se puede descargar en el siguiente enlace: <https://mesadeapoyo.com/wp-content/uploads/2021/12/PNL-Congreso-Diputados-proceso-paz-Colombia.pdf>

**10** • El pronunciamiento se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.taulacolombia.org/es/parlamentarios-del-estado-espanol-exigen-el-cumplimiento-integro-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-a-los-cinco-anos-de-su-firma/>

**11** • Este Programa de Cooperación Internacional está financiado por la Generalitat Valenciana. Número de expediente SOLPCD/2019/0091.

**12** • La Alianza Cinco Claves está conformada desde sus orígenes en 2016 por Corporación Humanas, la Corporación Sisma Mujer y la Red Nacional de Mujeres. El proceso de las 5 Claves hace parte de la experiencia acumulada de personas y organizaciones de mujeres, feministas y víctimas sobrevivientes que han trabajado sobre la violencia sexual en el marco y con ocasión del conflicto armado. En la actualidad está integrada también por Women's Link Worldwide y Colombia Diversa, si bien el programa mujeres Construyendo en Paz se articula más con el núcleo originario de dicha plataforma.

**13** • Actualmente forman parte de la Mesa de Apoyo una quincena de organizaciones de mujeres de Colombia (ANMUCIC, Organización Femenina Popular, Corporación SISMA Mujer, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Nacional de Mujeres) y de España (Atelier ONGD, Mujeres de Negro, MPDL, Áreas de la Mujer de Inter-sindical Valenciana y Comisiones Obreras del País Valencià, Asociación Pro Derechos Humanos de España, Fundación Isonomía, Mujeres en Zona de Conflicto y GADES).

## BIBLIOGRAFÍA

Belda-Miquel, S.; Boni, A.; Sañudo, M. Fernanda (coords.) (2016). *Hacia una cooperación internacional transformadora. Solidaridad y aprendizajes con movimientos sociales por los derechos humanos en Colombia*, Barcelona: Icaria.

Corporación Humanas - Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género (2018). *Violencia Sexual contra mujeres de Tumaco. Documentación y reflexión sobre los daños en mujeres racializadas*. Bogotá: Ediciones Ántropodos. En línea en: <https://www.humanas.org.co/wp-content/uploads/2020/12/58.TUMACOinforme.pdf>

Garrido, J. y Vidal, C. (2018). Impulsando el protagonismo de las mujeres en el proceso de paz en Colombia. *Revista Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social* (Nº2), 125-133. <https://polipapers.upv.es/index.php/citecma/article/view/9856>

Garrido, J. (2019). Atelier ONGD, una experiència de solidaritat i suport internacional a la participació de les dones en la construcció de pau a Colòmbia. *L'IO, Lectures de L'institut Obrer, Revista de pensament i acció social* (Nº3), 53-61. <https://www.institutobrero.com/revista-io>

Grupo de Género en la Paz - GPAZ (2021). *La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. Bogotá: Cuatro Ojos Editorial.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz -INDEPAZ. Página web de INDEPAZ. <<http://www.indepaz.org.co/>> [Consulta: 30 de noviembre de 2021].

<http://www.indepaz.org.co/>

Movimiento por la Paz (2017). *Cicatrices de la guerra en las colombianas. Los impactos de la violencia sexual en Montes de María*. Colombia. En: <https://www.mpd.org/sites/default/files/170405-violencia-sexual-mujer-colombia.pdf>

ONU Mujeres (2017). *Cien medidas que incorporan la perspectiva de género en el acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP para terminar el conflicto y construir una paz estable y duradera*. Bogotá: Acento Editorial.

ONU Mujeres Colombia. Página web de ONU Mujeres Colombia. <<http://colombia.unwomen.org/>> [Consulta: 30 de noviembre de 2021].

Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Red Nacional de Información. Información al servicio de las víctimas. <<http://www.rni.unidadvictimas.gov.co/>> [Consulta: 30 de noviembre de 2021].

## DESENCANTO: LA UNIÓN EUROPEA EN LA COLOMBIA DEL POST-ACUERDO (2016-2021)

**MIGUEL GOMIS**

*Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana*

### RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha sido un firme defensor del proceso y acuerdo de paz en Colombia. Tras largos años de cooperación, firmó el acuerdo del libre comercio con el país andino en 2012 y en diciembre de 2016 lanzó el Fondo Europeo para la Paz con 127 millones de euros iniciales. Entre 2016 y Colombia ha sido objeto de muchas expectativas, pero también de preocupaciones, entre ellas, la lenta aplicación del acuerdo, la incesante violencia política (especialmente en contra de desmovilizados y liderazgos alternativos), la disputa por territorios y rutas entre bandas delictivas y narcotraficantes, la polarización política y la represión en las movilizaciones sociales. El post-acuerdo durante la pandemia ha estado lejos de la anhelada paz y los socios internacionales se ven confrontados a la tensión derivada de su apoyo a unos acuerdos implementados por actores gubernamentales que no creen en ellos.

**Palabras clave:** UE, cooperación, paz, Colombia

### ABSTRACT

The European Union (EU) has been a strong defender of the peace process and agreement in Colombia. After long years of cooperation, it signed the free trade agreement with the Andean country in 2012 and in December 2016 it launched the European Peace Fund with an initial € 127 million. Between 2016 and Colombia, it has been the subject of many expectations, but also concerns, among them, the slow implementation of the agreement, the incessant political violence (especially against demobilized and alternative leaders), the dispute over territories and routes between criminal gangs and drug traffickers, political polarization and repression in social mobilizations. The post-agreement during the pandemic has been far from the desired peace and international partners are confronted with the tension derived from their support for agreements implemented by government actors who do not believe in them.

**Keywords:** EU, cooperation, peace, Colombia

## INTRODUCCIÓN

Una vez cumplidos los 5 años del Acuerdo de Paz en Colombia, los ánimos no son forzosamente optimistas dentro y fuera del país. Aunque Eamon Gilmore -enviado especial de la Unión Europea (UE) para Colombia- haya lanzado en 2021 mensajes discordantes, lo cierto es que la comunidad internacional ya ha expresado en varios foros su desasosiego. Existe una diversidad de fenómenos viejos y nuevos que, juntos, inducen ciclos de desestabilización y estabilización, entre ellos: la lenta aplicación del acuerdo, la continua violencia política (especialmente en contra de desmovilizados y liderazgos alternativos), la disputa por territorios y rutas entre bandas delictivas y narcotraficantes, la polarización política y la represión en las movilizaciones sociales.

Más allá de los Organismos Internacionales, se escuchan con recurrencia a europarlamentarios expresar su inquietud sobre el país. El seguimiento al Acuerdo de Libre Comercio firmado en 2012 así como al Fondo Europeo para la Paz (lanzado en diciembre de 2016 con 127 millones de euros) ha dado pie a llamadas de atención sobre la represión política y la transparencia electoral en Colombia (entre ellos Miguel Urbán es el más sistemático). Sin embargo, a pesar de las voces internas o externas, de los balances del Kroc Institute, queda la incertidumbre sobre el alcance y vías que tiene efectivamente la comunidad internacional para acompañar al país andino en el reto del post-acuerdo, aún lejos del post-conflicto.

El contexto de la pandemia terminó de romper los cauces más pausados hacia la reconciliación y es evidente que los socios internacionales se han visto forzados a salir del *path-dependency* de relaciones y cooperación que ya no responden al deterioro latente del contexto colombiano. Es en dicha trayectoria que muchos analistas y académicos se han interrogado sobre la progresión de la política exterior colombiana y de la política estadounidense de Trump a Biden para los Andes (especialmente la lucha contra las drogas). No obstante, entre 2018 y 2021 ha habido bastante menos interés e investigación sobre los socios europeos, teniendo tal vez el volumen de Castañeda (2017) un buen balance<sup>(1)</sup>. Ahora bien, ¿cómo ha progresado la relación UE-Colombia durante los 5 años de la aplicación de los acuerdos? A partir del periodo 2016-2021, ¿qué condicionantes, desafíos y oportunidades se pueden vislumbrar para la relación entre la UE y Colombia?

Este texto ofrece una reflexión sobre el rol y los desafíos que encuentra la UE en Colombia a partir de dos secciones. El análisis adhiere a la visión teórica de Milner (1997), quien propone una visión ampliada de la interdependencia entre las dos arenas principales (nacional e internacional) planteadas por Putnam (1988). Como todos los demás actores, la UE se ha visto confrontada a un post-acuerdo en pandemia que ha estado lejos de la anhelada paz y que *ha supuesto difíciles equilibrios de política exterior al apoyar la implementación de unos acuerdos cuya responsabilidad recae en un gobierno con bajo compromiso con ellos*.

Por un lado, la cooperación de la UE ha sido menos dinámica y con una decreciente relevancia técnica y simbólica entre 2016 y 2021. Esto se explica por factores endógenos y exógenos al caso colombiano. Por otro lado, a pesar de esta situación, la UE no quiere ni puede dejar de colaborar en Colombia por una multiplicidad de factores, que van desde su credibilidad hasta su débil posición geopolítica en Latinoamérica. La

conclusión principal que se defenderá aquí es que la UE puede seguir siendo un socio relevante (aunque sin mayor involucración) mientras Colombia siga enfrentando los desafíos del post-acuerdo y si se dan dos factores: 1) que EEUU no presione más que la UE por la violencia política y se siga centrando en el narcotráfico; 2) que EEUU limite en Colombia la penetración china a Latinoamérica y el Caribe.

## EL (DES)ENCANTO DE LA UE CON LA PAZ EN COLOMBIA COMO ALGO INEVITABLE

Poco antes de que en las salas de cine se lanzara la película de Disney “Encanto” en una inusual aventura en pro de la valorización de la heterogeneidad colombiana, la gran parte de los socios internacionales fueron desgranando de manera directa o indirecta razones de su desencanto el 24 de noviembre, a los 5 años de la firma del Acuerdo, en esta sección se explicarán tres factores por los cuales el volumen, impacto y relevancia de la cooperación y posición de la UE con Colombia han ido reduciéndose en los 5 años de implementación del acuerdo de Paz: 1) la UE pasó a cosechar los frutos de lo invertido; 2) la UE no quiere ni puede ofrecer más; 3) la UE evita el desgaste con un trabajo de baja intensidad.

### 1.1. COSECHAR LO SEMBRADO

La relación entre Colombia y la UE se debilitó con la política exterior de la presidencia de Uribe (GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPEA, 2004) por centrarse el país andino en la cooperación en seguridad. Colombia supo aprovechar la política de EEUU con América Latina, enfocada primero en la lucha contra el narcotráfico y luego el terrorismo (Zuluaga Nieto & Stoller, 2007). Sin embargo, durante la presidencia de Santos y su esfuerzo por alcanzar un acuerdo, la UE le dio mayor coherencia y sentido a su estrategia, después de años intentando llevar a cabo la visión de la asociación birregional, (Sanahuja, 2008).

Por un lado, la UE cooperó en lo que EEUU no hacía, entendiéndose extender la lógica de la responsabilidad social (Zorro Sánchez, 2013) mediante programas orientados a problemáticas sociales (con por ejemplo proyectos como Rede@prender en Colombia, analizado por Tassara & Zuluaga, 2013). A este nivel la UE también acompañó la maduración de la sociedad civil y el desarrollo rural mediante proyectos productivos. Por otro lado, la UE impulsó la firma del Tratado de Libre comercio en 2012 para extender su visión del desarrollo para América Latina (Durán Lima et al., 2013), donde el comercio internacional debía ser una vía de estabilización socio-económica complementada por una visión algo ideal del fortalecimiento democrático (Youngs, 2012). La adaptativa y adaptada política comercial de la UE en función de los socios (Woolcock, 2014), que también fue una respuesta al impacto del libre comercio de EEUU con la región latinoamericana (Ruiz, 2001), se sustentó en una batería de iniciativas hacia América Latina y Asia (Van Duck, 2010) que favorecieron la inversión e interés comercial por Colombia.

*Durante los 5 años anteriores al acuerdo, la UE apoyó de manera decidida al país andino, con Laboratorios de Paz y cooperaciones técnicas para la modernización institucional que*

fueron creando una imagen firme de socio pacífico, respetuoso y sobre todo paciente. La rica diversidad en los proyectos de cooperación bilateral de los países miembros de la UE se vio reforzada por la cooperación centralizada de la Comisión. Sin embargo, la dispersión de las iniciativas mostró también una complementariedad entre donantes internacionales más involuntaria que planificada (Gutiérrez Sanín & Rincón, 2008). Tras años de intensa presión y cooperación (plan multianual 2014-2017) la UE adoptó un perfil distinto entre 2018 a 2021: reducción de la cooperación al desarrollo por la adhesión de Colombia a la OCDE y centralización de la ayuda sobre los ejes de la implementación del Acuerdo de Paz.

Todo ello hace que, durante la presidencia de Duque, la UE haya tenido menos visibilidad, menos interlocutores y sobre todo haya planteado su ayuda en línea directa con el diagnóstico y las capacidades construidas en el periodo de las negociaciones. Se podría decir que la UE redujo pues su visibilidad en Colombia por un primer motivo que fue mantener su posición en el país desde el *path dependency*: construir sobre lo construido.

## 1.2. UNA INHABILIDAD CONTEXTUAL POR OFRECER MÁS

Roto el *bandwagoning* con EEUU (García, 2012) y más allá de la perspectiva incremental de la UE con Colombia, los europeos se siguen beneficiando en 2021 de una imagen positiva derivada de la defensa de los derechos humanos y la democracia. Sin embargo, el desafío de la pandemia de COVID-19 ha forzado a la UE a lidiar con problemas nuevos que imposibilitaron la ampliación de su papel por fuera de la zona de confort. A este nivel, se pueden mencionar cuatro factores que han hecho que la UE estuviera en clara incapacidad por ofrecer más a Colombia en su periodo de implementación de los acuerdos.

Primero, la UE tuvo que lidiar con la volatilidad e inclusive desdén del socio estadounidense (con Trump y en menor medida con Biden) en un periodo de expansión de la esfera de influencia china. Es decir que la UE entró en una fase donde la incertidumbre sobre las alianzas tradicionales condujo a una difícil construcción de una política exterior convergente. Segundo, las injerencias y oscilante relación con Rusia forzaron a la UE a repensar su rol en Europa del Este al tiempo que tenía que tomar posturas más claras sobre la pacificación en Libia o en Siria, con el consiguiente tira y afloja con Turquía. Tercero, algunos países miembros han tenido grandes dificultades socioeconómicas antes y durante la pandemia, haciendo que la inversión priorizara a las poblaciones nacionales.

En definitiva, el periodo de la pandemia dejó latente que en un mundo camino a la desglobalización, los intereses nacionales seguían vivos cuando de mascarillas o vacunas se trataba.

En definitiva, el periodo de la pandemia dejó latente que en un mundo camino a la desglobalización, los intereses nacionales seguían vivos cuando de mascarillas o vacunas se trataba. La solidaridad internacional tuvo pues evidentes límites que solo se recuperaron una vez superada la primera fase de improvisación y miedo a las consecuencias de la pandemia. Cuarto, la UE no se ha involucrado más en Colombia porque probablemente no sepa bien qué hacer para lograr resultados que sean mínimamente satisfactorios. Dicho de otro modo, la UE no parece dispuesta a sobrellevar la inversión e innovación que se necesita para mejorar los resultados de ciertas iniciativas

en la implementación de los acuerdos. *Posiblemente se perciba una vez más que el inconveniente en Colombia no es de financiación sino político.*

### 1.3. SORTEAR EL DESGASTE CON TRABAJO DE BAJA INTENSIDAD

La consecuencia lógica de todo lo anterior es que la UE tenía que adoptar una estrategia que mantuviera su *goodwill* en un contexto difícil como el 2020 y 2021. Por un lado, la UE ha sorteado entonces el riesgo con un trabajo continuo en los ejes históricos (desarrollo rural, sociedad civil, desminado) porque ya conocía los mecanismos institucionales para ello. Por otro lado, la perpetuación de los asesinatos o desapariciones de guerrilleros desmovilizados, 44 en 2021 <sup>(2)</sup> así como de una gran diversidad de líderes sociopolíticos (160 en tan solo 2021) deja ver que la violencia política sigue siendo una realidad del día a día en Colombia. A ello hay que añadir la represión policial que durante 2020 y 2021 marcó de violencia y luto las calles del país: 4.687 casos de violencia policial registrados a junio de 2021, con más de 40 homicidios derivados del uso de armas de fuego y más de 2.000 detenciones arbitrarias<sup>(3)</sup>.

*Todo este contexto hizo que numerosos socios internacionales, entre ellos la UE, expresaran temor ante el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país.* Es evidente que los contradictorios mensajes que en realidad perpetúan acciones históricamente ambiguas e intermitentes, (Gómez Quintero, 2011) desde instancias europeas no esconden la desconfianza de las instituciones de Bruselas en la capacidad y voluntad del gobierno nacional para implementar ciertos puntos del Acuerdo, especialmente los relativos a la reforma de la tenencia de tierra rural. La UE ha insistido en la “irreversibilidad” del proceso de paz, pero los montos involucrados no siempre corresponden a la extensión de los desafíos.

En un primer momento, para el apoyo a los territorios se financiaron 7 millones en 2020 para apoyo presupuestal y 1,5 millones para apoyo técnico; para el apoyo a los PDET se destinaron 18 millones a través de tres contratos en 2019; para el apoyo humanitario a los excombatientes se destinaron 2,8 millones (EUTF, 2020). Ahora bien, para finales del 2020 el Fondo de la UE había aprobado desde 2017 unos 34 proyectos por un monto total de 113,8 millones de euros (EUTF, 2020). Debido a la pandemia, el Fondo ha propuesto ampliar ciertos proyectos, pero no autorizó desembolsos destinados al combate contra la COVID-19.

Los avances de los proyectos de la UE han sido medidos y contrastados. Los esperanzadores y buenos resultados son sin embargo relativamente limitados en comparación a la extensión de los desafíos. Los obstáculos a las visitas en terreno durante la pandemia y la lentitud de ciertas iniciativas durante los dos primeros años del gobierno de Iván Duque han llevado a la UE a proyectar su trabajo desde la cautela. Ahora bien, la presión ejercida por la comunidad internacional en la segunda mitad del 2021 sobre el gobierno nacional ha hecho que el gobierno se mostrara más abierto a acelerar la implementación. Además, las elecciones presidenciales de 2022 suponen un incentivo mayor que crea una ventana de oportunidad para dinamizar los puntos más atrasados, entre ellos la reforma

de tierras y las políticas enfocadas a la desigualdad o discriminación de género.

## 2.LA PERMANENCIA DE LA UE EN COLOMBIA COMO NECESIDAD

A pesar de todo lo expuesto en la primera parte, es evidente que la UE necesita repensar su colaboración con Colombia y viceversa. Aunque la política exterior colombiana se desligó de temas tradicionales y buscó fundar su relación con la UE sobre problemáticas de interés común (Duarte García, 2012), la pandemia y el desencanto con los avances de la implementación del Acuerdo de paz han estimulado una reorientación incipiente de la UE. ¿Cuáles son los indicios y consecuencias de esta reorientación? Se pueden enunciar tres principales factores a considerar: 1) la UE aprovecha la ventana de oportunidad descrita para combinar viejas cooperaciones con nuevas propuestas; 2) los intereses de los europeos han cambiado en América Latina; 3) las oportunidades económicas se amplían conforme crece la desconfianza hacia China y el mundo se plantea una desglobalización voluntaria o forzada.

### 2.1. COMBINAR LA VIEJA COOPERACIÓN CON NUEVAS PROPUESTAS

De la misma manera que la crisis financiera entre 2008 y 2010 supuso un reajuste en las relaciones entre la UE y América Latina (Altmann Borbón & Rojas Aravena, 2010), la pandemia induce un periodo de transición, también fruto de la sincronización forzada de los ciclos socio-económicos de la región (Gomis et al., 2021). Los diferentes anuncios de la representación de la UE en Bogotá muestran una disposición por parte de los europeos a combinar la cooperación del Fondo con nuevas iniciativas. De hecho, esto se debe en parte a las consecuencias de su propio éxito, especialmente la inclusión de los Derechos Humanos en la agenda pública, que entre otras cosas ha llevado a una maduración de la sociedad civil -uno de los objetivos expresados por la UE en 2014- así como un discurso instrumentalizado y apropiado por todas las partes del conflicto (Chambers, 2013).

En primer lugar, el eje vinculado con la democracia y la preservación medioambiental sirve de puente entre la agenda pre-acuerdo y post-acuerdo. En este aspecto la UE ha ido introduciendo, entre otros, mayor insistencia sobre el cumplimiento de las disposiciones laborales de su acuerdo comercial (Ebert, 2014). *En segundo lugar, la necesidad de impulsar el cumplimiento del Acuerdo de París, renovado con timidez en la COP 26 de Glasgow, ha llevado a plantear iniciativas más amplias para reducir la tasa de deforestación.* Ahora bien, toda esta agenda de "transición" se ha encaminado hacia la introducción de iniciativas cada vez más claras a partir de nuevos ejes de trabajo: 1) lucha contra las violencias y discriminaciones de género; 2) apoyo al micro-emprendimiento; 3) apoyo al empleo e inserción de los migrantes venezolanos.

### 2.2. NUEVAS FICHAS EN CONTEXTO DE DESGLOBALIZACIÓN

La combinación explicada anteriormente se tiene que entender también a la luz de los nuevos ajustes y retos que condicionan la colaboración de la UE con América Latina. El

desafío de China y los BRICs al sistema apolar solo ha revertido parcialmente la dependencia internacional en la formulación de las agendas económicas en el Sistema Internacional (de Zoysa & Newman, 2009). Además, el tímido regreso del interés de EEUU hacia América Latina en el periodo de Biden está focalizado en las lecciones aprendidas para lograr la reducción de los flujos migratorios provenientes del Triángulo Norte (Musalo & Lee, 2017) y la mitigación de la penetración de China y Rusia impulsados durante la presidencia de Trump. Este panorama internacional ha favorecido que, al igual que para la UE, ni EEUU ni China revisaran o renovaran de manera profunda su relación con Colombia. Paralelamente, las potencias han estado lidiando con las consecuencias de su “diplomacia de connivencia” (Badie, 2013), especialmente los rezagos de las intervenciones militares en Afganistán, Irak, Libia o Mali.

Es en este contexto que 2020 y 2021 han marcado la agenda de los socios internacionales en su relación con el país andino. La crisis y desestabilización de Venezuela se ha gestionado mediante sanciones directas al gobierno de Maduro mientras que se aplaudía la valentía colombiana por la regularización de los migrantes del país vecino. La multiplicación de los estallidos sociales -en Chile, Ecuador o Colombia- impulsó las donaciones de vacunas contra la COVID-19 para tratar de estabilizar sociedades exhaustas por la desigualdad y pobreza especialmente rural (Berdegué & Schejtman, 2008).

Finalmente, la presión por una agenda global de transición hacia el capitalismo “verde” que supere los ODS<sup>(4)</sup> lleva a *un discurso europeo paradójico: por un lado se quiere apoyar la preservación de la biodiversidad y por otro se quiere asegurar el acceso a los recursos mineros* (para la trayectoria de los 2000, véase Hogenboom, 2012) necesarios a la transición energética ratificada durante la COP26. Es evidente que la diplomacia y la política comercial de la UE han tratado de maniobrar en Colombia en función de estos intereses pero sobre todo discursos de distanciamiento frente a las prácticas más depredadoras (Vélez-torres & Ruiz-torres, 2015) de otros socios -especialmente canadienses- que han generado oleadas de protestas (García V., 2017).

### 2.3. COLABORAR ES PARTE DEL NEGOCIO

Aunque haya una clara tendencia hacia el neo-extractivismo (Gudynas, 2012), existe una seducción creciente entre ciertas poblaciones latinoamericanas por las propuestas de desarrollo con sistemas políticos (semi)autoritarios. El capitalismo inversor de vigilancia impulsado por China seduce cada vez más algunos líderes -entre ellos Bukele- en total contraposición con las posturas y visiones que la UE ha defendido durante años para la región. Esta propuesta y discurso alternativos dejan ver que el modelo europeo no ha superado varios desafíos que necesita solucionar si quiere entrar en la competencia por los futuros contratos en infraestructuras o inclusive en los operadores de salud o educación.

Según Milner (1997), las variaciones de la cooperación o coordinación entre Estados (tanto tácita como negociada) se basaría en “el comportamiento dirigido a objetivos que busca generar beneficios mutuos a través del ajuste de políticas” (1997, p.8). Como el sistema la cooperación internacional genera ganadores y perdedores domésticos, la pugna entre grupos da forma a las posibilidades de colaboración internacional (Milner, 1997, p.10) cuyo tipo y extensión depende de: 1) la habilidad para controlar la

agenda; 2) la capacidad de cambiar cualquier política propuesta; 3) la posibilidad de ratificar o vetar la política; 4) la capacidad de proponer referendos públicos. (1997, p18). Paralelamente, para Krasner (2011) y Krasner & Weinstein (2014) la eficacia de la cooperación dependería de los incentivos de las élites nacionales y no tanto en la capacidad institucional o el despliegue de la teoría de la modernización.

Teniendo en cuenta estas orientaciones teóricas, la élite política colombiana (nacional y regional) ha sido capaz de coordinar las iniciativas de cooperación internacional, así como modificar la agenda según sus principales incentivos socioeconómicos. Es en este contexto que la UE y EEUU han tenido que navegar constantemente. Consecuentemente, la expansión de las relaciones comerciales no podría entonces ser tomada únicamente como una salida a los intereses de los socios externos, sino que se trata igualmente de una preferencia de los gobiernos colombianos. Una muestra de ello fueron las giras de Duque para buscar inversiones en China, Francia o inclusive Arabia Saudí.

### 3. CONCLUSIÓN

El contexto de pandemia ha mostrado que la adhesión de Colombia a la OCDE ha terminado por forzar al país a asumir la contradicción de querer presentarse de renta alta mientras daba la bienvenida a los fondos para la implementación de los acuerdos de paz. De la misma manera que Colombia tendrá que ir poniendo fin a ese doble juego aun sin tener las condiciones para ello, el socio europeo se enfrenta a una necesaria reorientación de su colaboración a pesar de la lentitud de los avances entre 2016 y 2021 en ciertos puntos de la agenda.

Las relaciones de la UE con Colombia han estado históricamente sometidas a cuatro condicionantes: 1) la agenda de EEUU para Suramérica; 2) la pacificación del país; 3) los intereses económicos de las élites colombianas; 4) la dificultad para encontrar acuerdos mínimos entre socios europeos. Teniendo en cuenta todo lo anterior, es natural y previsible que la política exterior europea hacia Colombia no cambie sustancialmente a pesar de los señalamientos por su variable, contradictoria y cíclica llamada de atención por las sempiternas derivas violentas o represivas en Colombia.

## NOTAS

- 1 • Para complementar, véase Gomis, 2016.
- 2 • Datos actualizados a 02 de diciembre de 2021 por [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co).
- 3 • Datos de Temblores ONG a 28 de junio de 2021.
- 4 • Resultados para Colombia analizados por, entre otros, Sánchez Gómez (2020)

## BIBLIOGRAFÍA

Badie, B. (2013). La diplomatie de connivence. Les dérives oligarchiques du système international,. La Découverte/Poche.

Berdegú, J. a, & Schejtman, A. (2008). La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 218, 99–122.

Castañeda, D. (2017). La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia. Universidad de los Andes.  
Duarte García, J. (2012). La Unión Europea dentro del “giro” de la política exterior colombiana. *Papel Politico*, 17(2), 679–706.

Durán Lima, J. E., Herrera, R., Lebrét, P., & Echeverría, M. (2013). La cooperación entre la Unión Europea y América Latina. Una asociación para el desarrollo.

EUTF. (2020). EUTF Colombia- 4th Annual Report.

García, M. (2012). The European Union and Latin America: ‘Transformative power Europe’ versus the realities of economic interests. *Cambridge Review of International Affairs*, 7571(September), 1–20. <https://doi.org/10.1080/09557571.2011.647762>

García V., M. C. (2017). Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015 (No. 1; GLOCON Country Report).

Gómez Quintero, J. D. (2011). La cooperación internacional en Colombia: el papel de la Unión Europea en el contexto del conflicto armado. *Revista Virtual Universidad Católica Del Norte*, 1(22), 1–16.

Gomis, M. (2016). Nuevas ideas para viejas estrategias: cooperación y gobernanza desde la Unión Europea en el post-acuerdo de Colombia. In E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Retos de la política exterior colombiana de cara a un posconflicto* (pp. 443–481). Editorial Pontificia Universidad Javeriana & KAS.

Gomis, M., Cepeda-Masmela, C., Frasson-Quenoz, F., & Durez, A. (Eds.). (2021). *América Latina: ciclos socioeconómicos y políticos, 1990-2020*. Editorial Javeriana.

GRUPO DE TRABAJO UNIÓN EUROPEA. (2004). *RELACIONES COLOMBIA-UNIÓN EUROPEA: DE LA INCERTIDUMBRE POLÍTICA AL POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO*.

Gudynas, E. (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad*, 237, 128–146.

Gutiérrez Sanín, F., & Rincón, G. (2008). Rediscovering Europe? The aid dilemmas during and after the Plan Colombia. *Conflict, Security & Development*, 8(September), 71–107. <https://doi.org/10.1080/14678800801977112>

Hogenboom, B. (2012). Depoliticized and Repoliticized Minerals in Latin America. *Journal of Developing Societies*, 28(2), 133–158. <https://doi.org/10.1177/0169796X12448755>

Krasner, S. D. (2011). Changing state structures: Outside in. *Proceedings of the National Academy of Sciences*

of the United States of America, 108(SUPPL. 4), 21302–21307. <https://doi.org/10.1073/pnas.1100244108>  
Krasner, S. D., & Weinstein, J. M. (2014). Improving Governance from the Outside In. *Annual Review of Political Science*, 17(1), 123–145. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120611-231838>

Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. In *International Studies Quarterly* (Vol. 46, Issue 1). Princeton University Press. <http://books.google.com/books?id=ISrgRbwsQSEC%5Cnhttp://www.jstor.org/stable/3096116>

Musalo, K., & Lee, E. (2017). Seeking a Rational Approach to a Regional Refugee Crisis: Lessons from the Summer 2014 “Surge” of Central American Women and Children at the US-Mexico Border. *Journal on Migration and Human Security*, 5(1), 137–179. <https://doi.org/10.1177/233150241700500108>

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(03), 427–460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>

Sanahuja, J. A. (2008). La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional (No. 12; Cuadernos CeALCI).

Sánchez Gómez, J. S. (2020). Resultados de Colombia en el índice ODS 2019: más rezagos que objetivos cumplidos.

Tassara, C., & Zuluaga, Y. (2013). COOPERACIÓN EURO-LATINOAMERICANA EN LA EDUCACIÓN. LECIONES APRENDIDAS EN EL PROGRAMA EUROsociAL EN COLOMBIA. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 29–73.

Vélez-torres, I., & Ruiz-torres, G. (2015). Extractivismo neoliberal minero y conflictos socio-ambientales en Perú y Colombia. *Ambiente y Sostenibilidad*, 2015(5), 3–15. <https://doi.org/10.25100/ay.s.v5i1.4297>

Zorro Sánchez, C. (2013). Responsabilidad social de la cooperación internacional europea en Colombia. *Investigación y Desarrollo*, 21(2013), 72–107.

Zuluaga Nieto, J., & Stoller, R. (2007). U.S. security policies and United States-Colombia relations. *Latin American Perspectives*, 34(1(152)), 112–119. <https://doi.org/http://dx.doi.org.ezproxy.lib.monash.edu.au/10.1177/0094582X06296356>

# EL INGRESO SOLIDARIO EN COLOMBIA: UN ANÁLISIS EN PERSPECTIVA DE DERECHOS

## DIANA GUARNIZO

*Abogada. Actualmente dirige el área de Justicia Económica en Dejusticia*

## SARA CAICEDO

*Pasante del área de Justicia Económica en Dejusticia*

### RESUMEN

El Gobierno colombiano implementó un esquema de transferencias no condicionadas a las familias: el Programa de Ingreso Solidario (PIS).

El programa ha tenido aciertos y dificultades que merecen evaluarse con una perspectiva de derechos humanos. Este artículo busca analizar esta política desde esa perspectiva. Para ello presentará de manera general algunos de los elementos mínimos que una política de asistencia social con enfoque de derechos humanos debe contener, para luego evaluar los avances, problemas y retos que enfrenta actualmente el programa.

**Palabras clave:** Programa de Ingreso Solidario, derechos humanos, avances, problemas, retos

### ABSTRACT

The Colombian Government implemented a scheme of unconditional transfers to families: the Solidarity Income Program (PIS).

The program has had successes and difficulties that deserve to be evaluated from a human rights perspective. This article seeks to analyze this policy from that perspective. To do this, it will present in a general way some of the minimum elements that a social assistance policy with a human rights approach must contain, in order to then evaluate the progress, problems and challenges that the program is currently facing

**Keywords:** Solidarity Income Program PIS, human rights, progress, problems, challenges

América Latina fue una de las regiones más afectadas por la pandemia por Covid-19. Dicho impacto se refleja no sólo en términos de las vidas humanas que se perdieron, sino también de las vidas perjudicadas por cuenta de los efectos económicos y sociales de las medidas de contención a la pandemia. La pobreza, el hambre y el desempleo aumentaron, al tiempo que las economías se contrajeron. Muchos países pusieron en práctica medidas de protección social con el fin de contener los efectos económicos y sociales más adversos. Aunque dichos programas han sido útiles en alguna medida, no todos han tenido una perspectiva de derechos humanos en su diseño e implementación.

Colombia, uno de los países con mayor desigualdad de la región, no escapó a esta dinámica. En el 2020, la pobreza monetaria aumentó 6,9 puntos porcentuales llegando a 42,6%, y el PIB se redujo en 6,8% (DANE). Con el fin de evitar un descalabro social, *el Gobierno implementó un esquema de transferencias no condicionadas a las familias: el Programa de Ingreso Solidario (PIS).*

El programa ha tenido aciertos y dificultades que merecen evaluarse con una perspectiva de derechos humanos. Este artículo busca analizar esta política desde esa perspectiva. Para ello presentará de manera general algunos de los elementos mínimos que una política de asistencia social con enfoque de derechos humanos debe contener, para luego evaluar los avances, problemas y retos que enfrenta actualmente el programa.

## TRANSFERENCIAS CON PERSPECTIVA DE DERECHOS: EL DERECHO A UN PISO MÍNIMO DE PROTECCIÓN SOCIAL

*El derecho de toda persona a gozar de seguridad social ya se encuentra reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), así como en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 26 de la Convención de Derechos del Niño. Aunque existe una creciente jurisprudencia y documentos internacionales en este tema, es un derecho que ha tenido poco desarrollo. La pandemia, sin embargo, generó un resurgir del mismo sobre la base de que solo una red de protección social podía salvar al individuo y las sociedades del declive económico y social generados durante la pandemia.*

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2008), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2012) y el Relator Especial sobre la extrema pobreza (2020) han destacado la importancia de *que las medidas de asistencia social, incluyendo aquellas adoptadas en el marco de la pandemia, se guíen por un marco de derechos humanos y no meramente bajo un criterio asistencial o de caridad.* Dicho marco implica reconocer que las personas son titulares de un derecho a que se cree un mecanismo de seguridad social y/o a acceder a este en igualdad de condiciones. Los estados, a su vez, tienen la obligación de desarrollar mecanismos de asistencia social que protejan a las personas de las contingencias sociales y económicas respetando siempre ciertos principios:

- Los sistemas de seguridad social deben estar *disponibles* para todas las personas

(CDESC, 2008, para 11). Esto implica que los estados tienen una obligación de establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, un sistema de protección social, si es que éste no existe, y a que funcione.

- El *monto* de la prestación debe ser adecuado y garantizar la continuación de los programas a largo plazo (OIT, 2012). Por *adecuado*, significa que éste debe garantizar un mínimo suficiente para asegurar “por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación” (CDESC 2008, para 59). Dado que el monto dependerá de los recursos existentes, el Estado debe seleccionar un grupo básico de riesgos e imprevistos sociales a cubrir. Por *previsible* (OIT, 2012), se refiere a que el monto debe ser continuado de manera que la persona pueda adecuar sus planes de vida. El Relator para la Pobreza señaló que las prestaciones para contener los efectos económicos de la pandemia deberían “garantizar un *monto adecuado y la continuación* de los programas a largo plazo” (Relator Pobreza, 2020, paras. 26-27) Un sistema diseñado solamente para hacer frente a una coyuntura particular no sería una protección adecuada al derecho.

- Los sistemas de seguridad social deben además garantizar la *cobertura de todas las personas*, incluidos los más desfavorecidos. (CDESC, 2008) Esto se aplica especialmente para trabajadores informales, trabajadores migrantes y/o indocumentados, o personas que no tienen acceso al mundo digital y que con frecuencia se ven excluidos de los sistemas de protección. Los sistemas de protección social deberían ser adaptables a las distintas circunstancias de las personas en pobreza y tomar en cuenta su situación. (Relator Pobreza, 2020).

- El derecho a la seguridad social debe ejercerse *sin discriminación* de ningún tipo: ‘de hecho o de derecho, directa o indirectamente, por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo’ (CDESC, 2008, parr 29).

- En materia de medidas de contención a la pandemia esto implica, por ejemplo, ser sensibles a las diferencias e incluir medidas que tomen en cuenta las diferencias de género y étnico-raciales, entre otras. Los esquemas de protección social de recuperación post-pandemia deberían tener en cuenta la situación de estas personas e incluir medidas que prioricen su autonomía y valores tradicionales. (Relator Pobreza, 2020).

- Incorporar en el diseño y asignación de los recursos principios generales de derechos humanos como la participación genuina de los grupos afectados, la transparencia en la asignación de recursos y la implantación de mecanismos de rendición de cuentas. (CDESC, 2020, para 26, 77-78 y Relator Pobreza, 2020).

## AVANCES

El Ingreso Solidario es un programa de transferencias monetarias no condicionadas

que el gobierno de Colombia dispuso desde abril del 2020 para mitigar los efectos de la crisis del Covid-19 (DNP, 2021). El Programa estuvo a cargo del Ministerio de Hacienda y su objetivo es llegar a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema, así como a los hogares vulnerables que no recibían ninguna otra transferencia monetaria del gobierno antes de la pandemia.

Durante los primeros meses el Programa otorgó un giro mensual de aproximadamente \$40 USD (\$160.000 COP) que era depositado en la cuenta bancaria del titular de las familias beneficiadas. Las familias son notificadas del depósito del dinero por medio de mensajes de texto. En caso de no tener acceso a una cuenta bancaria, el administrador del programa hace la apertura de una cuenta para estos beneficiados. Cuando se puso en marcha, el PIS llegó a 2,5 millones hogares pobres, un año después, en abril del 2021 el programa había beneficiado con al menos un pago a 3'084.987 hogares (DNP, 2021).

El primer avance a destacar de este programa es que *su adopción e implementación ha sido comparativamente más rápida* que en otros países de Latinoamérica. En efecto, el decreto 518 de 2020 por el que se crea el programa fue sancionado el 4 de abril, menos de un mes después de la declaración de emergencia sanitaria el 12 de marzo del 2020. Los primeros desembolsos se realizaron el 7 de abril de 2020. Según Luis Alberto Rodríguez (2020) el entonces director del DNP, para junio de 2020 el programa había llegado a 2,4 millones de familias, de los 3 millones a los que el PIS estaba destinado. Los desembolsos que no fueron reclamados en los primeros meses se entregaron durante el resto del año a las familias. El costo del programa hasta diciembre del 2020 calculado en la reforma tributaria es de \$4,5 billones de pesos.

El segundo avance es que durante el año y medio que ha estado en funcionamiento, el Programa ha logrado parcialmente su objetivo en términos de reducción de pobreza y satisfacción de necesidades básicas, particularmente de alimentación. En cuanto a la pobreza monetaria el Informe de Calidad de Vida de Bogotá (2020) asegura que programas como Ingreso Solidario a nivel nacional y el programa Ingreso Mínimo Garantizado<sup>(1)</sup> han contenido el impacto de la crisis especialmente en centros rurales, donde evitó un aumento de la pobreza monetaria en 4,2 puntos porcentuales. Gallego et al. (2021) encontraron que el Ingreso Solidario ha garantizado que los hogares beneficiados con ingresos relativamente más altos que el promedio de beneficiarios mantengan un nivel básico de ingresos.

Ha logrado parcialmente su objetivo en términos de reducción de pobreza.

En cuanto al acceso a alimentación, Gallego et al. (2021) también demuestran que el Programa permitió a los hogares beneficiarios mantener su nivel de consumo de alimentos, en comparación a hogares similares que perdieron alguna fuente de empleo y no fueron parte de Ingreso Solidario. Existe evidencia de que durante el primer año de pandemia otro tipo de transferencias no condicionadas, como la devolución del IVA, aumentaron la probabilidad de acceso a alimentos entre 4,4 o 6,1 puntos porcentuales y que el 90% de quienes recibieron estos giros los usaron para comprar comida (Londoño, 2020). Es decir, el Programa permitió que sus beneficiarios pudieran asegurar el acceso a un mínimo alimentario, convirtiéndose así en una

herramienta necesaria para garantizar el derecho a la alimentación de aquellos más golpeados por la pandemia.

## RETOS

El primero de los retos a destacar es *que el PIS, al menos en sus dos primeros años, no incorporó un monto suficiente* (CEPAL, 2020) que pudiera considerarse 'digno' para suplir las necesidades básicas de alimentación y sustento. En su primer año, el programa entregó aproximadamente \$40 USD (\$160.000 COP) mensuales a cada uno de los 3 millones de hogares que se beneficiaron. Teniendo en cuenta que el umbral de pobreza extrema en Colombia para el 2018 fue de casi \$30 USD (\$117.605 COP) per cápita, este monto no alcanza para superar la línea de pobreza en un hogar de dos personas (Dejusticia y Centro de Pensamiento de Política Fiscal, 2020). En el mismo sentido un informe de Fedesarrollo (2020) señalaba que para lograr una recuperación económica real, lo recomendable era una transferencia de al menos \$73 USD (\$290.000 COP) a los hogares pobres.

En la nueva versión del programa, aprobada en septiembre de 2021, se presentaron varios cambios. *A partir de julio de 2022, el monto de la prestación ya no será fijo para todas las familias, sino que se calculará dependiendo de la brecha que existe entre el ingreso del hogar y la línea de pobreza.* De esta manera, una familia unipersonal que vive en pobreza moderada recibirá solo \$25 USD (\$100.000 COP) mensuales, que es lo que le hace falta para superar la línea de pobreza. Entre tanto, una familia de seis o más miembros que viven en pobreza extrema recibirán \$121 USD (\$480.000 COP) mensuales, lo suficiente para superar esta misma línea.

Este cambio es positivo ya que reconoce las diferencias de ingreso y gasto entre distintas familias de acuerdo al número de miembros. Por otra parte, al fijarse como límite la línea de pobreza, las iguala en una línea común de ingreso.

El segundo reto es que el programa *no logró llegar a todos los que buscaba llegar.* Esto se debió en parte a dificultades relacionadas con la aplicación del instrumento de selección. El programa estaba diseñado para ser entregado a todas las personas que resultaron identificadas en una base maestra, que cruzaba diferentes bases de datos del Estado<sup>(2)</sup> y que seleccionó aquellos en mayor necesidad. Una de las fuentes más importantes de selección era el Sisben IV - un sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales-. La base maestra fue realizada con información que reposaba en estas bases al inicio de la pandemia, en marzo del 2020, y no permite actualizaciones directas por parte de las personas beneficiarias<sup>(3)</sup>.

En la práctica, la forma en que opera la base maestra dejó a muchas personas fuera. Una recopilación de Dejusticia (2020) mostró que algunas personas, por ejemplo, no aparecían en las bases del Sisben porque las encuestas de inscripción no se habían agendado en varios años, con lo cual tampoco aparecían en la base maestra del PIS y no recibieron el beneficio. Otras, que ya estaban en el Sisben pero con un puntaje superior al umbral de selección, habían visto cómo su situación cambió durante la pandemia y, sin embargo, no podían actualizar su situación por lo que no pudieron

acceder al beneficio. Muchas otras, la mayoría migrantes de Venezuela, no podían registrarse en el Sisben debido a que su situación migratoria no estaba regularizada. Para hacerlo, necesitaban presentar un pasaporte que en muchos casos era imposible obtener debido a los altos costos y el tiempo excesivo que se necesita para gestionarlo en su país de origen. En fin, diversas situaciones de diseño y logísticas impidieron que estas personas pudieran ser detectadas por el sistema.

Un programa de asistencia social y económica sensible a la situación de los más pobres debería incluir una herramienta para que las personas puedan actualizar de manera directa su situación o reclamar ante la administración en caso de no estar conformes con el resultado. Esto es coherente con la idea de que las personas tienen un derecho a acceder a estas prestaciones, y no reciben solo una dádiva del estado. Bajo esta perspectiva, acceder a la información propia que descansa en bases públicas y poder controvertirla es solo uno de los derechos que se tienen<sup>(4)</sup>. De hecho, el CEDESC señala que las personas víctimas de una violación a su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo que sean eficaces; y que las autoridades deben dar “publicidad oportuna y completa de información” sobre las medidas propuestas (CEDESC, 2008, paras 77-78).

Por otro lado, dado que se trata de recursos públicos y de decisiones sobre cómo asignarlos en un contexto de escasez, *el estado debería actuar con la mayor transparencia a fin de que las decisiones puedan ser controladas* democráticamente. Lo contrario implicaría dejar en manos de unas pocas élites informadas decisiones que son trascendentales a la sociedad<sup>(5)</sup>. Por último, permitir que los ciudadanos puedan hacer reclamos frente al sistema podría aumentar la eficiencia del mismo dado que los errores de exclusión podrían ser identificados directamente por el usuario y corregidos de manera oportuna.

El tercer reto, y quizás el más importante, es el de cómo *garantizar su sostenibilidad a largo plazo*. En su primera versión, el programa estaba diseñado para ser ejecutado solo por tres meses. En la reforma tributaria aprobada en septiembre de 2021 se pudieron asegurar los recursos para continuar el PIS hasta diciembre de 2022. El costo del programa es de \$6,59 billones que vendrán del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- y otras fuentes de financiación. Esto en sí mismo es un avance positivo pues, si se examina de manera comparada, *Colombia parece ser el único país de la región con un programa de auxilio monetario básico que tendrá continuación más allá de la contingencia sanitaria*<sup>(6)</sup>.

Ahora bien, con el objetivo de no desmejorar la situación de los más vulnerables y dado que el programa ha mostrado resultados positivos en términos de reducción de pobreza, valdría la pena que éste se extendiera más allá de la contingencia por Covid. De hecho, esta ha sido una exigencia de grupos feministas y de derechos humanos que reivindican la importancia de una renta básica garantizada como condición necesaria para la garantía de ciertos derechos sociales (Dávila et al, 2021, CAJAR, 2021). Hasta junio de 2021 la inversión social que ha hecho este programa es de aproximadamente \$7,51 billones de pesos (Semana, 2021). Sin embargo, luego del 2022 no existe claridad de dónde saldrán los fondos que aseguren su continuidad.

La consecución de estos recursos dependerá ahora de la siguiente reforma tributaria y de la capacidad de redistribución que esta pueda tener.

## UN DEBATE DE FONDO

Los programas de bienestar, como el Ingreso Solidario, han sido objeto de críticas tanto desde la derecha como desde la izquierda del espectro político. Desde la derecha, se suele afirmar que este tipo de programas tienen un enfoque asistencialista. Es decir que concibe a quienes hacen parte del programa como objetos de beneficencia, más que como sujetos activos (Correa & Dini, 2019). *Una de las preocupaciones de estas críticas es que las ayudas monetarias podrían disminuir la disposición a trabajar de quienes las reciben.* Sin embargo, en general, esta idea no tiene mucho apoyo empírico y su veracidad está condicionada a muchos factores (Kabeer, Piza y Taylor, 2012). Por el contrario, existe evidencia para Colombia y para Latinoamérica sobre el impacto nulo, y en ocasiones positivo, de las transferencias monetarias en el mercado laboral. Programas como Colombia Mayor, Familias en Acción o los subsidios a personas desplazadas no afectan el comportamiento laboral de quienes las reciben (Farné, Rodríguez y Ríos, 2019), no los convierte en sujetos pasivos. En México, Honduras y Nicaragua, este tipo de programas han demostrado tener efectos no significativos en la participación de las personas en el mercado laboral, incluso, han tenido un impacto positivo en las horas de trabajo de las mujeres que lo reciben (Alzua, Cruces y Ripani, 2012). De hecho, quienes reciben estas ayudas están en tales condiciones de pobreza que tendrían que seguir en el mercado de trabajo para poder garantizar un ingreso mínimo vital, incluso con estas ayudas monetarias (Fiszbein y Schady, 2009, Cecchini y Madariaga, 2011).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Ingreso Solidario nació en un contexto de crisis económica: la tasa de desempleo llegó al 23% en 2020 (OCDE, 2021), la tasa de pobreza y pobreza extrema llegó al 43% (DANE, 2021), y el 30% de los colombianos aún consumen menos de 3 comidas al día. Incluso si el Ingreso Solidario hubiera sido ejecutado fuera de la crisis, no hay evidencia de que este tipo de programas tengan impactos negativos en la actividad económica de quienes los reciben. Pero más aún, *en un momento de incertidumbre y precarización económica como la crisis del Covid-19, este programa ha permitido garantizar condiciones mínimas de subsistencia a sus beneficiarios.*

Por otra parte, desde la izquierda, organizaciones sociales han criticado el programa por su limitación como política pública. En marzo de 2021 se radicó en el Senado de la República un proyecto de Ley sobre Renta Básica (RB) que proponía: (i) un monto básico de \$320.000 por familia unitaria y un ingreso adicional de \$40.000 por persona extra, con un monto máximo de \$480.000 por familia; (ii) agrupar los subsidios del Ingreso Solidario, Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Devolución del IVA en una sola entrega; y (iii) ampliar la cobertura a 7,46 millones de hogares, es decir a 30 millones de personas. Al menos parte del primer elemento ha sido relativamente incorporado al programa. Como se mencionó antes, el programa en su última reforma asigna ahora un monto variable a cada familia que cubre la

brecha que existe entre el ingreso del hogar y la línea de pobreza. Aunque el monto para una familia unitaria sigue siendo bastante menor al propuesto en el proyecto de Renta Básica (\$100.000 en comparación a los \$320.000 del proyecto) implica un aumento de la asignación que, al menos, iguala los hogares a la línea de pobreza.

Los demás aspectos, sin embargo, siguen sin ser incorporados. El Ingreso Solidario se mantiene como un programa independiente de los demás programas estatales; y en su cobertura, se plantea llegar a 4,1 millones de hogares, bastante menos que los 7,46 millones de hogares que plantea el proyecto de Renta Básica. La ampliación de coberturas sería un tema a considerar en un futuro. Aunque un programa de transferencias más ambicioso podría implicar desafíos presupuestales importantes, este también podría traer mayores beneficios en términos de reducción de pobreza y desigualdad. Por ejemplo, garantizar una renta básica para acabar con la pobreza extrema en Colombia podría costar menos de \$5,5 billones al año, mucho menos que una Renta Básica Universal (Reyes, 2020), pero con el alcance suficiente para mejorar la calidad de vida de 3,5 millones de colombianos. Estimaciones de Dávila et al (2021) confirman el impacto de la renta básica: una transferencia de \$36 USD para el 55,6% de la población reduciría la extrema pobreza a solo el 3,2% y la pobreza moderada a 24,18%. Evidentemente, para hacerlo sostenible esto debería estar acompañado de una reforma fiscal estructural que todavía está pendiente en el país.

## CONCLUSIÓN

El Ingreso Solidario ha sido un programa necesario para garantizar derechos económicos y sociales de las personas más vulnerables durante la pandemia, particularmente el derecho a la alimentación. Ha tenido aciertos y fallas: su implementación fue rápida pero insuficiente y con el tiempo se ha logrado focalizar y ampliar, aunque su sostenibilidad todavía está en duda. Su impacto ha permitido mantener un nivel mínimo de ingreso a quienes lo reciben durante ya más de un año y ha contenido el nivel de pobreza extrema y pobreza monetaria. Es precisamente por esos logros que es tan importante que el programa continúe, sea focalizado hacia quienes más lo necesitan después del 2022 y se agregue un mecanismo de actualización directa de la información por parte de los beneficiarios. En cualquier reestructuración del programa, un enfoque de derechos será clave para asegurar que éste realmente funciona como instrumento de protección social para todas las personas, en igualdad de condiciones.

## NOTAS

- 1 • Ingreso Mínimo Garantizado fue un programa de transferencias monetarias no condicionadas desarrollado por la Administración Distrital de Bogotá para combatir la pobreza monetaria. Garantiza una renta básica de forma progresiva en los hogares pobres y vulnerables (Veeduría distrital, 2021).
- 2 • Sisbén, las de Prosperidad Social, las del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- 3 • Una forma indirecta de actualizar la base era solicitando una actualización del Sisben, y luego esperar a que la base maestra se actualizara con base a ese dato.
- 4 • Para una crítica en un sentido similar ver la presentación de Laura Porras en Coloquio Doctoral. Luis Carlos Reyes “El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia” (28 octubre 2021) Disponible en <https://youtu.be/7a1s3n9h2MA>
- 5 • Idem.
- 6 • Brasil y Perú fueron los dos países de la región que realizaron mayor Inversión Social en 2020. Brasil destinó desde abril del 2020 un auxilio monetario equivalente a \$107 USD, a los que los beneficiarios podían acceder tres veces durante 90 días Perú entregó dos bonos de \$94 USD mediante “Atención económica para hogares vulnerables” y \$189 USD por el subsidio de “Familia Universal”. Ambos subsidios se podían reclamar una única vez. Ninguno de los programas fue continuado y ampliado en el 2021.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alzúa, M.L., Cruces, G. & Ripani, L. Welfare programs and labor supply in developing countries: experimental evidence from Latin America. *J Popul Econ* 26, 1255–1284 (2013). <https://doi.org/10.1007/s00148-012-0458-0>
- Correa, F., Dini, M., Políticas de desarrollo económico local en las municipalidades de Chile: más allá del asistencialismo (2019). *Revista CEPAL N 127*.
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, Renta Básica. Resumen de proyecto. (2021). Disponible en <https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2021/03/RENTA-BASICA-PARA-WEB.pdf>
- DANE. Rueda de prensa - Producto Interno Bruto (PIB) e Indicador de Seguimiento a la Economía (ISE) para diciembre del 2020. Disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=893891178027251>
- Decreto Legislativo 518 del 2020. Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (14 de abril de 2020).
- Dejusticia y Centro de Pensamiento de Política Fiscal. Intervención correspondiente a la revisión de constitucionalidad del Decreto 518 de 2020, “por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender la necesidad de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. (Abril de 2020). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/05/Intervenci%C3%B3n-Decreto-518-Ingreso-B%C3%A1sico-PARA-RADICAR.pdf>.
- Dejusticia. La exclusión de las cuidadoras. Sobrevivir al hambre de la pandemia sin el apoyo del Estado. (2020). Disponible en <https://www.dejusticia.org/especiales/cuidadoras-excluidas/>

Farné, S., Rodríguez, D., Ríos, P. Impacto de los subsidios estatales sobre el impacto laboral en Colombia. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia. (2016) Disponible en [https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/CUADERNO\\_17-2.pdf](https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/CUADERNO_17-2.pdf)

Gallego, J., et al., Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia. (Mayo 2021) Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003261>.

Nuñez Mendez, J., 'Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por Covid-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia' (2020) Fedesarrollo. Disponible en: [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4088/RepOr\\_Octubre\\_2020\\_N%C3%BA%3%B1ez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4088/RepOr_Octubre_2020_N%C3%BA%3%B1ez.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Kabeer, N., Piza, C. y Taylor, L. What are the economic impacts of conditional cash transfer programmes? A systematic review of the evidence. Technical report. (2012). EPPi-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Maria Ximena Dávila, Alejandro Rodríguez Llach, Diana León, Nina Chaparro., Renta Básica con Enfoque Feminista: De la Utopía a la Necesidad Urgente. (2021) Dejusticia.

Presidencia de la República de Colombia. "A partir de hoy, el Gobierno Nacional inicia la entrega del Ingreso Solidario a cerca de 3 millones de familias vulnerables, mayormente afectadas por la pandemia" (2021). Disponible en <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Gobierno-Nacional-inicia-entrega-Ingreso-Solidario-cerca-de-3-millones-familias-vulnerables-afectadas-pandemia-200407.aspx>

Prosperidad social, Centro de Documentación. Preguntas y respuestas Ingreso Solidario. (2021). Disponible en <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Ingreso-Solidario/Preguntas-y-Respuestas-Ingreso-Solidario-ago.pdf>

Reyes, L. El costo y la factibilidad de la renta básica en Colombia (2020). Informe N. 10 del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en [http://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb\\_56c9535839004412afa74a4713c0e0df.pdf](http://c899837a-b1ec-41b5-9d46-3e957755d77b.filesusr.com/ugd/e33cdb_56c9535839004412afa74a4713c0e0df.pdf)

Revista Semana. Extender Ingreso Solidario hasta junio del 2021 costaría \$7.5 billones de pesos. (2021) Disponible en <https://www.semana.com/economia/articulo/cuanto-cuesta-el-programa-de-ingreso-solidario-en-colombia/293110/>

#### Documentos internacionales:

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9) (2008) E/C.12/GC/19.

Organización internacional del Trabajo (OIT), Pisos de Protección Social, Recomendación No. 202 (2012) Disponible en: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID,P12100\\_LANG\\_CODE:3065524,es:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:3065524,es:NO)

UN, Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, 'Looking back to look ahead: A rights-based approach to social protection in the post-COVID-19 economic recovery' (2020). Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/covid19.pdf>

## PROTESTA Y MOVILIZACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

**CAROLINA CEPEDA MÁSMELA**

*Profesora asistente*

*Departamento de Relaciones Internacionales*

*Pontificia Universidad Javeriana*

### RESUMEN

Este artículo describe los cambios más relevantes y fácilmente observables en las dinámicas de protesta y movilización social en Colombia. Argumenta que desde 2011, en el marco del proceso de paz e implementación del acuerdo alcanzado, ha habido cambios importantes en los repertorios de protesta, la base de movilización social y su incidencia, que pueden verse materializados en los acontecimientos del periodo 2019-2021. El artículo inicia con una breve cronología de la movilización social en Colombia 2011-2021; sigue con una descripción de los cambios más relevantes en las dinámicas de protesta y movilización social en el país; pasa a un análisis de estos cambios y sus impactos políticos; cierra con una reflexión sobre la importancia de la movilización social y la protesta en la consolidación democrática, que en Colombia está mediada por la adecuada implementación del Acuerdo de Paz.

**Palabras clave:** Protesta y movilización social- Colombia- Repertorios de movilización- Acuerdo de Paz.

### ABSTRACT

This article describes the most relevant and easily observable changes in the dynamics of protest and social mobilization in Colombia. It argues that since 2011, within the framework of the peace process and implementation of the agreement reached, there have been important changes in the repertoires of protest, the base of social mobilization and its incidence, which can be materialized in the events of the 2019-2021 period. The article begins with a brief chronology of social mobilization in Colombia 2011-2021; It continues with a description of the most relevant changes in the dynamics of protest and social mobilization in the country; moves on to an analysis of these changes and their political impacts; It closes with a reflection on the importance of social mobilization and protest in the consolidation of democracy, which in Colombia is mediated by the proper implementation of the Peace Agreement.

**Keywords:** Protest and social mobilization- Colombia- Mobilization repertoires- Peace Agreement.

## INTRODUCCIÓN

*“¡A parar para avanzar, viva el paro nacional!”* es la consigna que resuena en las calles de Colombia desde el 21 de noviembre de 2019 (21-N), fecha para la que distintas centrales sindicales obreras convocaron a Paro Nacional en contra de la propuesta de reforma económica del Presidente Iván Duque (Centro Democrático, 2018-2022). El grito se retomó el 26 de abril de 2021 (26-A), cuando se convocó un nuevo Paro Nacional para rechazar la propuesta de reforma tributaria presentada por el entonces Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, ante el Congreso de la República, y se prolongó hasta mediados del mes de junio.

Estos dos paros constituyen un punto de inflexión en la movilización social colombiana y materializan el pico de movilización de un ciclo que se inauguró en 2011. Desde entonces las dinámicas de protesta y movilización social en Colombia han experimentado cambios que se derivan en su gran mayoría de las oportunidades creadas a partir del proceso de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la entonces guerrilla de las FARC. En esta década ha habido un aumento en las movilizaciones sociales alrededor de temas tan diversos como educación, modelo económico, derechos laborales, medio ambiente, defensa del campo, derechos humanos, derechos indígenas, paz y represión policial; temas que suponen la participación de actores diversos, incluyendo a ciudadanos no organizados.

Este artículo argumenta que desde 2011, en el marco del proceso de paz e implementación del Acuerdo alcanzado, ha habido cambios importantes en los repertorios de protesta, la base de movilización social y la incidencia de esta última, que pueden verse materializados en los acontecimientos del periodo 2019-2021. Así, el documento se estructura de la siguiente forma: la primera sección presenta una cronología de la movilización social en Colombia entre 2010-2021; la segunda sección describe los cambios más relevantes en las dinámicas de protesta y movilización social en el país; la tercera sección analiza estos cambios y sus impactos políticos; finalmente, la cuarta sección cierra con una reflexión sobre la importancia de la movilización social y la protesta en la consolidación democrática, que en Colombia está mediada por la adecuada implementación del Acuerdo de Paz.

## LA PROTESTA Y LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA 2010-2021: UNA RADIOGRAFÍA

Sidney Tarrow (1997) define los ciclos de protesta como una fase de intensificación de conflictos sociales y acción colectiva. En ellos es posible observar una especie de efecto contagio que empieza con grupos u organizaciones pioneras en la acción colectiva, los “madrugadores”, que con sus demandas, reivindicaciones y estrategias crean nuevas oportunidades para que otros sigan su ejemplo. Esto es posible, bien sea porque estos grupos muestran que la movilización no tiene costos tan altos o porque esta se convierte en la mejor estrategia para alcanzar metas trazadas. Estos ciclos, siguiendo el argumento de Tarrow (1997), tienen como correlato cambios en la estructura de oportunidad política, entendida como los rasgos del entorno político que pueden incentivar o hacer más costosa la acción colectiva.

Así las cosas, es posible describir el periodo 2011-2021 como un ciclo de movilización social en Colombia facilitado por algunos cambios en el entorno político nacional, siendo el proceso de negociación de paz entre el gobierno y las FARC un elemento central. En primer lugar, el inicio de las negociaciones explicitaba el reconocimiento del conflicto armado por parte del gobierno, lo que permitió a otros sectores sociales visibilizar otros conflictos sociales y hacer un llamado sobre la necesidad de tramitarlos. En segundo lugar, el hecho mismo de la negociación del conflicto armado permitió que estos sectores sociales percibieran al gobierno como más propenso a responder a las voces disidentes. En tercer lugar, el discurso de paz y salida negociada al conflicto armado deslegitimaba cualquier respuesta represiva por parte del gobierno frente a actores políticos no armados y con estrategias pacíficas, aunque sí muy disruptivas.

Este ciclo se inauguró en 2011 con el paro de los transportadores de carga contra el aumento de tarifas de los fletes y con las movilizaciones de estudiantes universitarios en contra de la reforma a la Ley 30 de Educación superior. Las movilizaciones estudiantiles se prolongaron hasta 2012 innovando en los repertorios y ampliando su discurso a otros sectores sociales. De hecho, en este proceso se creó la Mesa Amplia Nacional de Educación-MANE, que logró bloquear el proyecto de reforma de ley, al tiempo que demostró que la protesta social era una vía legítima de participación y acción política (Mora Cortés 2016).

Posteriormente, el segundo gran momento de movilización tuvo lugar en 2013, cuando distintas organizaciones campesinas se movilizaron para mostrar los efectos negativos que había tenido el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos (Cruz Rodríguez 2017). Su demanda central era la renegociación de los términos del tratado, algo en lo que no tuvieron mucho éxito; sin embargo, lograron que el gobierno los reconociera como interlocutores válidos, retomando la discusión sobre el libre comercio y sus efectos negativos en el campo, el medio ambiente y la vida cotidiana de las personas. De igual forma, despertaron la solidaridad de los habitantes de las ciudades.

Un tercer momento del ciclo llega en 2016, en los días posteriores al plebiscito del 2 de octubre, cuando diversas organizaciones sociales y ciudadanos no organizados realizaron marchas masivas a favor del Acuerdo de paz y ejercicios de pedagogía para desmontar falsos discursos sobre el mismo. Su meta era mostrar que amplios sectores de la sociedad sí respaldaban el proceso de negociación, el acuerdo alcanzado y su futura implementación. Un eco de estas marchas tuvo lugar el 7 de agosto de 2018, el día de la posesión presidencial de Iván Duque, con distintas concentraciones en las principales ciudades del país para expresar el respaldo al acuerdo de paz y el rechazo la bandera electoral del partido de gobierno de “volver trizas el Acuerdo”.

En un cuarto momento, en el periodo 2018-2019, tuvieron lugar distintas protestas y movilizaciones sociales. Los estudiantes de universidades públicas y privadas volvieron a movilizarse en octubre de 2018 por la defensa de la educación pública y recuperaron los repertorios no violentos, pero sí disruptivos, de los años anteriores. La defensa del acuerdo de paz y la defensa de los derechos humanos, por su parte, volvieron a hacerse visibles a través de denuncias recurrentes por parte de organizaciones y movimientos sociales, que terminaron por converger el 26 de julio de 2019 en una gran marcha por la defensa de los líderes sociales en las principales ciudades del país. La respuesta del

gobierno Duque frente a estas primeras movilizaciones no privilegió la represión abierta, pero sí implementó medidas de desactivación sutiles como las posibles sanciones salariales a los profesores de universidades públicas y los intentos de fragmentación al interior de las organizaciones y coaliciones.

El quinto momento de este ciclo se inició con el Paro Nacional del 21N, que ocurrió en un contexto de movilización social creciente y ampliada, que se va a profundizar a partir de este momento. El 21N se prolongó hasta bien entrado el mes de diciembre de 2019 y reunió ciudadanos organizados y no organizados alrededor de distintas demandas y reivindicaciones: exigencia de la implementación del acuerdo de paz, respeto a los DDHH, defensa de líderes sociales y excombatientes, oposición al fracking, reivindicación del derecho a la educación, denuncia de la violencia basada en género y defensa de los derechos de las mujeres, reconocimiento de las comunidades LGBTI+, entre otros. A partir del 23 de noviembre, además, la agenda de demandas se amplió incorporando el rechazo a la brutalidad policial después de que Dylan Cruz, un estudiante de secundaria, muriera como consecuencia de un disparo propiciado por un agente del Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional- ESMAD.

Este momento del ciclo se pronunció en abril de 2021, cuando el gobierno nacional anunció la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria.

Estas marchas y otras formas de movilización visibles decayeron a inicios de 2020, pero eso no significó que la organización social se desvaneciera. El inicio de las medidas de emergencia asociadas a la contención de la pandemia de la COVID-19 crearon dificultades para la movilización social, pero al mismo tiempo tuvieron efectos negativos en las condiciones materiales de las personas y en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Durante el segundo semestre de 2020 hubo movilizaciones en el país demandando medidas de protección económica, acceso a servicios de salud, reconocimiento de la identidad de género no binaria, y garantías para la reactivación de restaurantes, bares y otro tipo de comercios.

En este contexto estalló una gran protesta en Bogotá contra la brutalidad policial debido al asesinato de Javier Ordóñez, residente de un barrio de clase media de Bogotá. Su muerte se produjo después de que fuera golpeado por dos agentes de policía que lo habían detenido por estar violando el toque de queda. La comunidad del barrio organizó una velada pacífica cerca del lugar donde ocurrieron los hechos y la policía respondió con el uso de la fuerza en contra de los manifestantes. Esto animó muestras de solidaridad en otros lugares de la ciudad que terminaron en confrontaciones con la policía y dejaron ciudadanos heridos y fallecidos por impactos de armas de fuego, presuntamente disparadas por agentes de policía.

Este momento del ciclo se pronunció en abril de 2021, cuando el gobierno nacional anunció la necesidad de llevar a cabo una reforma tributaria con miras a paliar algunos de los efectos negativos de la pandemia; esta no fue bien recibida por los ciudadanos, quienes la interpretaron como un golpe a las clases medias y carente de herramientas para llevar a cabo una mejor redistribución. Se convocó el paro de 26-A para exigir al gobierno nacional el retiro del proyecto de reforma del Congreso, llamado al que se sumaron cientos de miles de personas en distintas ciudades del país como Barranquilla,

Bogotá, Cali, Medellín, Ibagué, Pereira y Popayán.

Las manifestaciones se mantuvieron hasta el mes de junio, pese a que el gobierno retiró el proyecto de reforma a una semana del inicio de las manifestaciones, debido a que la respuesta estatal se concentró en el uso de la fuerza policial para desincentivar las protestas. Así, se produjeron numerosas denuncias entre el 28 de abril y el 4 de junio de 2021: 58 fallecidos; 1.113 personas lesionadas, especialmente en Bogotá, Cali, Yumbo, Neiva, Medellín, Pasto y Popayán; 783 reportes de personas no ubicadas, de acuerdo con datos de la defensoría del pueblo, de las cuales la fiscalía localizó a 335; y, 113 hechos de violencia basada en género, de los cuales 112 fueron ocasionados por la fuerza pública: 99 contra mujeres y 13 contra personas LGBTI (CIDH 2021).

## LOS CAMBIOS EN LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Estas protestas y manifestaciones tuvieron efectos importantes sobre la propia movilización social: cambios en los repertorios, la base de movilización y su incidencia. Este tipo de cambios, por su lado, están interrelacionados y no se pueden analizar de manera aislada, en la medida en que en algunos casos los cambios en los repertorios de protesta permitieron que se ampliara la base de movilización social y, en otros, ésta permitió que se incluyeran nuevas estrategias de movilización.

En el caso de las movilizaciones de la MANE, *aparecieron estrategias novedosas como los performances artísticos, la difusión de información en espacios públicos como las plazas y el transporte, y el rechazo a las acciones violentas y al uso de la capucha*. El Paro Agrario, por su parte, presentó dos innovaciones: por un lado, hubo un uso importante de redes sociales como Facebook, Twitter y Youtube para difundir información relacionada con el desarrollo de las manifestaciones y para transmitir en tiempo real los abusos de la policía. Por el otro lado, expresiones individuales de solidaridad como el uso de la ruana (de uso frecuente entre los campesinos del altiplano cundiboyacense) se difundieron rápidamente, ayudando a sentar bases para la construcción de vínculos más fuertes y con potencial organizativo (Chin and Mittelman 2000).

Posteriormente, las marchas por el acuerdo de paz de 2016 marcaron un punto de inflexión en cuando al perfil de los manifestantes, pero también crearon oportunidades para la construcción y difusión de nuevas estrategias. En primer lugar, la diversidad ideológica y política de los manifestantes permitió la confluencia de distintas estrategias en un mismo espacio, tales como arengas propias de los movimientos estudiantiles y de izquierda, los minutos de silencio, el uso de símbolos como flores blancas y velas, y el porte de banderas políticas. En segundo lugar, *la necesidad de expresar el apoyo al Acuerdo de paz y de difundir información importante permitió que se dieran las primeras “clases a la calle”*, en las que se reunían vecinos de los barrios a discutir sobre el proceso de paz, el acuerdo y las posibilidades de ratificarlo. Y, en tercer lugar, se instalaron campamentos en la Plaza de Bolívar para presionar al gobierno y a la oposición para que se alcanzara un nuevo acuerdo frente al proceso de paz.

Finalmente, los Paros del 21N y el 28A presentaron innovaciones en los repertorios de protesta con incidencia directa en las formas de organización social. En el caso de ciudades como Bogotá, hubo un cambio en los epicentros tradicionales de protesta que

se desplazaron del centro a otros lugares de la ciudad en la zona norte, como la Plazoleta de los Héroes y el parque de los Hippies, y la zona sur, como los portales de Transmilenio de las localidades de Kennedy y Usme. De igual forma, las plazas más pequeñas de los barrios cobraron relevancia al empezar a albergar acciones como las ollas comunitarias, las veladas, asambleas barriales y performances artísticos. Los cacerolazos, muy populares en diferentes países de América Latina, aparecieron por primera vez en Colombia en el Paro del 21N y se mantuvieron a lo largo del periodo 2019-2021.

Otra estrategia importante fue la creación de la Primera Línea, grupos conformados especialmente por jóvenes (en algunos casos, miembros de las barras futboleras) con el objetivo de evitar la disolución de las manifestaciones por parte de la policía. En el mismo sentido, *aparecieron otras Primeras Líneas como la jurídica y la de salud para defender a los manifestantes de las detenciones arbitrarias y atender a los heridos en los casos de uso excesivo de la fuerza* por parte de la policía. Al igual que en el caso del Paro Agrario, el uso de redes sociales como Twitter, Facebook e Instagram fue fundamental para difundir las imágenes de la represión estatal y denunciar en tiempo real; también se construyeron puentes importantes para buscar alianzas importantes con ONG de DDHH, Organizaciones Internacionales y partidos de oposición.

## LA MOVILIZACIÓN EN LA POLÍTICA

Si bien es difícil “medir” el impacto o la incidencia de los procesos de movilización social, el ciclo 2011-2021 arroja victorias políticas importantes para las organizaciones sociales y la ciudadanía en Colombia. Por un lado, es posible observar logros tangibles como el retiro del proyecto de reforma a la Ley 30 de educación superior en 2011, la reforma y ratificación del Acuerdo de Paz por parte del Congreso de la República en 2016 y el retiro del proyecto de reforma tributaria en 2021.

Por el otro lado, hay unos logros que son más difusos pero cuyo efecto social y político en el largo plazo puede ser más profundo. La MANE, por ejemplo, logró presionar al gobierno nacional para reconocer el conflicto social y abrir espacios de diálogo, con lo cual abrió oportunidades para la movilización de otros sectores. El Paro Agrario, por su parte, presionó de la misma forma al gobierno nacional para que reconociera el conflicto subyacente a las protestas y reabrió el debate público sobre los efectos negativos del libre comercio y la importancia del campo y los campesinos.

Las marchas por el Acuerdo de paz mostraron de manera explícita el apoyo al proceso que habían llevado a cabo el gobierno y la exguerrilla de las FARC. De igual forma, al tratarse de marchas pacíficas, pro-gobierno y exentas de represión policial, se logró convocar a amplios y diversos sectores de la sociedad, contribuyendo a desmontar la imagen falsa y generalizada de la protesta como criminal y monopolio exclusivo de sectores subversivos. Los paros del 21N y del 28A propiciaron un reavivamiento de la movilización social, la reapertura de debates sobre el modelo económico y la situación de DDHH. También permitieron ejercer presión a través de medios y aliados internacionales sobre el gobierno colombiano debido a la fuerte represión contra los manifestantes; este contexto propició la apertura y difusión del debate sobre la necesidad de reformar la policía nacional.

En este marco de cambio, *el gobierno de Iván Duque ha desconocido la protesta social*, así como las demandas y las reivindicaciones que esta entraña. Su respuesta ha oscilado entre la negación o el desconocimiento de las movilizaciones y los conflictos sociales, y su represión abierta. De ahí que sea posible afirmar que hay una gran incomprensión por parte del gobierno de los cambios que ha tenido la sociedad colombiana en la última década, hecho que se sustenta en las declaraciones de miembros de su partido político (el Centro Democrático) y en las polémicas propuestas de varios ministros de controlar, y en algún sentido ilegalizar, la protesta social a través de mecanismos institucionales.

## CONCLUSIÓN

Este rápido panorama de los cambios en las dinámicas de la movilización social permite llegar a algunas conclusiones sobre los cambios en esas dinámicas en Colombia. Hay una serie de conflictos sociales que siguen sin resolverse por falta de atención y comprensión estatal; muchas veces estos terminan subsumidos por la problemática de seguridad que ha sido privilegiada por el gobierno Duque en un esfuerzo por retomar el discurso y las prácticas políticas que dominaron el país durante el periodo 2002-2010.

En el mismo sentido, el incremento en el número y la frecuencia de protestas y movilizaciones sociales evidencian una incapacidad o un agotamiento institucional para responder a las demandas de la sociedad colombiana en un escenario de posacuerdo. En ello, el punto de Participación Política del Acuerdo de Paz puede ofrecer una hoja de ruta en la medida en que promueve la participación ciudadana en distintas discusiones de política pública y brinda herramientas para la transformación institucional.

Así las cosas, *el gobierno Duque debería replantear su política de desconocimiento y represión de la protesta social*; esta solamente profundiza la brecha entre ciudadanía e instituciones, *dificultando el avance hacia una verdadera consolidación democrática*. El reto que se plantea para el gobierno que inicie en 2022 es grande y su respuesta frente a este debería incluir una apertura de los canales de participación, el reconocimiento de la diversidad de conflictos sociales y el diálogo con diferentes organizaciones y movimientos que ya están trabajando en la construcción de alternativas políticas y sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Archila, Mauricio. 2003. *Idas y Venidas, Vueltas y Revueltas. Protestas Sociales En Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH.
- Chin, Christine, and James Mittelman. 2000. "Conceptualizing Resistance to Globalisation." In *Globalisation and the Politics of Resistance*, edited by Barry Gills, 29–45. Londres: Palgrave.
- CIDH. 2021. "Observaciones y Recomendaciones. Visita de Trabajo a Colombia." Bogotá D.C.
- Cruz Rodríguez, Edwin. 2017. "La Rebelión de Las Ruanas: 1el Paro Nacional Agrario En Colombia." *Análisis* 49 (90): 83–109.
- Mora Cortés, Andres Felipe. 2016. *La Seudorrevolución Educativa. Desigualdades, Capitalismo y Control de La Educación Superior En Colombia*. Bogotá D.C.: Editorial Javeriana.
- Múnera, Leopoldo. 1998. *Rupturas y Continuidades. Poder y Movimiento Popular En Colombia 1968- 1988*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Restrepo Rodríguez, Ana María, Leonardo Parra Rojas, Martha Cecilia García Velandia, and Mauricio Archila Neira. 2020. *Cuando La Copa Se Rebosa. Luchas Sociales En Colombia, 1975-2015*. Bogotá D.C.: CINEP.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El Poder En Movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.

# JÓVENES Y MOVILIZACIÓN SOCIAL EN COLOMBIA. UNA MIRADA OPTIMISTA

**CLAUDIA DULCE Y ÁNGEL MELGUIZO**

*Universidad del Rosario <sup>(1)</sup>*

## RESUMEN

En este artículo nos centramos en las protestas que se iniciaron en Colombia a finales de 2019 lideradas por los jóvenes, como una reacción a la desconexión entre ciudadanos e instituciones en el país. Para ello, emplearemos una encuesta única liderada por la Universidad del Rosario en colaboración con la Fundación alemana Hanns Seidel, El Tiempo Casa Editorial y la encuestadora Cifras & Conceptos.

**Palabras clave:** Jóvenes, encuesta

## ABSTRACT

In this article we focus on the protests that began in Colombia at the end of 2019 led by young people, as a reaction to the disconnection between citizens and institutions in the country. To do this, we will use a unique survey led by the Universidad del Rosario in collaboration with the German Hanns Seidel Foundation, El Tiempo Casa Editorial and the pollster Cifras & Conceptos.

**Keywords:** Youth, survey

## COLOMBIA, ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO

Colombia comparte con Latinoamérica una caída de la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Sin duda, una parte proviene del contexto de desaceleración económica seguida de la crisis económica originada por Covid-19. Pero el hecho era evidente antes, y respondía a un aumento de las aspiraciones y expectativas superior a las mejoras en las economías y las instituciones<sup>(2)</sup>.

La mayor parte de países de América Latina han avanzado mucho en los ámbitos económicos, sociales y políticos, y se han construido nuevas capacidades. Pero, en parte por ello, ahora afrontan una *triple trampa de desarrollo*. Una trampa de *productividad*, manifestada en el hecho de que en la actualidad en Latinoamérica la productividad es apenas un 30% la de Estados Unidos, incluso menor a la proporción que representaba hace décadas; una trampa de *inclusión* donde cuatro de cada diez latinoamericanos todavía están en situación de vulnerabilidad por la extensión de la informalidad laboral, con un elevado grado de desigualdad de ingreso, género y territorial; y por último, una trampa *institucional* manifestada en la desconexión y falta de confianza entre ciudadanos e instituciones. Estas tres trampas se retroalimentan. Así, si no se resuelve la brecha institucional y se reconecta a los Estados con los ciudadanos, los Estados van a tener menos recursos para financiar políticas clave que son importantes (en una región que ya recauda significativamente menos que el promedio de economías de mayor ingreso; 23% del PIB de impuestos, frente al 34% de las naciones de la OCDE).

Colombia comparte estos nuevos retos de desarrollo. La productividad en Colombia apenas representa un cuarto de la productividad en Estados Unidos y se ha alejado en las últimas décadas. Además, si bien se ha reducido la pobreza y ha aumentado la clase media consolidada, todavía hay que consolidar ese nuevo grupo socio económico que representa casi la mitad de los colombianos, que están en una situación todavía vulnerable. A estos segmentos a los que la pandemia ha impactado de manera notable. Finalmente, hay una agenda de *repensar las instituciones: urgente* al observar que en Colombia apenas uno de cada cuatro ciudadanos confía en el gobierno.

En este contexto, el análisis de expectativas y de aspiraciones de los ciudadanos se torna central en la agenda de reactivación económica, reducción de desigualdades y fortalecimiento de las instituciones. Como escribía Albert Hirschman<sup>(3)</sup>, uno de los economistas que más ha estudiado a América Latina y a Colombia y quien dedicó buena parte de su trabajo como economista del desarrollo al país, las sociedades de clase media (emergente o consolidada) son más exigentes y alzan su voz. Si a ello se une que la expansión de la tecnología permite mediciones y comparaciones a tiempo real de las realidades, surge la necesidad de comunicar bien y sobre todo acelerar las mejoras económicas y políticas.

En este artículo nos centramos en las protestas que se iniciaron en Colombia a finales de 2019 lideradas por los jóvenes, como una reacción a la desconexión entre ciudadanos e instituciones en el país. Para ello, emplearemos una encuesta única liderada por la Universidad del Rosario en colaboración con la Fundación alemana Hanns Seidel, El Tiempo Casa Editorial y la encuestadora Cifras & Conceptos<sup>(4)</sup>. El análisis de sus resultados permite constatar el masivo apoyo y la vitalidad de la protesta. Pero, desafiando

visiones simplistas o pesimistas, y sin obviar la dificultad de los retos económicos, sociales y políticos, identificamos una demanda de los jóvenes por reescribir el contrato social con nuevos componentes e instituciones, pero no romperlo.

## LOS JÓVENES EN COLOMBIA, POR QUÉ PROTESTAN Y QUÉ PIENSAN

Desde finales de 2019 Colombia vivió una serie de jornadas de movilizaciones sociales sin precedentes en las últimas décadas. Las protestas fueron convocadas desde el 4 de noviembre, extendiéndose hasta febrero de 2020 cuando la pandemia del Covid-19 empezó a impactar en el país, y fueron parcialmente retomadas en abril de 2021. Lo atípico de estas movilizaciones fue el gran número de personas que salió a las calles para levantar, con una amplia agenda que abarcaba garantías para el derecho a la protesta social, derechos sociales, derechos económicos, anticorrupción, paz, derechos humanos, entre otros. *Estas solicitudes fueron centralizadas por el Comité del Paro, un grupo de personas que se encargó de dialogar y negociar con el Gobierno Nacional para llegar a acuerdos.*

Aunque este Comité estuvo compuesto por personas de diferentes gremios y líderes de diferentes sectores, muchos analistas cuestionaron hasta qué punto las demandas de los jóvenes estaban allí representadas, o incluso planteadas. ¿Qué piensan los jóvenes? ¿qué cambio esperan los jóvenes? ¿qué proponen los jóvenes? ¿qué sienten los jóvenes? Por ello, desde el inicio de las protestas *la Universidad del Rosario lanzó el proyecto ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?* Esta institución de educación superior, con sede central en Bogotá pero con una creciente presencia en los territorios y con 367 años de historia, ha participado activamente en los hitos de la República de Colombia y ante las movilizaciones sociales sin precedentes de 2019, aportó al diálogo y construcción del país. Para ejecutar este proyecto, la Universidad del Rosario invitó a participar a la Fundación alemana Hanns Seidel, El Tiempo Casa Editorial y Cifras & Conceptos.

*El objetivo principal del proyecto era identificar los puntos esenciales de inconformidad de los jóvenes, así como las posibles propuestas de acción* frente a ellos. El proyecto buscaba describir las percepciones, emociones, expectativas de los jóvenes; recopilar y analizar variables objetivas respecto a la población de jóvenes; determinar las principales temáticas que querían, deseaban o necesitaban ser discutidas desde la perspectiva de los jóvenes; identificar un conjunto de soluciones con enfoque diferencial que apalancaran las transformaciones que deseaban, querían o necesitaban los jóvenes; y finalmente, identificar vías de intervención e investigación en torno a los jóvenes en el país.

Se analizaron las percepciones de las personas entre los 18 y 32 años, dada la complejidad de encuestar a menores de edad, y sus respuestas se complementaron con un estudio cuantitativo con encuestas a 2.513 jóvenes en las zonas urbanas de Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Riohacha, Pasto, Tumaco, Cúcuta, Yopal y San Andrés. Estas regiones fueron elegidas teniendo en cuenta las ciudades más importantes del país, las que presentaban mayores desafíos en desempleo, narcotráfico, migración y desigualdad, así

como también ciudades con representación en diversidad étnica<sup>(5)</sup>.

Las respuestas de estos módulos permitieron generar una fuente de información única sobre la voz de los jóvenes, sus preocupaciones y también sus propuestas. De los resultados encontrados en la fase cuantitativa se identificaron tres temáticas clave para discutir con los jóvenes: i) los principales problemas de los jóvenes y del país; ii) lo que están dispuestos a hacer y lo que pueden aportar para solucionar los problemas del país; iii) su alta desconfianza en las instituciones<sup>(6)</sup>.

*Los tres principales problemas del país destacados por los jóvenes a inicios de 2020 fueron la corrupción (30%), el desempleo y la inestabilidad laboral (20%) y la situación económica del país (14%).* En cuanto a los problemas del municipio donde residen, se evidenció que la falta de empleo fue altamente preocupante con un 74%, seguido de la inseguridad con un 60% y las demoras en atención a salud con un 46%. Y finalmente, se evidencia que los principales problemas de los jóvenes también están relacionados con la situación económica (31%) y el desempleo (19%).



Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, enero 2020

Los retos económicos toman por tanto una relevancia muy importante en la vida de los jóvenes, al enfrentar un alto porcentaje de desempleo, así como situaciones de informalidad laboral. Esa falta de empleo estable no les permite a los jóvenes contar con oportuni-

dades para estudiar y seguir desarrollándose. Sin embargo, se evidencia también una gran problemática política desde el punto de vista de los jóvenes, la corrupción. *Para los colombianos de entre los 18 y 32 años, la corrupción es el principal problema del país*, impactando en las instituciones y por ello en el acceso a una educación y un servicio de salud de calidad.

Al ser consultados sobre lo que estaban dispuestos a hacer para aportar a la solución de estas problemáticas<sup>(7)</sup>, los jóvenes respondieron de manera abierta que era necesario reformar el Gobierno (11%), ampliar la cobertura y la calidad de la educación (11%) y tener más opciones de empleo (10%). Profundizando más en sus acciones potenciales, los jóvenes están dispuestos a denunciar (81%) cualquier irregularidad que vean. Adicionalmente, desde un lado más social, están dispuestos a asociarse en organizaciones de defensa de los animales (78%) y hacer voluntariado (77%). Es destacable que los jóvenes no están dispuestos a pagar impuestos con el objetivo de mejorar sus condiciones económicas o sociales ni participar en política, dada la desconfianza que tienen en estas instituciones. El último lugar de las acciones que están dispuestos a hacer los jóvenes es pagar impuestos con un 13%, el penúltimo lugar lo ocupa aportar más a pensiones (30%) y el antepenúltimo asociarse en organizaciones políticas (32%). Sobre estos aspectos característicos del contrato social tradicional volveremos más adelante.

Gráfico 2. **Lo que están dispuestos a aportar los jóvenes de Colombia ante los problemas del país**

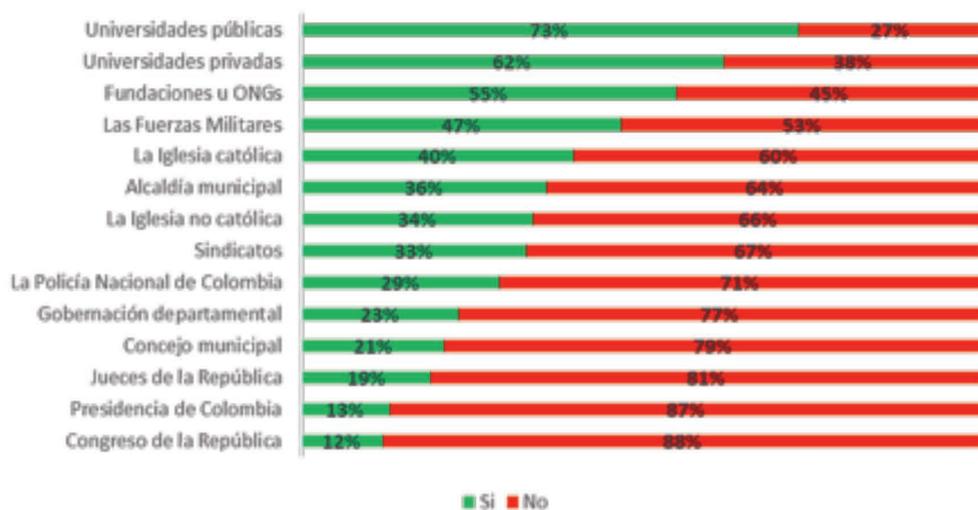


Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, enero 2020

Finalmente, los jóvenes reafirman la desconfianza que tienen frente a algunas instituciones del Estado. Solo un 12% de los jóvenes confían en el Congreso, un 13% en la Presidencia de la República y un 19% en los Jueces de la República. Estas instituciones se encargan de ejercer el poder político, el control sobre las diferentes ramas del poder

público, legislar en materia de leyes y administrar justicia que permitan la igualdad social, la mejora de las condiciones de vida del pueblo, la garantía y el disfrute de los derechos a la salud, trabajo, educación, entre otros. Sin embargo, en el ejercicio de sus funciones, los jóvenes perciben que estas instituciones no se han acercado a ellos. En cambio, se evidencia cómo las universidades públicas y privadas, así como también las fundaciones y ONGs, lideran los tres primeros lugares, como instituciones en las que confían y tienen mayor afinidad los jóvenes.

Gráfico 3. **Confianza de los jóvenes en instituciones a nivel nacional**



Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, enero 2020

Dada esta alerta que marcó el primer estudio realizado en enero de 2020, la Universidad del Rosario ha venido realizando este mapeo sobre lo que piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia para construir iniciativas que promuevan una mejor calidad de vida para estos jóvenes. Por esta razón, en noviembre de 2020 se realizó el mismo estudio para analizar el impacto del Covid-19 en la vida de los jóvenes<sup>(8)</sup>.

Las problemáticas económicas de los jóvenes se agudizaron en este nuevo estudio, dado que el impacto de la crisis económica ocupó el primer lugar (31%), seguido por el desempleo (27%). Adicionalmente, en tercer lugar los jóvenes destacaron los problemas personales y emocionales (11%). A pesar de ello, los jóvenes manifestaron estar dispuestos a hacer más para enfrentar esas problemáticas; están dispuestos a votar en las próximas elecciones (43%), trabajar más (33%) y salir a protestar (29%). Sin embargo, pagar más impuestos sigue estando en las últimas posiciones con un 8% de intención. Incluso, es sorprendente que pagar impuestos solo esté por encima de “No haría nada” que ocupa el último lugar con el 4%.

Gráfico 4. **Evolución de las acciones de los jóvenes en Colombia 2020**



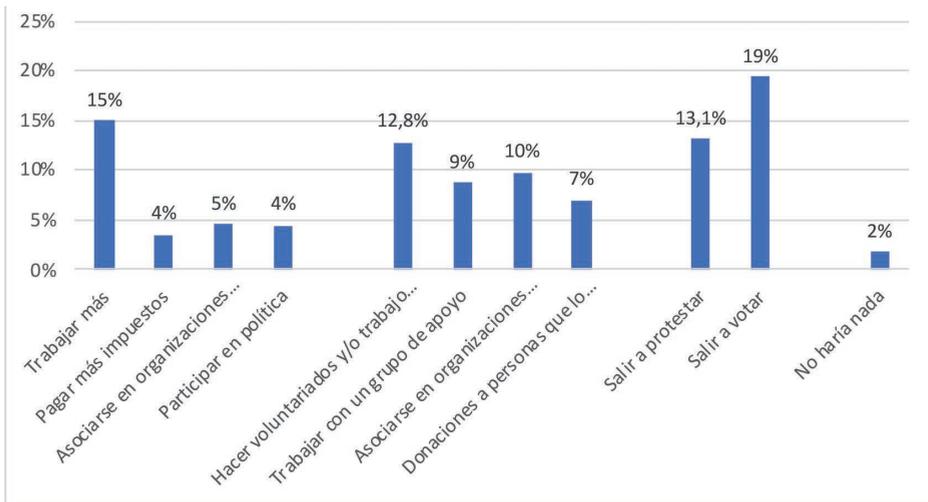
Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, enero 2020 y noviembre 2020

## MIRANDO AL FUTURO. HACIA UN NUEVO CONTRATO SOCIAL EN COLOMBIA

Como se mencionó, Colombia es uno de los países donde se pueden aplicar de manera más natural las ideas de Hirschman. En concreto, su enfoque sobre el contrato social en su libro *Exit, Voice and Loyalty* permite, más de 50 años después de su publicación, evaluar con más profundidad las protestas. Para ello se aplica su marco conceptual a la ola de noviembre de 2020 de la encuesta de la Universidad del Rosario, tiempo en el que las protestas estaban más consolidadas.

Ante la pregunta de qué estarían dispuestos a hacer para contribuir a solucionar los problemas del país, una mayoría menciona el voto (19%), seguido de trabajar más (15%). Posteriormente se menciona salir a protestar, en la misma proporción que hacer voluntariados (ambos 13%). Ello refleja que, lejos de los titulares, la mayoría de los jóvenes quiere contribuir a la solución de los retos económicos y sociales de Colombia.

Gráfico 5. **¿Qué estarían dispuestos a hacer los jóvenes en Colombia?**

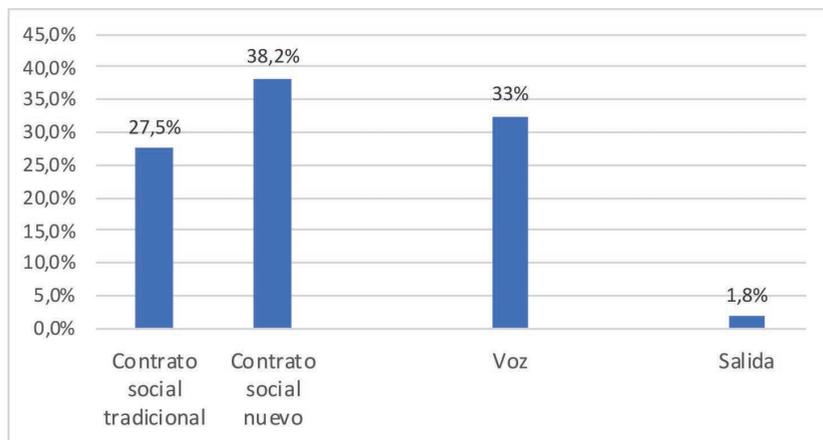


Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, noviembre 2020

Si identificamos, usando la trilogía de Hirschman <lealtad-voz-salida> como lealtad tradicional (contrato social tradicional) aquellos que declaran trabajar más, pagar más impuestos o participar en política, lealtad innovadora (nuevo contrato social) como aquellos dispuestos a voluntariado, donaciones y asociaciones no políticas, voz a al voto y la protesta, y salida a aquellos que declaran no estar dispuestos a hacer nada, la foto en Colombia es la de una juventud comprometida, pero que exige cambios. Solo un 2% estaría totalmente fuera del contrato social, e incluso si se identificara que en el voto y en la protesta dominan las opciones rupturistas (supuesto que es discutible), dos de cada

tres jóvenes estarían dispuestos a colaborar más para ayudar a Colombia a afrontar sus retos.

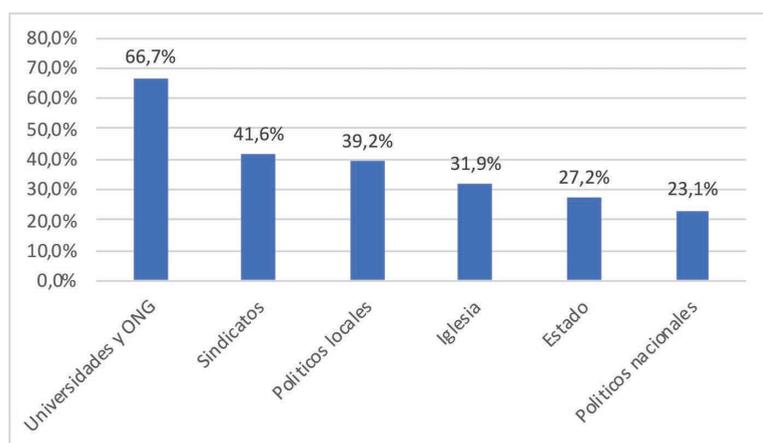
Gráfico 6. **Salida, voz y lealtad ¿Qué estarían dispuestos a hacer los jóvenes en Colombia?**



Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, noviembre 2020

El mensaje de crítica y cambio – que no ruptura – es aún más patente cuando se les consulta por las instituciones en las que confían. Las universidades (públicas y privadas) concentran el apoyo de dos de cada tres jóvenes colombianos, muy por encima de sindicatos y poderes políticos locales, más próximos a los ciudadanos. Las instituciones más tradicionales del Estado (policía y jueces), y de la política nacional apenas son mencionadas por uno de cada cuatro jóvenes como confiables.

Gráfico 7. **¿En qué confían los jóvenes de Colombia?**



Fuente: Encuesta ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes en Colombia?, noviembre 2020

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Colombia, al igual que el resto de los países de Latinoamérica, enfrenta nuevos retos de desarrollo. La pandemia derivada del impacto de Covid-19 los ha agudizado, pero estos eran conocidos: baja productividad y modesto crecimiento económico, elevada desigualdad y vulnerabilidad de las nuevas clases medias, y desconexión de los ciudadanos con las instituciones.

Dicen que Hirschman acuñó el término *fracasomanía inspirado en la tendencia latinoamericana a no apreciar los avances y enfocarse en lo negativo*. Sin duda, las protestas de los jóvenes, iniciadas antes de la pandemia y retomadas recientemente, pusieron de manifiesto la profundidad y amplitud de los retos. Pero lejos de algunas interpretaciones pesimistas, las movilizaciones sociales hacen emerger una juventud comprometida con contribuir al cambio. Nuestro breve análisis de la Encuesta liderada por la Universidad del Rosario sugiere que un nuevo contrato social puede emerger si se combinan algunas acciones tradicionales (voto, pago de impuestos, participación en política), con nuevas formas de involucramiento más próximas con los retos de desarrollo como el voluntariado y las donaciones. Las universidades y las ONG deben colaborar con este cambio, y canalizar todo el capital y la energía movilizados. Somos optimistas.

### NOTAS

- 1 • Las opiniones y análisis son responsabilidad exclusiva de los autores, y no necesariamente son compartidas por la Universidad del Rosario.
- 2 • OCDE/CEPAL/CAF (2019), Latin American Economic Outlook 2018. Rethinking Institutions for Development.
- 3 • Adelman, J. (2013), *Worldly Philosopher: The Odyssey of Albert O. Hirschman*. Princeton University Press.
- 4 • Universidad del Rosario (2020 y 2021), ¿Qué piensan, sienten y quieren los jóvenes?
- 5 • Las primeras encuestas fueron realizadas del 8 al 19 de enero de 2020 y la técnica utilizada fue muestreo por interceptación, previa estratificación de zonas geográficas de las ciudades que conformaron el ámbito geográfico de estudio. Los datos muestrales se calibraron a las estructuras poblacionales para las variables de sexo, grupos de edad y nivel socioeconómico. Finalmente, en cuanto al instrumento construido para la encuesta, vale la pena mencionar que se incluyeron seis módulos: sociodemográficos, qué piensan los jóvenes, qué sienten los jóvenes, qué proponen los jóvenes, en qué o quién confían los jóvenes y cómo se comunican/organizan los jóvenes.
- 6 • Para conocer las percepciones de los jóvenes sobre los desafíos de ellos y de Colombia se hicieron las siguientes preguntas abiertas “¿Cuáles son los principales problemas de su vida hoy?” y “Para usted, ¿cuáles son los principales problemas del país?”. Adicionalmente, se les realizó una pregunta cerrada para conocer los problemas de cada región: “De la siguiente lista ¿cuáles son los cinco PRINCIPALES problemas que afectan a su municipio?”
- 7 • Se incluyeron dos preguntas relacionadas con su rol activo; una pregunta abierta Frente a los problemas que hemos venido hablando anteriormente, ¿usted qué soluciones propone?, y una pregunta cerrada ¿Usted qué está dispuesto a hacer para aportar/solucionar los problemas del país?
- 8 • En esta nueva encuesta realizada en noviembre de 2020 se tomó una muestra de 1.489 jóvenes entre los 18 y 32 años en las mismas ciudades del estudio de enero del mismo año.
- 9 • Hirschman, A.O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press
- 10 • Normalizamos las respuestas con base 100 para evitar respuestas múltiples y caracterizar de manera más clara las percepciones y acciones potenciales.

## REFORMA POLICIAL EN COLOMBIA: URGENTE Y PENDIENTE DESDE HACE TRES DÉCADAS

### CATALINA GIL PINZÓN

*Coordinadora de Proyectos en Fundación Friedrich Ebert en Colombia*

### Y CATALINA NIÑO GUARNIZO<sup>(1)</sup>

*Oficial de Programa-Global Drug Policy Program de Open Society*

#### RESUMEN

Desde hace más de veinte años se han realizado diagnósticos, discusiones, recomendaciones, reformas y contrarreformas para abordar cuestiones críticas de la institución policial como el control interno, la transparencia e independencia de las investigaciones adelantadas en casos de violencia o corrupción, la formación profesional y la capacitación, el formato y organización de la carrera policial, y la priorización de labores dentro de la organización. Todas estas son cuestiones que siguen vigentes en el debate actual.

**Palabras clave:** Reforma policial, transparencia, derechos humanos

#### ABSTRACT

For more than twenty years, diagnoses, discussions, recommendations, reforms and counter-reforms have been carried out to address critical issues of the police institution such as internal control, transparency and independence of investigations carried out in cases of violence or corruption, professional training and the training, format and organization of the police career, and the prioritization of tasks within the organization. All of these are issues that remain relevant to the current debate.

**Keywords:** Police reform, transparency, human rights

En 2019 Colombia vivió una serie de protestas masivas en las que los manifestantes demandaban mejor acceso y financiación a la educación, la implementación decidida del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC y el fin de los asesinatos de líderes sociales. Esas manifestaciones estuvieron marcadas por múltiples denuncias de abuso y brutalidad policial<sup>(2)</sup>. Durante una de las protestas en noviembre de ese año, Dylan Cruz, de 18 años, fue alcanzado por un disparo de un agente del ESMAD que le causó la muerte (BBC, 2019). Hoy, dos años después del caso que conmocionó al país y se convirtió en un símbolo de la violencia policial contra los manifestantes, aun no hay ninguna condena o decisión judicial sobre el caso.

Luego vino la noche del 9 de septiembre de 2020. Una “noche de terror” fue el término usado por varios medios locales de Colombia para describir lo que pasó esa noche (9S) en Bogotá y otros municipios del país. De acuerdo a cifras del ministro de Defensa del momento, esa noche murieron trece civiles y 403 personas resultaron heridas (194 policías). A fines del mismo mes, el medio independiente colombiano La Silla Vacía publicó una investigación<sup>(3)</sup> donde confirman que miembros de la Policía mataron a bala a tres jóvenes que participaron en esas protestas. Esto se logró comprobar por medio de la reconstrucción de videos difundidos de manera aislada.

A finales de abril de 2021 comenzó un estallido social con manifestaciones nunca antes vistas en el país, en protesta por la propuesta de reforma tributaria presentada por el gobierno, la crisis desatada por la pandemia y el descontento generalizado por la situación del país. *El manejo que la Policía dio a las movilizaciones fue violento y brutal*. Gracias a las redes sociales quedaron registrados muchos abusos flagrantes en el uso de la fuerza y violaciones muy graves de derechos humanos.

Según datos de Statista, se presentaron 3.405 casos de violencia policial, 1.445 detenciones arbitrarias, 648 intervenciones violentas de la fuerza pública, 175 disparos con armas de fuego hechos por policías, 1.133 casos de violencia física, 43 homicidios, 47 personas heridas en los ojos y 22 casos de violencia sexual por parte miembros de la fuerza pública. Los hechos generaron fuertes críticas y pronunciamientos de actores nacionales e internacionales, e incluso una visita de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *La necesidad de una reforma policial volvió de nuevo a estar en el centro de la agenda pública*, con planteamientos y propuestas desde muy diversos sectores sobre cuáles deberían ser los cambios y cómo llevarlos a cabo.

Pero esta discusión no es nueva para el país. Como veremos en la siguiente sección, desde 1993 se ha planteado la necesidad, y en ciertos momentos la urgencia, de reformar la policía, y sin embargo, muchos de los puntos que se discutían a comienzos de los años noventa siguen siendo centrales en los debates actuales sobre transformación policial.

Hoy parece haber una nueva oportunidad para reformar la Policía Nacional. Pero para lograrlo, como señalaremos en la tercera sección, debemos tener en cuenta la necesidad de cambios organizacionales, de estructura y de doctrina, que desmilitaricen la institución, mejoren las condiciones laborales del personal, e incorporen una perspectiva de derechos humanos y de género, además de cambios en otros frentes como la reforma a las políticas de drogas o la redistribución de funciones entre diversas entidades del Estado, entre

otros. Se necesita también una participación activa y una veeduría constante del proceso por parte de la sociedad civil.

En la última sección señalamos que todo esto es fundamentalmente un asunto de voluntad política sostenida, que requiere un liderazgo civil decidido, y que nos concierne a todos y todas como ciudadanos colombianos. Esperamos que este artículo aporte elementos para la discusión sobre esta cuestión clave para el país.

## **BUSCAR UNA MEJOR POLICÍA NO ES UNA CUESTIÓN NUEVA PARA EL PAÍS**

Desde hace más de veinte años se han realizado diagnósticos, discusiones, recomendaciones, reformas y contrarreformas para abordar cuestiones críticas de la institución como el control interno, la transparencia e independencia de las investigaciones adelantadas en casos de violencia o corrupción, la formación profesional y la capacitación, el formato y organización de la carrera policial, y la priorización de labores dentro de la organización. Todas estas son cuestiones que siguen vigentes en el debate actual.

Tomando como base el análisis realizado por Pablo Casas (2005) a continuación repasamos sintéticamente las principales reformas y contrarreformas realizadas entre 1993 y 2003:

**1993.** Dentro de la Policía había fraccionamiento interno, casos de corrupción y sectores infiltrados por Cartel de Cali. También existía una carrera policial poco profesionalizada, bajos niveles de bienestar y seguridad para sus miembros y débiles mecanismos de control disciplinario y auditoría interna. Además, había poca cercanía entre la institución y las autoridades nacionales y locales y la ciudadanía.

Era evidente la necesidad de una reforma. *Sin embargo, solo hasta el lamentable hecho de la violación y asesinato de una menor de edad dentro de una estación de policía, el gobierno de turno encontró una justificación para iniciar el proceso de transformación.* Este proceso se inició con la creación de dos Comisiones Consultivas<sup>(4)</sup> y culminó con la expedición de una Ley y cinco Decretos como resultado de un diálogo abierto entre diferentes sectores de la sociedad.

**1995.** Mientras el país vivía una situación de gran inestabilidad debido a la relación de la campaña del Presidente Ernesto Samper con el narcotráfico y a los duros golpes de la guerrilla a fuerzas armadas, la Policía Nacional gozaba de reconocimiento y credibilidad debido, principalmente, a los logros (refutables) obtenidos en la lucha contra las drogas y al inicio de un proceso interno de depuración y lucha contra la corrupción.

Como resultado de este posicionamiento, que le otorgó mayor poder y autonomía, la institución comenzó su propio proceso de contrarreforma. A pesar de que hubo nuevas reformas, fue clara también la intención de echar para atrás varios cambios adoptados en 1993. Hubo resistencia hacia un servicio más descentralizado y especializado, a un mayor control interno y a una relación y coordinación más cercana con autoridades locales y ciudadanía.

**2003.** Los nuevos escándalos de corrupción policial, como el manejo indebido de recursos y el hurto de más de dos toneladas de cocaína decomisadas a grupos narco-traficantes, dejaron en entredicho varias de las contrarreformas propuestas en 1995, especialmente las relacionadas con el control interno.

Ante esta situación, el gobierno nacional crea una Misión Especial (conformada por civiles expertos en policía y seguridad ciudadana) para realizar un diagnóstico y hacer recomendaciones con especial énfasis en los mecanismos de control. Las recomendaciones de tipo organizacional, administrativo y gerencial que dependían en su mayoría de la Policía, fueron recogidas en un Plan de Mejoramiento. Sin embargo, las recomendaciones de fondo y de mayor trascendencia fueron, irónicamente, rechazadas por el Gobierno nacional.

Sin embargo, las recomendaciones de fondo y de mayor trascendencia fueron, irónicamente, rechazadas por el Gobierno nacional.

Además de estos momentos de reforma y contrarreforma es vital considerar dos hitos más: la Política de Defensa y Seguridad Democrática y el Acuerdo de paz celebrado entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Para la implementación de la política insigne del gobierno de Álvaro Uribe (2002 - 2010), Política de Defensa y Seguridad Democrática, se hicieron algunos cambios significativos relacionados con la operación y funciones de la Policía. Al contrario de la desmilitarización de la institución que se había buscado con algunas reformas, esta política requería que la Policía fuera una fuerza militar más para apoyar el objetivo central que era la lucha antisubversiva.

Como consecuencia, hubo confusión interna sobre cómo entender el rol policial, lo que afectó a su posicionamiento dentro del sector de defensa y seguridad y la relación con otros cuerpos del mismo. *También hubo un deterioro del esfuerzo de encaminar la función de la Policía hacia la seguridad ciudadana para encargarla de regular la convivencia y de atender las necesidades cotidianas de seguridad de las personas y las administraciones locales* (Casas Dupuy, 2005). Una vez más la Policía debía priorizar la seguridad y protección del Estado y no la seguridad ciudadana.

Con respecto al Acuerdo de Paz, éste no contempló una reforma al sector de seguridad, a diferencia de la mayoría de los acuerdos de este tipo. Las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC habrían podido ser una oportunidad para introducir cambios que hicieran que la Policía finalmente abandonara su corte militar y se centrara en asuntos de seguridad ciudadana.

Las dificultades de una verdadera reforma del sector de seguridad en Colombia, en gran medida debidas a las fuertes reticencias al cambio que vienen del sector mismo, fueron evidentes con la no inclusión del asunto en los puntos del acuerdo con las FARC. Hay quienes señalan que de haber intentado discutir el tema en la mesa de conversaciones, la oposición de los cuerpos de seguridad y defensa habría impedido llegar al acuerdo que se logró.

En junio de 2021, el presidente Iván Duque y el Mayor General Jorge Luis Vargas, Director General de la Policía anunciaron un proceso de transformación integral de la institución. Este anuncio se da en un contexto de estallido social, profundo inconformismo con el gobierno actual y fuertes críticas de gran parte de la ciudadanía, algunos partidos políticos y la comunidad regional e internacional por el actuar violento de la Policía durante las protestas.

El 20 de julio, día en que se conmemora la independencia de Colombia, el gobierno nacional y la Policía radicaron dos proyectos de ley<sup>(5)</sup> que le apuntan a prestar un mejor servicio, más cercano a la ciudadanía, más profesional y con enfoque en derechos humanos; a la estructuración de un plan de carrera profesional; a alinear y actualizar la normas disciplinarias a estándares internacionales de Derechos Humanos; y a incluir dentro del Estatuto de Policía la efectiva participación ciudadana.

Además de esos dos proyectos, desde el año pasado se han presentado ante el Congreso otras iniciativas legislativas, especialmente por miembros de partidos de la oposición, que buscan regular el uso de la fuerza y y la actuación de la Policía en manifestaciones públicas (Proyecto de Ley 038 de 2020), fortalecer el carácter civil de la Policía (Proyecto de Ley 319 de 2020) y desmontar el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) para crear la Unidad especial de diálogo y mediación policial (Proyecto de Ley 038 de 2021). Estas iniciativas son una muestra de la falta de actual consenso político frente al tipo de transformación que requiere la policía. \*\*\*

Al analizar los intentos de reforma realizados en estos años queda la impresión de que los cambios se han producido en el margen, contrarrestados en varias ocasiones bien por contrarreformas explícitas o por un insuficiente desarrollo e implementación posterior. Además, la falta de indicadores específicos, transparentes, continuados y sujetos a veeduría externa impide calibrar hasta qué punto dicha impresión se constata en mediciones concretas de evaluación de impacto.

De lo anterior es posible extraer cuatro aprendizajes clave para pensar en cómo hacer viables las reformas que se requieren. Primero, la Policía Nacional aparece como una institución que se resiste al cambio y que asume como una amenaza, que en ocasiones se considera en términos de ofensa, que otras instituciones y actores ejerzan control a cualquier nivel sobre ella. Segundo, hay una serie de anclajes en el contexto por parte de la Policía y algunos gobiernos nacionales (p.ej. la ilegalidad de los mercados de drogas o el surgimiento de grupos armados al margen de la ley) que sirven para justificar y atar esa resistencia a los cambios.

Tercero, la demanda de una transformación policial no ha sido sostenida en el tiempo (ni el monitoreo o seguimiento de las reformas implementadas). Solo parece activarse cuando hay un hecho específico (p.ej. muerte de una menor en una estación, hecho de corrupción) que evidencia la disfuncionalidad de la institución. Cuarto, a cualquier emprendedor político que decida emplear una parte de su capital público en lograr un cambio en la Policía no le resulta fácil enfrentarse a esta institución y por esto muchos de los anuncios de reformas o conformaciones de misiones y comisiones empiezan y terminan en la coyuntura del momento.

## ¿QUÉ ACCIONES CLAVE SE DEBEN HACER PARA TRANSFORMAR REALMENTE A LA POLICÍA?

La reforma policial en Colombia es un asunto urgente y a la vez muy controvertido. Aunque parece haber consenso sobre la necesidad de hacer cambios, las posturas sobre cuáles deben ser esos cambios varían mucho y en algunos casos se oponen entre sí. En ese contexto, hay algunos puntos que hemos identificado como claves, teniendo en cuenta las pasadas reformas y contrarreformas y el actual proceso de transformación, en cualquier intento de transformar a la policía.

*Si la política de drogas no se reforma la transformación integral a la Policía queda incompleta.* Implicar activamente a la policía en la lucha contra el narcotráfico ha hecho que la institución se vea involucrada en escándalos de corrupción, que no tenga incentivos suficientes para priorizar otros asuntos de seguridad y que haya recibido por muchos años un entrenamiento militar. También, algunos gobiernos, como el actual que nuevamente han narcotizado la agenda de seguridad, se excusan en esta lucha para no realizar cambios a fondo en la policía.

Además, debido a que, irónicamente, la lucha contra el narcotráfico también le ha traído a la policía reconocimiento nacional e internacional, no es claro que haya voluntad política para disminuir su responsabilidad en esta cuestión. No tener un rol protagónico en la lucha contra el narcotráfico y centrarse en asuntos de seguridad ciudadana puede considerarse un retroceso o una “baja de estatus” para algunos miembros de esta institución.

Por lo anterior es fundamental que el próximo presidente promueva una reforma a la política de drogas. Además de ser ineficiente<sup>(6)</sup> y no afectar el mercado de drogas, continuar con la lucha contra el narcotráfico tal cual está es sobrecargar a la policía de tareas (p.ej. erradicación cultivos de coca, incautaciones de sustancias a pequeña escala) que la alejan cada vez más de los ciudadanos a los que debe proteger. Adicionalmente, es congestionar el sistema judicial que no logra procesar oportunamente los casos, lo cual fortalece la impunidad, las dificultades de acceso a la justicia, y aumenta el hacinamiento carcelario<sup>(7)</sup>.

Por esto es fundamental comenzar a pensar más seriamente en una regulación eficaz de los mercados de drogas. En términos de consumo de sustancias psicoactivas, debemos pasar a un enfoque de salud pública y de derechos, lo cual implica poner el énfasis en la reducción de daños y la generación de oportunidades, tareas que otras instituciones como los ministerios de salud, trabajo o educación pueden asumir con mayor eficiencia que la policía. En cuanto a los cultivos ilícitos, habría que enfocar los esfuerzos en perseguir a los grupos que controlan el negocio en vez de perseguir campesinos que no tienen otros medios de subsistencia. Descargar a la policía de estas funciones permitiría que pueda asumir más efectivamente tareas de prevención del delito y de garantía de la convivencia ciudadana, que son parte fundamental de su razón de ser.

Es fundamental que el próximo presidente promueva una reforma a la política de drogas

## ¿QUIÉN VIGILA A LA POLICÍA NACIONAL?

Uno de los asuntos que tiene más impacto en la desconfianza que una gran parte de la ciudadanía siente frente a la policía es la impunidad<sup>(8)</sup> frente a las denuncias de abusos en el uso de la fuerza y de violaciones de derechos humanos por parte de miembros de la institución. Una de las razones de esa falta de resultados es la poca independencia y la debilidad de los organismos que deben realizar las investigaciones.

La Inspección General hace parte de la línea de mando de la institución, al igual que la Justicia Penal Militar y Policial, sistema que carece de legitimidad y de competencia para juzgar asuntos de seguridad ciudadana, que caen en la órbita de la Policía. Por otra parte, los organismos de control externos -Contraloría y Procuraduría- no actúan con la suficiente diligencia y efectividad para procesar los casos de abusos policiales especialmente cuando hay una afinidad política con el gobierno de turno y la policía.

*En aras de disminuir los niveles de impunidad y fortalecer la independencia judicial actual proceso de transformación policial debería incluir una mejora decidida de la independencia del Inspector General, que no debería estar en la línea de mando, y limitar la competencia de la Justicia Penal Militar solo al personal militar -si no es posible políticamente desmantelarla. Al mismo tiempo se necesita dotar a los organismos de control de recursos y personal con capacitación suficiente para hacer las investigaciones y determinar las sanciones que correspondan de manera oportuna.*

## LA DESMILITARIZACIÓN DE UNA POLICÍA MUY MILITARIZADA

Una reforma real de la policía en Colombia requiere convertirla en un cuerpo verdaderamente civil, como establece la Constitución, cosa que hoy no se cumple. Como dijimos, esto tiene razones históricas relacionadas con el conflicto armado interno y con la lucha contra el narcotráfico, que hicieron que la institución asumiera una doctrina y una estructura propias de los cuerpos militares: la noción del enemigo interno que pone en riesgo la seguridad del Estado y la persecución de quienes son percibidos como tales. Así, la policía termina siendo una organización jerárquica con un arraigado espíritu de cuerpo y con equipamiento y armamento más parecido al de las fuerzas armadas que a las de una institución civil.

El caso del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) es un ejemplo de lo anterior. El manejo violento que este cuerpo ha dado a las protestas sociales evidencia que no ha garantizado los derechos y libertades que debería proteger. Las cifras muestran también la gran impunidad que rodea los abusos por parte de sus miembros (ver nota al pie 6). El ESMAD necesita una reforma profunda o incluso ser desmantelado, dada la falta de legitimidad que tiene frente a amplios sectores sociales y el impacto indirecto que eso tiene sobre la confianza ciudadana en la policía. Se necesitan protocolos claros de comportamiento, formación efectiva en derechos humanos, investigaciones y sanciones oportunas en los casos en que corres-

Una reforma real de la policía en Colombia requiere convertirla en un cuerpo verdaderamente civil, como establece la Constitución, cosa que hoy no se cumple.



ponda y, sobre todo, una transformación profunda de doctrina que supere la noción del enemigo interno y que ponga como objeto de la seguridad no tanto al Estado sino a los ciudadanos.

Aunque el actual proceso de transformación incluye una mejoría en la formación del personal no es claro si esta formación cambiará el carácter militar de la institución. Si se aprueba la propuesta de crear el Viceministerio de Políticas de Defensa y Seguridad Ciudadana quizás sería una oportunidad para comenzar a diseñar políticas públicas con enfoque en seguridad ciudadana y, en consecuencia, con enfoque en prevención más que en la defensa. Sin embargo, mantener ambos temas dentro de la misma instancia puede dificultar lograr una policía realmente dedicada a la seguridad de las personas.

El que la policía nacional esté bajo la órbita del Ministerio de Defensa es parte del problema y es algo que debe cambiar. Pero eso no es suficiente. Lograr ‘civilizar’ a la policía requiere cambios de doctrina, estructura y cultura organizacional y un compromiso e interés por parte de los altos mandos. Por otro lado, se necesita fortalecer las capacidades de liderazgo y control civil de la institución, es decir, contar con personal civil que conozca el sector y que se encargue efectivamente de formular y de hacer seguimiento a la implementación de las políticas de seguridad.

## ¿UNA VERDADERA APLICACIÓN DE LOS ENFOQUES DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS (DDHH)?

Las cuestiones de género y de DDHH llegan a la policía desde “el deber ser” y por eso la discusión de fondo sobre ambas aun es incipiente. Aunque uno de los objetivos del proceso de transformación policial es tener un servicio de policía con enfoque en derechos humanos, es fundamental que esto no termine en solo adicionar más cursos y capacitaciones en esta temática. Una evaluación externa de las capacitaciones o formaciones en DDHH puede servir para definir la efectividad de las mismas. También es fundamental el compromiso e interés por parte de los altos mandos, porque si no hay una verdadera voluntad estas capacitaciones seguirán siendo cosméticas.

Sobre los enfoques de género se puede decir que hay aun más rezago. La policía, que es el reflejo de la sociedad, sigue siendo profundamente machista y sus miembros son reticentes a los cambios en este frente. En esta cuestión hay, al menos, tres puntos para la discusión. El primero es la inclusión de mujeres y personas lgbt dentro de la institución y la posibilidad de que éstas lleguen hasta los más altos cargos.

De acuerdo con algunas personas expertas en género y policía que participaron en unos diálogos por la red social Twitter liderados por una de las autoras, aunque hay esfuerzos en términos de incorporación para lograr una mayor representación de mujeres dentro de la institución, esta sigue siendo baja (entre 10 y 20% en América Latina) y aún persiste la noción de que ellas deben estar ante todo en funciones administrativas de escritorio o de cuidado de poblaciones vulnerables como infancia o juventud. Faltan aun verdaderas transformaciones culturales tanto dentro de la institución policial como dentro de la sociedad para mejorar la representación y superar las concepciones tradicionales sobre

las funciones que pueden desempeñar las mujeres policías. En cuanto a la inclusión de población lgbt, este es un debate que aun no ha comenzado.

El segundo aspecto está relacionado con la incapacidad de la institución para responder ante las diferentes violencias que se ejercen contra las mujeres y personas lgbt. Al ser una institución patriarcal y muy masculinizada, el personal policial muchas veces no tiene el conocimiento ni las herramientas necesarias para abordar de una forma eficiente y no revictimizante hechos violentos hacia mujeres y personas lgbt.

El tercer punto es el trato estigmatizador y violento que reciben las mujeres y personas lgbt<sup>(9)</sup> por parte de algunos miembros de la institución. La violencia contra la población trans por ejemplo es muy alta y la desconfianza de parte de estos sectores frente a la policía es total. En cuanto a las mujeres<sup>(10)</sup>, en el contexto de las protestas sociales como las ocurridas durante el paro nacional la noción de enemigo interno que maneja la policía quedó en evidencia con las múltiples denuncias de maltrato y violencias sexuales que sufrieron algunas mujeres que marchaban.

De nuevo, se requieren reformas profundas de doctrina y cambios de cultura organizacional que toman tiempo y requieren decisión política y constancia, y no solo entrenamientos o cursos de unas pocas semanas que solo sirven como información pero no logran tener impactos en los procedimientos policiales.

## UNA INSTITUCIÓN QUE VELE POR EL BIENESTAR Y LA SALUD MENTAL DE SUS MIEMBROS

Un factor clave en términos de la calidad del servicio de policía es la calidad de las condiciones laborales del personal de la institución, que en Colombia es muy baja. Al día de hoy no existe una carrera policial que dé la oportunidad a todas las personas que entran como patrulleros de llegar un día a cargos directivos (y los proyectos de ley presentados por el actual gobierno tampoco la contemplan, por lo que las diferencias entre oficiales y suboficiales se mantendrán); los ascensos muchas veces se hacen siguiendo consideraciones personales y no criterios de desempeño; los salarios son bajos y los turnos de trabajo largos, en parte por un déficit importante en el número de policías que requiere el país. Este punto de la duración de los turnos es especialmente crítico en el caso de personal que debe manejar altas cargas de estrés y tomar decisiones en situaciones complejas y de mucha tensión como es el caso de quienes atienden protestas ciudadanas.

El mejoramiento de las condiciones laborales del personal policial es fundamental si se quiere mejorar el servicio. No se necesita solamente tener más policías, sino seleccionarlos, entrenarlos y remunerarlos mejor; generar incentivos y condiciones adecuadas para que lleven a cabo su trabajo con apego a las normas (al respecto, un asunto que se ha mencionado en muchos espacios en el actual contexto en Colombia es la necesidad de atender la salud mental de los policías); y darles oportunidades justas de ascenso. Algunos de estos temas requieren cambios en la cultura organizacional de la institución

que son complejos y de largo plazo. Precisamente por ello deben comenzar a discutirse lo antes posible para comenzar a transitar el camino que lleve a su materialización.

## UNA INSTITUCIÓN CON MUCHAS FUNCIONES QUE ABARCA POCO

La policía en Colombia tiene asignadas demasiadas funciones. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana entregó a la institución muchas tareas que otras autoridades podrían atender mejor. Esto aumenta la carga laboral del personal policial y al mismo tiempo lo expone más a cometer errores en la prestación del servicio y a oportunidades para la corrupción, uno de los problemas que erosionan la legitimidad de la Policía frente a los ciudadanos.

Es necesaria una mejor distribución de tareas entre las diversas instituciones públicas, lo cual va más allá de un proceso de reforma policial, pues requiere fortalecer las capacidades de otras entidades y diseñar lineamientos para asegurar que no descarguen sus responsabilidades en la Policía, algo que ocurre con frecuencia (Grupo de Trabajo FIP-Fescol, 2021a).

## UNA REFORMA POLICIAL CON PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL, LA ACADEMIA Y EL CONGRESO

Aunque existen centros de pensamiento y organizaciones de sociedad civil que vienen trabajando en el tema de reforma policial desde hace mucho, en los últimos dos o tres años se ha generado mucho más interés al respecto por parte de organizaciones de derechos humanos y de base, y otros actores políticos. Esto se debe en gran medida a la violencia policial y los graves abusos que se han observado en las movilizaciones sociales ocurridas desde 2019.

*Frente a estos casos el papel de denuncia y veeduría ciudadana que cumplen las organizaciones sociales es fundamental* y, dados los problemas de impunidad, falta de transparencia y poca rendición de cuentas de la policía, específicamente en temas de violencia policial, se requiere sostener el interés en documentar los casos y en hacer seguimiento a los procesos. El papel de la academia también es importante para apoyar esos esfuerzos, así como para analizar y proponer alternativas de política pública.

Por su parte el Congreso tiene la responsabilidad no solo de legislar sino de hacer un control político efectivo para que las reformas se implementen verdaderamente y para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en las actuaciones policiales. Aunque ambas son funciones que les corresponden constitucionalmente, los y las congresistas tienden a dedicarse a presentar y aprobar nuevas leyes, que luego en muchos casos se quedan en el papel, y descuidan la supervisión y el control político que son fundamentales para el buen desempeño de la policía y las demás instituciones del

sector de seguridad. Las razones de esto son diversas y van desde el desconocimiento del tema hasta relaciones transaccionales entre miembros del Congreso y de la Policía, que atiende más a intereses particulares que a la necesidad de mejorar la institución.

## REFLEXIÓN FINAL

Yanilda González, autora de la publicación *Authoritarian police in democracy contested security in Latin America*, argumenta que en América Latina la policía tiene un poder estructural tan grande que es capaz de resistir cambios profundos. También llama la atención sobre la sostenibilidad de los procesos de transformación policial debido a que muchas reformas pueden ser anuladas pronto, antes de que puedan consolidarse y mostrar resultados.

La Policía Nacional de Colombia y los procesos (e intentos) de reforma y contrarreforma son un ejemplo de lo anterior, algo alarmante en el contexto actual de necesidad de una verdadera transformación policial. Precisamente pensando en los cambios que ha vivido el país en los últimos años, con el Acuerdo de paz, el aumento de las movilizaciones y protestas, la pandemia y el estallido social, es necesario que como sociedad nos preguntemos ¿cuál es la policía que queremos? y ¿cómo podemos llegar a acuerdos sobre este asunto? Es claro que la policía es una institución difícil de transformar por su poder y su resistencia al cambio; entonces, ¿por dónde comenzar? Al contrario de lo que muchos piensan, estas son preguntas que nos conciernen a todos los y las colombianas.



Debemos reflexionar sobre cuál es el papel que queremos que la policía tenga en nuestra sociedad y, en ese sentido, cuánto poder queremos darle y cómo queremos controlarla.

Desde nuestro punto de vista y como un aporte a la discusión, más allá de los cambios que se refieren específicamente a la institución policial, *hay que subrayar que la reforma de la policía requiere también reformas en muchas otras entidades del Estado y, ante todo, voluntad política para llevarlas a cabo.* Esto en tanto que estas reformas requieren tiempo, recursos y compromiso de largo plazo para consolidarse. Es necesario redistribuir funciones, fortalecer las capacidades de los organismos de control y también de las instancias de supervisión como el Congreso, promover cambios de doctrina, impulsar transformaciones en la cultura organizacional que toman años, y en algunos casos, ir en contravía de prácticas y nociones que están muy arraigadas en la institución y sus miembros.

Esa voluntad política para dirigir desde los altos mandos civiles un proceso de reforma de este tipo no existe hoy en Colombia. El actual gobierno nacional ha sido ambiguo, cuando menos, en condenar los abusos y la violencia policial y, por el contrario, ha defendido a la institución en contra de las evidencias y las críticas tanto internas como de organismos como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Es de esperar que el próximo gobierno entienda que modernizar a la policía para que pueda atender los desafíos de la seguridad ciudadana en un contexto de posacuerdo es fundamental para construir condiciones de convivencia pacífica en el marco del Estado de derecho que se supone que es Colombia.



## NOTAS

- 1 • Agradecemos la colaboración de Diana Mateus para la construcción de este artículo.
- 2 • Según el informe de Temblores ONG “Bolillo, Dios y Patria”, durante 2019 la fuerza pública fue responsable de 89 homicidios. También señala que entre 2017 y 2019, según el Instituto de Medicina Legal, la Policía habría estado involucrada en 39.613 casos de violencia física.
- 3 • La investigación titulada “La Silla reconstruye cómo policías mataron a los tres jóvenes de Verbenal” fue ganadora del Premio Gabo en la categoría Innovación (2021 construcción de este artículo. Según el informe de Temblores ONG). Este premio reconoce anualmente los mejores trabajos periodísticos de Iberoamérica.
- 4 • Una conformada por miembros de la policía y otra por representantes de la sociedad civil, clase política, gremios y funcionarios de otras entidades gubernamentales.
- 5 • Para mayor información consultar: [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_3\\_proyecto\\_de\\_ley\\_carrera\\_y\\_profesionalizacion\\_280721.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla_3_proyecto_de_ley_carrera_y_profesionalizacion_280721.pdf) y [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla\\_4\\_proyecto\\_de\\_ley\\_estatuto\\_disciplinario\\_policial\\_280721.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/cartilla_4_proyecto_de_ley_estatuto_disciplinario_policial_280721.pdf)
- 6 • PDe acuerdo con el último informe (2020) de UNODC Colombia el país está produciendo más cocaína con menos áreas sembradas. Además, según el último Informe Mundial sobre Drogas (2021) ni la pandemia ha podido reducir el consumo de sustancias psicoactivas en el mundo.
- 7 • Ver “Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia (2017)”: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- 8 • En el caso del ESMAD, aunque hay 34 procesos con 42 víctimas de lesiones personales, 3 procesos con 3 víctimas de abuso de autoridad y 5 procesos con 5 víctimas de homicidio, no hay ningún agente judicializado o sindicado en ninguno de ellos (Liga contra el silencio, 2019),
- 9 • Ver: “2020, el año con la cifra más alta de violencia policial, asesinatos y amenazas contra personas LGBT: <https://colombiadiversa.org/blogs/2020-el-ano-con-la-cifra-mas-alta-de-violencia-policial-asesinatos-y-amenazas-contr-personas-lgbt/>
- 10 • Ver “El acoso policial a las mujeres que protestan en Colombia: si así son las marchantes qué rico echarles gases”: <https://elpais.com/internacional/2021-05-05/si-asi-son-las-marchantes-que-rico-echarles-gases-como-acosan-los-policias-a-las-mujeres-que-protestan-en-colombia.html>

## BIBLIOGRAFÍA

BBC News (2019) "Dilan Cruz, Colombian teenager injured by police projectile, diez". BBC News, 26 de noviembre, 2019: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-50557496>

Becerra, Marcela & Hernández, Carlos (2020) "La Silla reconstruye cómo policías mataron a los tres jóvenes de Verbenal". La Silla Vacía, Septiembre 28, 2020: <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/la-silla-reconstruye-como-policias-mataron-a-los-tres-jovenes-de-verbenal/>

Bulla, Patricia., Gómez, Claudia. & Llorente, María Victoria (2016) "De la seguridad para la guerra a la seguridad para la paz. Para un debate de las opciones institucionales". Fundación Ideas para la Paz y Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57210e6f84515.pdf>

Casas Dupuy, Pablo (2005), "Reformas y contrarreformas en la policía colombiana", Documento de Trabajo, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 5 de abril de 2005. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformascontrarreformas.pdf>

Chaparro, Sergio., Cruz, Luis Felipe & Uprimny Rodrigo (2017) "Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia". Documentos 37. Dejusticia: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

El Espectador (2021) "Proyectos que prometen transformación en la Policía ya fueron radicados". Redacción Judicial, El Espectador, 20 de julio, 2021: <https://www.elespectador.com/judicial/proyectos-que-prometen-transformacion-en-la-policia-ya-fueron- radicados/>

Gaitán, Iván Mauricio (2021) "Reformar la Policía: un proyecto urgente". Razón Pública, julio 26, 2021: <https://razonpublica.com/reformar-la-policia-proyecto-urgente/>

González Yanilda (2017) "Por qué las reformas policiales suelen fracasar: las lecciones de Latinoamérica". InSight Crime, julio 26, 2017: <https://es.insightcrime.org/noticias/ analisis/por-que-reformas-policiales-suelen-fracasar-lecciones-latinoamerica/>

La Liga Contra el Silencio (2019) "20 años de claroscuros del ESMAD". La Liga contra el Silencio, Diciembre 12, 2019: <https://ligacontraelsilencio.com/2019/12/19/20-anos-de-claroscuros-del-esmad/>

Presidencia de la República de Colombia (2021) "Hoy damos un paso trascendental en la transformación de la Policía Nacional": Duque". Julio 19, 2021: <https://idm.presidencia.gov.co/prensa/hoy-damos-un-paso-trascendental-en-la-transformacion-de-la-policia-nacional-210719>

Policía & Democracia (2019) "Yanilda González: "En América Latina la policía tiene un poder estructural enorme, capaz de resistir cambios profundos". Policía & Democracia. Agosto 31, 2019: <https://www.policaydemocracia.org/blog/post-19>

Policía Nacional de Colombia (2021) - Micrositio Transformacional Policial: <https://transformacion.policia.gov.co/>

Silva, Daniel (2020) "13 civiles muertos y más de 400 heridos en dos días de protestas en Colombia por la muerte de Javier Ordóñez". CNN Español, Septiembre 11, 2020: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/09/11/10-civiles-muertos-y-mas-de-400-heridos-en-dos-dias-de-protestas-en-colombia-por-la-muerte-de-javier-ordonez/#0>

UNODC Colombia (2021) "Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020". Julio 2021: [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)

UNODC (2021) "Global Overview: drug demand drugs supply". Booklet 2. Junio 2021: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html>

## DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN

*Movimiento por la Paz -MPDL-*

*Octubre, noviembre y diciembre 2021*

### NACIONAL

## HACE 40 AÑOS EMPEZAMOS A VOLAR

El 15 de noviembre de 1981 se celebraba en Madrid la manifestación “Por la paz, el desarme y la libertad” convocada por más de 200 organizaciones y asociaciones. Fueron alrededor de cuatro horas por las calles de la capital española y más de 250.000 personas en una concentración símbolo de la lucha por la paz tras 40 años de oscuridad y dictadura y el intento de golpe de Estado de ese año. Una concentración pacifista por el desarme mundial, frente a la militarización y al ingreso de España en la OTAN.

Y ese día, ese momento, esa unión con personas que luchaban para cambiar las cosas en una España convulsa y polarizada, fue el germen de la ONG Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), hoy Movimiento por la Paz. Esas personas fueron Pilar Miró, Cristina Alberdi, Rosa León, Enrique Tierno Galván, Francisco Umbral, Javier Krahe, Joaquín Sabina, Luís Eduardo Aute y una larga lista de grandes referentes, quienes decidimos crear una asociación acogida a la entonces vigente Ley de Asociaciones de 1964.

La historia de la organización ha ido ligada a estas cuatro décadas de democracia en España, con una labor fundamentada en las necesidades sociales del momento, a nivel internacional con acciones de cooperación y ayuda humanitaria, y en España con un trabajo dirigido al apoyo de diferentes colectivos sociales en situación de vulnerabilidad, entre los que se incluyen acciones con migrantes y solicitantes de asilo. También a nivel internacional con acciones de cooperación y ayuda humanitaria en más de 36 países, desde las guerras de los Balcanes al huracán Mitch.

El Movimiento por la Paz sigue hoy intrínsecamente vinculado a lo que requiere el mundo actual, apoyando a personas en situación de vulnerabilidad, más aún tras el impacto de la pandemia COVID-19, a mujeres víctimas de violencias, a solicitantes de protección internacional, a la infancia más desprotegida o promoviendo iniciativas frente al cambio climático o los discursos de odio.

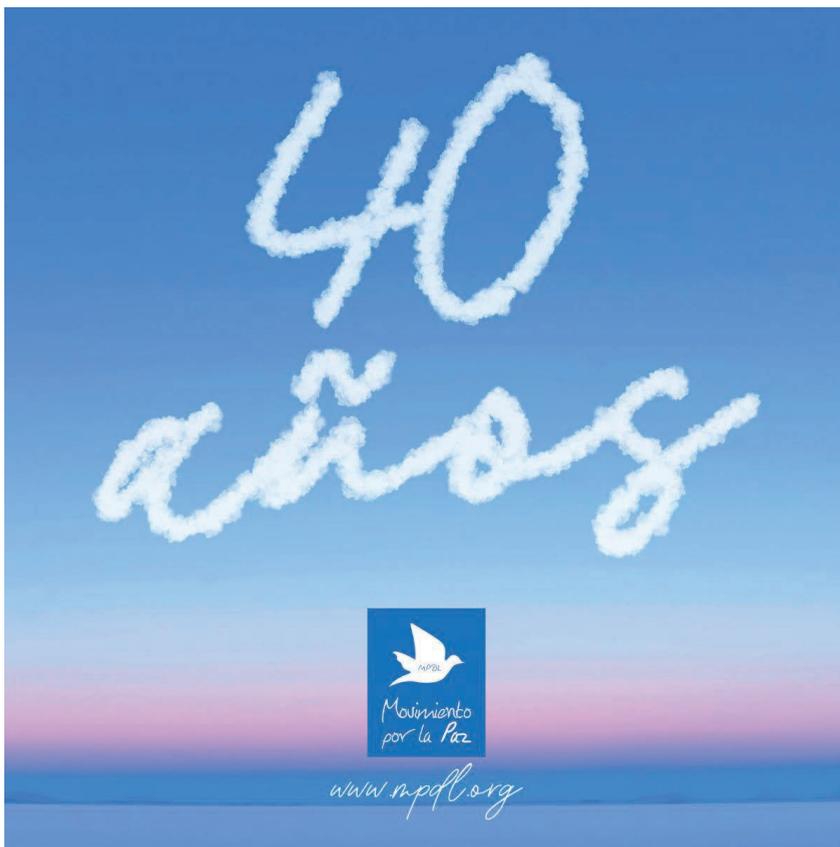
En el mundo actual, la lucha por el cuidado del planeta y los derechos de las personas,

la lucha contra el machismo, el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia, y a aporofobia se ha convertido en una obligación personal y social, si no queremos volver atrás. Ni un paso atrás en derechos, en libertades, en igualdad.

Igual que hace 40 años, hoy seguimos trabajando por un futuro mejor y es por ello que nuestra labor en el día a día se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible-ODS. "No dejar a nadie atrás": ese es el objetivo y lema de la Agenda 2030, que fue firmada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 y que desde entonces aglutina a países y actores en la construcción de un mundo más justo, sostenible y equitativo para todas las personas. Desde el Movimiento por la Paz -MPDL- queremos ser parte activa en este ilusionante proyecto.

Hace 40 años empezamos a volar. Hoy, cuatro décadas después de aquella marcha multitudinaria que soñaba con la paz, el desarme y la libertad, es urgente recordar que la paz es mucho más que la ausencia de guerra, un estandarte que reivindica la paz como el cuidado de las personas y del planeta.

**Francisca Sauquillo y Manuel de la Rocha Rubí**  
**Presidenta de Honor y Presidente del Movimiento por la Paz -MPDL-**



## EXPOSICIÓN DE FOTOGRAFÍA 'MUJERES: PROTAGONISTAS DEL CAMBIO'

La exposición de fotografía "Mujeres: protagonistas del cambio" organizada por la ONG Movimiento por la Paz -MPDL- refleja, a través de imágenes y breves relatos, el papel de las mujeres en los procesos de cambio social y la lucha contra el machismo en nuestras sociedades.

Las fotografías de la muestra han sido realizadas por personas de diferentes países y constituye la tercera edición del Concurso Fotográfico "Realidades en Transformación", este año con el título "Mujeres: protagonistas del cambio".

De las imágenes recibidas para el concurso, se han expuesto 10 fotografías elegidas a través de un jurado y una votación popular en redes sociales. La exposición ha podido visitarse gratuitamente en octubre, noviembre y diciembre en la Estación de Sevilla - Santa Justa y Madrid Puerta de Atocha, y cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de ADIF a través de su Programa Estación Abierta.

*#RealidadesEnTransformación*

Exposición de Fotografía

### "MUJERES: PROTAGONISTAS DEL CAMBIO"

19 NOVIEMBRE - 03 DICIEMBRE

JARDÍN TROPICAL DE LA ESTACIÓN  
PUERTA DE ATOCHA DE MADRID



#RealidadesEnTransformación | mpdl.org |



## ENCUENTRO "SIN NOSOTRAS NO HABRÁ PAZ: MUJERES, TRABAJO Y MUNDO RURAL"

Con el objetivo de crear un espacio de diálogo desde el cual contribuir a visibilizar el papel de las mujeres en la construcción de un modelo sostenible de producción y convivencia desde el feminismo y la ecología, el Área de Sensibilización y la delegación

de Cantabria del Movimiento por la Paz -MPDL- organizaron el 10 de diciembre el encuentro "Sin nosotras no habrá paz: mujeres, trabajo y mundo rural" en el CASYC de Santander.

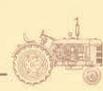
Por último, el acto finalizó con la Contó con las intervenciones de compañeras de la delegación en Cantabria, así como con una mesa redonda sobre mujer, trabajo y cooperativismo: iniciativas y experiencias desde el medio rural con Toñi de la Iglesia, codirectora de la Asociación La Ortiga Colectiva, Isa Rodríguez, de Besarte Fibre Natural, Rosario Arredondo, sindicalista de UGAM-COAG y cooperativista, y Ana Lucía Restrepo, economista defensora de los pueblos originarios y voluntaria del Movimiento por la Paz Cantabria.

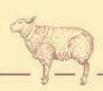
El acto finalizó con la proyección de "Mujeres del campo", seguida de una charla/entrevista con la directora del documental, Marta Solano.



**ENCUENTRO "SIN NOSOTRAS NO HABRÁ PAZ"**

# Mujeres, trabajo y mundo rural





**Viernes 10 de diciembre 2021, de 10:00 a 14:00 horas**

**CASYC Fundación Caja Cantabria (c/ Tantin, 25. Santander)**

**Con la proyección del documental "Mujeres del campo" de Marta Solano**

ORGANIZA 

FINANCIA 

COLABORA **Fundación Caja Cantabria** 

## PRESENTACIÓN ONLINE: LA DIGITALIZACIÓN

El 21 de octubre presentamos online el nº 141 de la revista Tiempo de Paz, "La digitalización", donde tuvimos ocasión de conversar sobre cómo la denominada digitalización no es un proceso sencillo, barato ni neutro, sino que constituye una revolución en nuestras vidas.

En la presentación contamos con las intervenciones de relevantes expertos/as y autores/as del número. La bienvenida y presentación corrió a cargo de Francisca Sauquillo, Presidenta de Honor del Movimiento por la Paz -MPDL-, mientras el editorial fue conducido por Carlos Fernández Liesa, Director de Tiempo de Paz.

Posteriormente, la introducción y moderación fueron llevadas a cabo por José Moisés

Martín Carretero, Coordinador del número, que a su vez habló del tema “Hacia un pacto social digital”. Por su parte, las y los autores conversaron sobre sus temas para la revista: Lucía Alonso Blanco sobre “Que nadie se quede atrás. Herramientas digitales para el empleo de las personas mayores de 45 años”; César Ramos “Política y reputación en la era digital”; Pau Solanilla “Ética pública y digitalización: hacia un nuevo humanismo tecnológico”; Anabel Suso Araico “Brecha de género y digitalización: ¿dónde nos encontramos?”; Jesús Salgado “Una digitalización sostenible” y José María Zambrano “¿Smart city: tecnificación o humanización de la ciudad?”. El vídeo de la presentación completa puede encontrarse en el canal de Youtube del Movimiento por la Paz.

Presentación *online* en Zoom | N° 141 Revista Tiempo de Paz

## LA DIGITALIZACIÓN

Una revolución en nuestras vidas

Jueves 21 de octubre, 19:30 horas, VIA ZOOM  
Inscripciones [bit.ly/inscripcion-digitalizacion](https://bit.ly/inscripcion-digitalizacion)

- \* **La digitalización.** Francisca Sauquillo y Carlos Fernández Liesa
- \* **Hacia un pacto social digital.** José Moisés Martín Carretero
- \* **Que nadie se quede atrás. Herramientas digitales para el empleo de las personas mayores de 45 años.** Lucía Alonso Blanco
- \* **Política y reputación en la era digital.** César Ramos
- \* **Ética pública y digitalización: hacia un nuevo humanismo tecnológico.** Pau Solanilla
- \* **Brecha de género y digitalización: ¿dónde nos encontramos?** Anabel Suso Araico
- \* **Una digitalización sostenible.** Jesús Salgado
- \* **¿Smart city: tecnificación o humanización de la ciudad?** José María Zambrano







[www.revistatiempodepaz.org](http://www.revistatiempodepaz.org) | #RevistaTiempoDePaz | [mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org)



## INTERNACIONAL

### POR LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA

Entre el 18 y el 29 de octubre una delegación compuesta por dos profesionales de la Fundación MPDL Colombia visitó España, donde pudo intercambiar conocimientos y visitar diferentes procesos y agentes sociales.

En estos días, las y los compañeros pudieron formarse y fortalecer capacidades para incorporar voluntariado juvenil en su organización; reunirse presencialmente con integrantes del patronato que residen en España; compartir su conocimiento del contexto colombiano y su trabajo en construcción de paz con 53 estudiantes del Máster en Acción Solidaria Internacional y de Inclusión Social de la Universidad Carlos III de Madrid; intercambiar con integrantes de la Escuela de Paz del Movimiento Por la Paz en Madrid y con 110 jóvenes de institutos de educación secundaria de Huelva. Las y los participantes destacan como muy positivo el poder acercar realidades y tejer redes de solidaridad y apoyo mutuo.

La Fundación, que centra su trabajo en el desarrollo territorial y la construcción de paz en Colombia, se constituyó en 2016 tras la firma de los Acuerdos de Paz, y desde entonces no ha dejado de apoyar a los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad por la guerra, la violencia socio-política, el empobrecimiento y/o las crisis co-existentes en el país, contando para ello con valiosos apoyos internacionales como el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento de Valencia o la Unión Europea.



## PROMOCIÓN AMBIENTAL EN CUBA

El 9 de diciembre, el Movimiento por la Paz -MPDL- en Cuba visitó junto a jóvenes promotores y promotoras ambientales la Quinta de Los Molinos, un oasis verde en el corazón de Centro Habana. Allí aprendieron que para garantizar la vida en el planeta es imprescindible modificar nuestros hábitos de consumo. Para ello, apuestan por las tres erres de la ecología: reducir, reciclar y reutilizar.

Las compañeras agradecieron a la Casa del niño y la niña de Centro Habana su constante labor pedagógica en la comunidad. "Educar con amor es iluminar la vida para siempre", citando al ilustre pensador cubano E.J. Varona, también reconocieron el apoyo de la Diputación de Granada en España y a todas y todos los granadinos por su apuesta sincera por la cooperación y solidaridad Internacional.



## SEMINARIO LATINOAMERICANO

El Movimiento por la Paz -MPDL-, Solidar Foundation y la Unión Europea organizaron el Seminario Latinoamericano Online 'Transición ecológica justa, feminista y desde los pueblos'. Los días 16, 23 y 30 de noviembre, y el 7 de diciembre, a través de cuatro encuentros online con relevantes expertas y expertos en la materia, las jornadas abordaron temas como "Transición verde, conceptos clave en América Latina", "Transición ecológica feminista y desde los pueblos", "Transición justa para los colectivos en situación de vulnerabilidad" y "El papel de los distintos actores para una transición justa: OSC, empresas y Organismos Internacionales".

**Seminario Latinoamericano**

16 noviembre, 2021  
Sesión 1: TRANSICIÓN VERDE. CONCEPTOS CLAVE EN LA REALIDAD DE AMÉRICA LATINA.

23 noviembre 2021  
Sesión 2: TRANSICIÓN ECOLÓGICA FEMINISTA Y DESDE LOS PUEBLOS

30 noviembre, 2021  
Sesión 3: TRANSICIÓN JUSTA PARA LOS COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

7 diciembre, 2021  
Sesión 4: EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA: OSC, EMPRESAS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

9h Guatemala, 10h Colombia y 16h Bruselas (Interpretación inglés - español)

Inscríbete: <https://form.gle/PR9qdKVv7AJ78b4YA>

UNIÓN EUROPEA solitar NETWORK ORGANISING INTERNATIONAL SOLIDARITY

**TRANSICIÓN ECOLÓGICA JUSTA, FEMINISTA Y DESDE LOS PUEBLOS**

## INICIATIVA EUROPEA EU AID VOLUNTEERS

EU Aid Volunteers es una iniciativa de la Unión Europea que ofrece oportunidades de voluntariado humanitario internacional con diferentes perfiles profesionales a ciudadanos/as de la UE y residentes de larga duración en países miembros. En el marco de la iniciativa EU Aid Volunteers, el Movimiento por la Paz cuenta con la certificación de organización de envío y lidera el proyecto Volunteering for Social Change: The value of EU Aid Volunteers for inequalities reduction and local resilience building.

En diciembre abrió una nueva convocatoria de vacantes, con oportunidades de voluntariado humanitario internacional en varios países donde la ONG trabaja y para diversos perfiles. Porque la solidaridad entre personas, organizaciones y países es más necesaria que nunca. Más información: [www.mpd.org/evaidvolunteers](http://www.mpd.org/evaidvolunteers)



# REVISTA DE REVISTAS

## TAMER AL NAJJAR TRUJILLO

*Universitat Jaume I*

### COLOMBIA

• **Cardona Mejía, L. y Cardona Ramírez, S. (2021). "Tendencias y retos en la gestión de organizaciones deportivas: Perspectivas en Colombia"**. SPORT TK-Revista EuroAmericana de Ciencias del Deporte, vol. 10, no. 1, pp. 59-66. Edita: Universidad de Murcia: Servicio de Publicaciones. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=22113>

*Resumen:* "Este estudio tuvo como objetivo reconocer las tendencias y retos en la gestión de organizaciones deportivas públicas y privadas de Colombia. Para ello, se desarrolló un análisis teórico desde la literatura alrededor del tema y un análisis de contenido con información que se aportó en un panel de reconocidos expertos en el área. Los resultados señalan la innovación, la incorporación de tecnologías de la información y la comunicación, la gestión del cambio organizacional, la necesidad de fortalecer los perfiles de formación de los dirigentes, el relacionamiento interinstitucional y el trabajo en redes, como algunos de los retos más importantes para los directivos. Constituye un punto de partida para el diseño de planes en las organizaciones y planes de formación y capacitación para directivos".

• **Cunin, E. (2021). "¿Reparar la esclavitud en Colombia? Movilización del derecho en un contexto multicultural"**. Revista Colombiana de Antropología, vol. 57, no. 1, pp. 49-69. Edita: Instituto Colombiano de Antropología. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7692041>

*Resumen:* "En Latinoamérica, la abolición de la esclavitud y el acceso a la ciudadanía van de la mano. Quienes descienden de esclavos conocen un proceso de integración ambiguo entre una igualdad formal y la permanencia de jerarquías sociorraciales. El giro multicultural de 1980-1990 enfatizó la necesidad de reconocer las diferencias y definió a las poblaciones afrodescendientes como un grupo étnico. En este contexto, ¿qué lugar ocupan las reparaciones de la esclavitud? Con base en la movilización del derecho, este artículo estudia dos sentencias de la Corte Constitucional sobre las reparaciones de la esclavitud enfocándose en tres temas: la articulación entre lógicas políticas y jurídicas de acción; el papel de la historia en el tribunal y la redefinición de las relaciones entre pasado y presente; y el racismo estructural en la propia administración judicial. La conclusión abre la reflexión sobre las transformaciones del marco multicultural reveladas por las reparaciones".

• **Doria Falquez, L. M., Reales Silvera, L. y Russo de Vivo, A. R. (2021).** “Condiciones de vida después del desplazamiento forzado: Experiencias y percepciones de niños, niñas y sus cuidadores”. *Psicoperspectivas*, vol. 20, no. 1, pp. 95-105. Edita: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: Escuela de Psicología. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7829690>

**Resumen:** “Esta investigación tuvo como objetivo explorar las experiencias y percepciones de los niños, niñas y sus cuidadores con historia de desplazamiento forzado beneficiarios de un Programa de Recuperación Psicoafectiva en la ciudad de Barranquilla, Colombia. El proyecto está sustentado en una metodología cualitativa con diseño de estudio de casos; se analizaron 28 entrevistas semiestructuradas realizadas a los cuidadores principales, así como los registros en los diarios de campo de la experiencia de los niños durante el programa. Los resultados muestran que las condiciones de vida adversas y la inestabilidad económica son una de las consecuencias intergeneracionales más salientes del desplazamiento forzado y que esto tiene un impacto en los diferentes contextos en los que interactúan niños, niñas y sus cuidadores. Además, se encontró que las dinámicas familiares están permeadas por el abandono y la violencia. Los resultados apuntan a que las consecuencias del desplazamiento son intergeneracionales, exponiendo a las familias a interactuar en contextos que pueden afectar en su capacidad para promover el sano desarrollo de los niños y niñas”.

• **Guerra Molina, R. y Badillo Sarmiento, R. (2021).** “Desecuritización y securitización del narcotráfico en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia”. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 29, pp. 8-27. Edita: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7783251>

**Resumen:** “El artículo analiza el proceso de desecuritización y securitización del narcotráfico en Colombia y la influencia del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) en este proceso. Para ello, se utiliza como enfoque teórico el concepto de securitización desarrollado por la Escuela de Copenhague. A través del método de Análisis Político del Discurso (APD), se contemplan los actos de habla de las administraciones Santos y Duque, a fin de identificar las justificaciones para las decisiones que tomaron y los cambios de enfoque de estas en la lucha contra las drogas ilícitas. Se concluye que el Acuerdo de Paz fue un intento de desecuritización de la estrategia de lucha contra el narcotráfico en Colombia, dado que intentó resaltar la dimensión política de un mercado ilegal como este e instó al Estado a propender por una solución integral más allá del combate militar y la amenaza a la seguridad nacional”.

• **Ospina Correa, J. D., Osorio Cachaya, J. G., Henao Arroyave, Á. M., Palacio Acevedo, D. A., y Giraldo Builes, J. (2021).** “Retos y oportunidades para la industria minera como potencial impulsor del desarrollo en Colombia”. *Tecnológicas*, vol. 24, no. 50, pp. 239-256. Edita: Instituto Tecnológico Metropolitano. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7833480>

**Resumen:** “Colombia ha incluido la minería en su plan estratégico de desarrollo como principal motor productivo. Surgen intereses y apuestas de inversión internacional que

potencian la expansión de la minería a gran escala. El oro sigue incrementando su valor en plena tormenta bursátil por la expansión del coronavirus, donde alcanza un precio de 1940 dólares-onza, se ubica en valores máximos durante los últimos años, demuestra ser el mecanismo en la huida del riesgo de inversores, se potencia la industria minera y, a su vez, la expansión de los procesos de minería artesanal y en pequeña-escala. Las consecuencias por la expansión de las actividades de extracción mineral pueden conducir a un estado de calamidad ambiental, no sólo social, sino a ecosistemas y salud de las comunidades aledañas. En este artículo, se hace una revisión de la literatura asociada a la industria minera, destacando los principales desafíos del sector a partir de la presentación de una mirada integral y multidisciplinar del entorno, resaltando algunos indicadores ambientales y su impacto en el ámbito local. Esto permite sugerir, desde la perspectiva académica, las bases mínimas para implementar mejores prácticas de política ambiental para desarrollar una producción minera sostenible. Para esto, se establecen los puntos críticos para la gestión normativa y la evaluación de la sostenibilidad, estrategia fundamental para la toma de decisiones en el sector. Estos puntos críticos permiten priorizar el desarrollo de métricas de eficiencia en el proceso de transformación mineral y, de esta manera, aportar a la construcción de indicadores comunes de protección de la biodiversidad. Desde el punto de vista social, la gestión integral permitirá fortalecer mejores prácticas y apelará por la responsabilidad social-corporativa, otorgándoles a las comunidades locales los mecanismos de participación necesarios para intervenir en los conflictos por las áreas mineras”.

• **Ríos, J. y González, J. C. (2021). “Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa”.** Revista Española de Ciencia Política, no. 55, pp. 63-91. Edita: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7836963>

*Resumen:* “Este artículo tiene como principal propósito analizar la dimensión territorial de la construcción de paz prevista en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Tras casi cuatro años de su firma, la situación de violencia dirigida contra los desmovilizados de la guerrilla y líderes sociales exhibe las dificultades del Estado colombiano para transformar las dinámicas territoriales del conflicto. Como se mostrará, esta violencia, además, tiene un marcado componente periférico al concentrarse mayormente en los departamentos colombianos del nororiente, de la región Pacífico y del sur y el suroccidente. Allí concurren, muy particularmente, la presencia de las mayores estructuras criminales, la casi totalidad de la superficie cocalera y dinámicas de violencia estructural y debilidad institucional notables. Todos estos factores serán abordados, mayormente, a través de los datos ofrecidos por fuentes gubernamentales y complementados por herramientas de análisis elaboradas por los autores”.

• **Serrano Serrato, L. V. y Torres Benavides, O. (2021). “Análisis del crecimiento del sector de economía solidaria en el área de agricultura y su aplicación a la formación”.** Publicaciones, vol. 52, no. 3, pp. 357-378. Edita: Facultad de Educación y Humanidades del Campus de Melilla (Universidad de Granada). Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8079497>

*Resumen:* “Esta investigación se enmarca en el estudio del sector agrícola de Colombia en relación con el crecimiento de la economía solidaria en la actividad de agricultura,

caza, silvicultura y pesca. El objetivo de esta investigación es determinar cuál ha sido el crecimiento del sector de economía solidaria en este tipo de actividades económicas en los periodos 2002-2017. Esta investigación es de carácter descriptivo, con un enfoque cuantitativo de análisis de datos estadísticos de tendencias. Los resultados permitieron identificar el crecimiento de las organizaciones de economía solidaria en el sector agrícola en el país, sin embargo, este crecimiento aún está muy lejos de la media de crecimiento del sector de economía solidaria, lo que muestra que se deben fortalecer los mecanismos para el desarrollo de organizaciones de economía social y solidaria en el sector agrícola, con el fin de incrementar la competitividad y el desarrollo del sector agrícola en Colombia”.

• **Tamayo Plazas, M. A. (2021).** “Las fuentes de la memoria: usos de la historia y las ciencias sociales en el Proyecto Colombia Nunca Más”. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, vol. 48, no. 1, pp. 203-230. Edita: Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7716948>

**Resumen:** “Este artículo analiza las relaciones entre la memoria y la historia en el caso del Proyecto Colombia Nunca Más (PCNM) y el trabajo de memoria que llevó a cabo en las décadas de 1990 y 2000. Se trata de la iniciativa de un grupo de organizaciones defensoras de derechos humanos para la construcción de una memoria de la violencia reciente en el país relacionada con crímenes de Estado. El objetivo de este trabajo es explorar las prácticas de memoria de esta iniciativa, haciendo énfasis en el uso de la historia y las ciencias sociales para los fines de la memoria, con base en la documentación del archivo institucional del PCNM, informes publicados y entrevistas semiestructuradas a participantes del proyecto. Encontramos que esta iniciativa memorial recurrió tanto a la información acumulada durante años por distintas organizaciones de derechos humanos y testimonios de las víctimas, como a conceptos, técnicas y literatura propios de las ciencias sociales, provocando deslizamientos e intersecciones entre distintos marcos de sentido, los de una iniciativa de memoria y los de las ciencias sociales. Se analiza cómo la información y los recursos académicos son apropiados por el pcnm e integrados en su narrativa acerca del pasado-presente de violencia, en un momento de importantes cambios en la movilización social por defensa de los derechos humanos en Colombia y América Latina”.

**Porque cada pequeño gesto suma...**



**Soy Empresa Amiga**

**del Movimiento por la Paz**

*Contigo, por la defensa  
de los **Derechos** Humanos*



[www.mpdl.org/colabora/empresas](http://www.mpdl.org/colabora/empresas)



# EMERGENCIA SANITARIA Y SOCIAL

Millones de personas  
pueden caer en la **pobreza y la exclusión social**.

**ACTÚA** para evitarlo: [www.mpdl.org/covid19](http://www.mpdl.org/covid19)







# SEDE CENTRAL MOVIMIENTO POR LA PAZ - MPDL-

C/ Martos 15 · 28053 – Madrid - ESPAÑA

Tlfn: 91 429 76 44 · Fax: 91 429 73 73

mpdl@mpdl.org

[mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org)

## ANDALUCÍA

### *Almería*

c/ José Artés Arcos, 34,  
Entresuelo, oficina A.  
04004 Almería, España  
Tel: 950 26 33 52  
[almeria@mpdl.org](mailto:almeria@mpdl.org)

### *Cádiz*

c/ Granja San Javier, 5 - Local.  
11500 Puerto de Santa  
María, Cádiz, España  
Tel: 956 774 993  
[cadiz@mpdl.org](mailto:cadiz@mpdl.org)

### *Granada*

c/ Placeta de Marte, 2,  
Local Bajo - La Chana  
18015 Granada, España  
Tel: 958 276 951  
Fax: 958 276 951  
[granada@mpdl.org](mailto:granada@mpdl.org)

### *Sevilla*

c/ Imagen, 6, 4ºD  
41003 Sevilla, España  
Tel: 954 222 134  
Fax: 954 222 134  
[sevilla@mpdl.org](mailto:sevilla@mpdl.org)

## BALEARES

### *Palma de Mallorca*

Apartado de correos 729.  
07011 Palma de Mallorca,  
España  
[mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org)

## GALICIA

### *Santiago de Compostela*

Rúa Lisboa, 2, Local  
15707 Santiago de Com-  
postela - Galicia  
Teléfono: 981 801 622  
[s.fernandez@mpdl.org](mailto:s.fernandez@mpdl.org)

## OTRAS SEDES

## CANTABRIA

### *Cantabria*

c/ Tres de Noviembre 24,  
bajo derecha. 39010 San-  
tander, Cantabria, España  
Tel: 942 37 63 05  
[cantabria@mpdl.org](mailto:cantabria@mpdl.org)

## CASTILLA – LA MANCHA

### *Toledo*

Travesía de Barrio Rey, 2,  
1º  
45001 Toledo, España  
Tel: 925 25 72 35  
Fax: 925 25 70 80  
[castillalamancha@mpdl.org](mailto:castillalamancha@mpdl.org)

### *Ciudad Real*

Calle Pozo Dulce, 16  
13001 Ciudad Real,  
España  
Tel/Fax: 926 25 70 24  
[ciudadreal@mpdl.org](mailto:ciudadreal@mpdl.org)

## CASTILLA Y LEÓN

### *Valladolid*

c/ Dos de Mayo, 11 - 8º D  
47004 Valladolid, España  
[mpdl@mpdl.org](mailto:mpdl@mpdl.org)

## CATALUÑA

### *Barcelona*

Carrer de Pere Vergés, 1  
Edifici Piramidó - Local 9.10.  
08020 Barcelona, España  
Teléfono: 93 305 71 73  
[catalunya@mpdl.org](mailto:catalunya@mpdl.org)

## COMUNIDAD VALENCIANA

### *Valencia*

c/ Lérida, 28, bajo  
46009 Valencia, España  
Tel: 963 82 15 31  
Fax: 96 384 26 24  
[comunidadvalenciana@mpdl.org](mailto:comunidadvalenciana@mpdl.org)

## LA RIOJA

### *Logroño*

c/ Bretón de los Herreros,  
16, entreplanta. 26001  
Logroño, La Rioja, España  
Teléfono: 941 28 89 29  
Fax: 941 28 89 29  
[larioja@mpdl.org](mailto:larioja@mpdl.org)

## MELILLA

### *Melilla*

Avda. Duquesa de la  
Victoria, 3, 1º dcha. 52004  
Melilla, España  
Tel: 952 68 01 68  
Fax: 952 68 01 68  
[melilla@mpdl.org](mailto:melilla@mpdl.org)

## PAÍS VASCO

### *Vizcaya*

c/ Fray Gabriel de Lazurtegui  
4, Lonja. 48920 Portugalete,  
Vizcaya, España  
Tel: 946 579 611  
[euskadi@mpdl.org](mailto:euskadi@mpdl.org)

# Cada pequeño gesto suma

Colabora con nosotros en la  
protección de quien más lo necesita

*Hazte nuestro amigo/a por menos de 1€ al mes*



[www.mpd.org/amigxsmpl](http://www.mpd.org/amigxsmpl)