

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ

AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

PLATAFORMA COLOMBIANA DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO

coordinación colombia europa estados unidos

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

En memoria de

CAMILO ANTONIO CASTELLANOS RODRÍGUEZ

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



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

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

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

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

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

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

MARCO: SEGUIREMOS TU INDELEBLE HUELLA COMUNITARIA HACIA LA PAZ



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una publicación de:

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

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

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

Coordinación general
Aura Elizabeth Rodríguez Bonilla. PCDHDD

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

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

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

Fotografías
Víctor de Currea-Lugo

Caricaturas
Julio César González, Matador

Impresión
Ediciones Antropos

Apoyo general
Silvia Juliana Quintero Erasso
Sergio Augusto Ortega

ISBN: 978-958-8592-64-0

La publicación de este libro se hizo gracias al apoyo financiero de Misereor,
Obra episcopal de la Iglesia católica alemana para la cooperación al desarrollo.

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

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

Bogotá, Colombia, septiembre de 2020

TABLA DE CONTENIDO

Presentación ..... **pág. 15**

Prólogo ..... **pág. 21**

DOS AÑOS DE DESGOBIERNO ..... PÁG. 24

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEMOCRACIA SIN GARANTÍAS ..... PÁG. 212

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones y recomendaciones ..... pág. 419

Autorías ..... pág. 431

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRÓLOGO

EL DESGOBIERNO DEL APRENDIZ: AUTORITARISMO, GUERRA Y PANDEMIA

Balance del segundo año de gobierno de Iván Duque

Jesús Alfonso Flórez López [1]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOS AÑOS DE DESGOBIERNO




LICIA
POLICI
POL

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

Corporación Viva la Ciudadanía

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La negación total de la participación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Golpe a la descentralización y a las autoridades locales

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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



LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO CORPORATIVO

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo", Cajar

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

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

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

¿Conversación nacional o diálogo empresarial?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Interferencia y repetición

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

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

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

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

Un Estado capturado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por la pandemia de la covid-19

DE DESACELERACIÓN Y BAJO CRECIMIENTO, A RECESIÓN

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

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

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

La situación colombiana en el último quinquenio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las expectativas para el nuevo año y los choques de demanda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P: proyectado. Pr: preliminar

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

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

La respuesta institucional monetaria y fiscal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

P: proyectado. Pr: preliminar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¿Cómo será la recuperación?

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

EL TRASFONDO DE ESTRATEGIAS INSUFICIENTES PARA ENFRENTARLO

Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, FCSPP

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[4] El numeral 3.4 del Acuerdo final se titula "Acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo" (Acuerdo final, 2016)

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UN REVELADOR BALANCE EN LA LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

La puerta de entrada a la impunidad

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

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

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

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

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

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

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

Ni reforma ni justicia

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

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

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

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

Ataques por acudir a la justicia

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, Movice

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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


LA PAZ ES
ASUNTO
MIO
TUYO
NUESTRO
casa de la mujer

PANDEMIA, DESIGUALDAD Y AUTORITARISMO





DUQUE ANTE LA PANDEMIA: DECRETANDO PARA EL SECTOR FINANCIERO

Wilson Néber Arias Castillo/ Senador de la República.

Introducción

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

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

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

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

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

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

Las medidas económicas del Gobierno

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El debate político tras las medidas económicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enfoque de las políticas de salud

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: *INS- ONS, 2019.*

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

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

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

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

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

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



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

Trabajadores y trabajadoras de la salud: otras víctimas del sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusión: el sistema de salud que se requiere

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Duque año Dos

RETROCESO LABORAL Y DE DERECHOS A DOS RITMOS

Escuela Nacional Sindical, ENS

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

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

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

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

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

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

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

La distopía laboral irrumpe

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

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

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

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

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

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

No cesa la violencia contra el sindicalismo

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

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

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

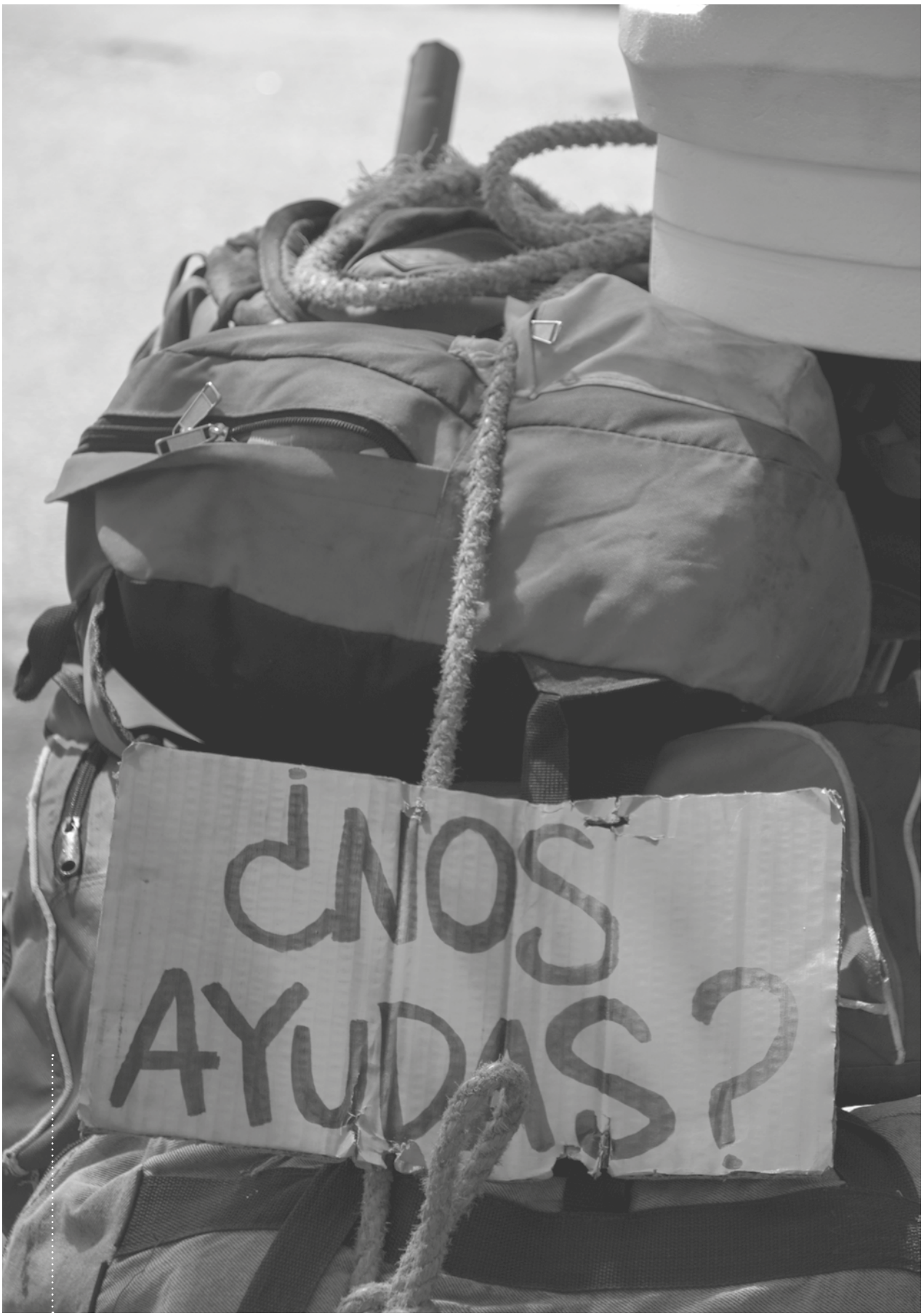
Fuente: *Sinderh-ENS*

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

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

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

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


¿NOS
AYUDAS?

EDUCACIÓN EN TIEMPO DE CONFINAMIENTO

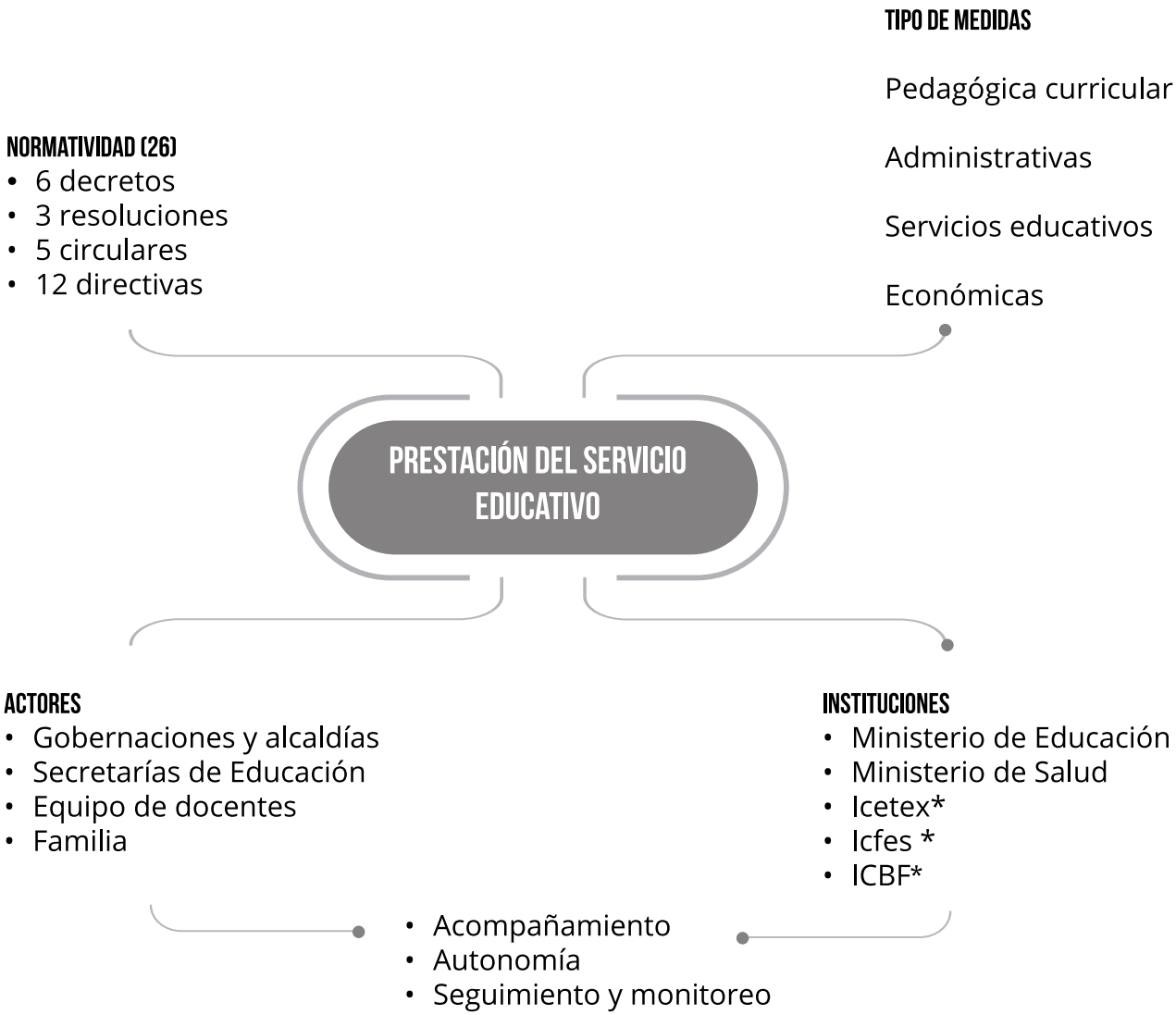
Javier Serrano
Mesa Nacional de Educación Rural

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Los efectos vistos desde las voces de educadores y educadoras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

TEJIENDO EXPERIENCIAS DE EDUCACIÓN RURAL

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

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

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

La voz de la ruralidad

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

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

Agrega, además, lo siguiente:

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

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN COLOMBIA

Balance 2019-2020

Juliana Millán Guzmán
Asociación de Trabajo Interdisciplinario, ATI.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo, Farc-EP. Consultado en https://www.colectivodeabogados.org/?Nuevo-acuerdo-final-para-la-terminacion-del-conflicto-y-la-construccion-de-una

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

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

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

Andreiev Pinzón
Environment and Development Action (ENDA) Colombia

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

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

Participación, agua y pandemia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ONIC señala que

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

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

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

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

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

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

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

Riesgos posteriores a la pandemia

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

PROFUNDIZANDO INJUSTICIAS SOCIALES

Diego Cardona y Andrea Echeverri
Censat Agua Viva

¿Reducción de la deforestación?

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

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

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

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

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

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

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

Extractivismo: el caso del Bosque Seco Tropical

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

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

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

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

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

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



Injusticia ambiental y militarización

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

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

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

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

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

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

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

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

A manera de conclusión

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Portales consultados

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

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

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

Fundación Karisma

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

Recolección de datos en el sector público

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

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

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

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

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

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

La tecnología en pandemia

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

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

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

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

En abril, la revista *Nature* decía:

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

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

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

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

A modo de conclusión

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

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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

LAS SOLEDADES DE LOS COLOMBIANOS Y EL AFLORAMIENTO DEL AUTORITARISMO

Luz María Tobón Vallejo / Periodista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

% mientras el masculino fue de 9,8 %.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DEL ESTADO, BAJO AMENAZA

El despojo se ha profundizado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las nuevas amenazas al futuro de los recicladores

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

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

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

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

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

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

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

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

- Restricciones a los medios de acarreo de tracción humana

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



Referencias bibliográficas

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

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

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

SITUACIÓN CRÓNICA Y ESTADO DE EMERGENCIA DEL PUEBLO INDÍGENA RAIZAL

Jairo Rodríguez Davis
Corporación Raizal Development Center

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

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

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

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

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

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

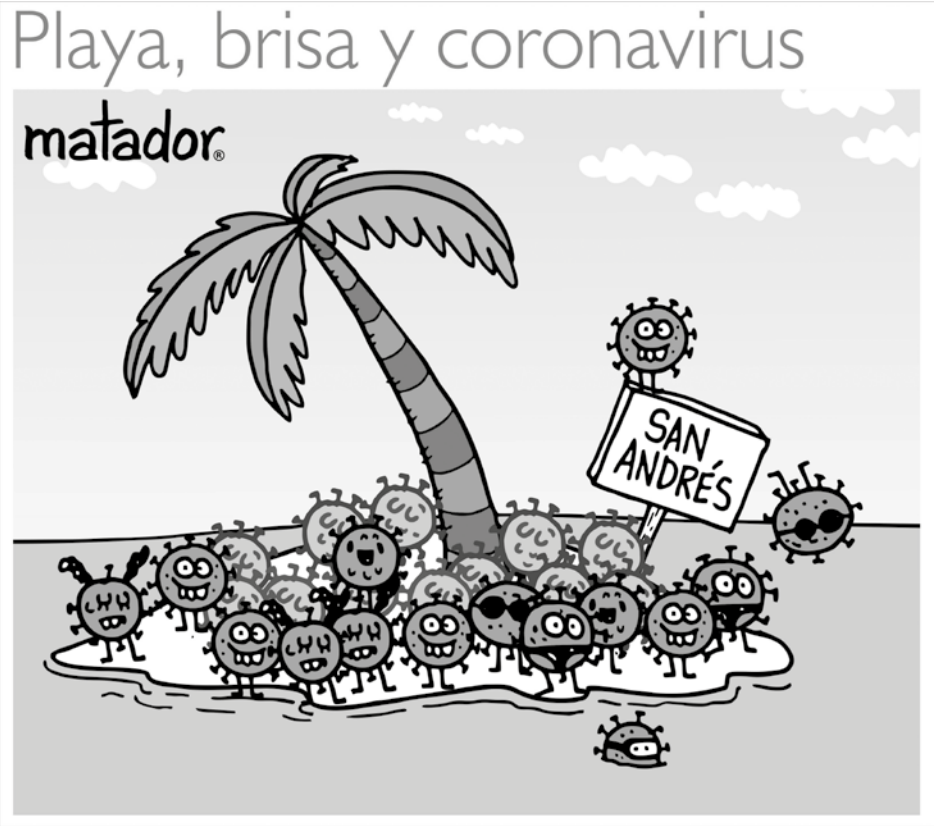
realidades de la vida social y económica de los pueblos raizales del archipiélago y devela los graves estados de inequidad e injusticias sociales, así como el *desconocimiento y la negación de sus derechos humanos* por el Estado colombiano y los gobiernos de turno, que se han profundizado con la pandemia.

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

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

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

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



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

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

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

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

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

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

Pandemia y racismo

PUEBLOS AMAZÓNICOS EN ALTO RIESGO

Foro Social Panamazónico, Fospa-Colombia

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



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

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

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

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



Figura 2.
Tipuyama

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

La pandemia en la Amazonia colombiana

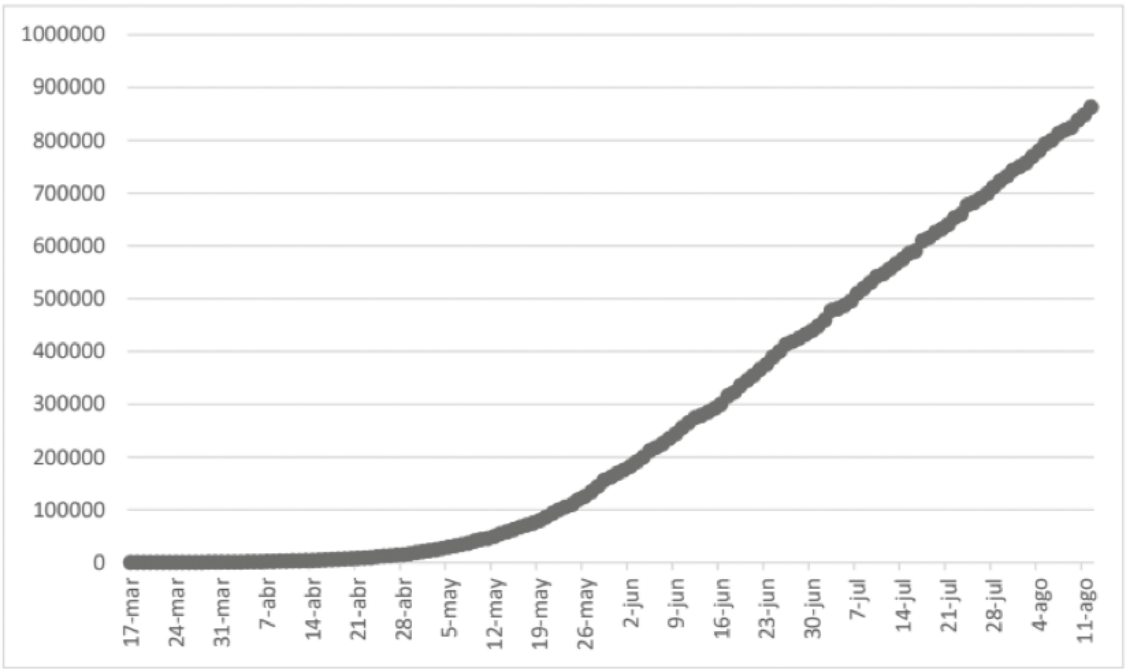
El departamento del Amazonas debería ser el centro de atención nacional en el contexto de la crisis sanitaria que se presenta, con todas sus consecuencias socioeconómicas, políticas y culturales que han emergido como problemas estructurales de la Amazonia. No solamente por lo que representa para el cuidado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

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

Y es que, según registros del Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el departamento es el principal afectado por la expansión del virus en la Amazonia. En su boletín No. 41, del 31 de julio de 2020, la ONIC señaló que había 2.235 casos en Leticia, de los cuales 823 corresponden a población indígena. En el resto de la Amazonia, los municipios y resguardos con mayor población indígena afectada son Orito, Puerto Leguízamo, La Chorrera, Taraira, Mitú, Yavaraté, Mapiripaná, San José del Guaviare y Puerto Asís. Los datos presentados son producto de relacionar el ámbito territorial de los pueblos y las naciones indígenas, los datos recolectados por el SMT y los reportes oficiales del Instituto Nacional de Salud (INS). A partir de estos datos, se deduce que el número de personas fallecidas por millón de habitantes representa la cifra más alta del país, así como que la capacidad de UCI superó hace mucho rato el 100 %.

Al 12 de agosto, la Red Eclesial Panamazónica (Repam) y la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica) identificaron 8.764.687 casos en la Amazonia colombiana (véase grafica 1). En esa cifra, corresponde al departamento del Amazonas el mayor número de casos, con 2.645, sin discriminar por pueblos indígenas. En cuanto a la información general, la figura 2 muestra que los casos en toda la Amazonia suman 862.520 y que los fallecidos llegan a los 22.896. De estos, 22.675 se presentan en Iquitos (Perú) y 45.212 en Manaos (Brasil), con 233 y 2.214 fallecidos, respectivamente.

Gráfica 1 . *Panamazonia:curva de casos confirmados de COVID-19*



Fuente: *Repam (2020).*

La crítica situación en el eje Iquitos-Leticia/Tabatinga-Manaos involucra también otros poblados como La Chorrera y Puerto Nariño, en Colombia, y el Estrecho y Santa Rosa en Perú. Leticia está "separada" de Tabatinga por un punto de frontera instalado en una avenida común, por donde entran personas provenientes de Brasil, en especial, de Manaos, que tiene uno de los cuadros más calamitosos en toda la Amazonia, aunque también lo hacen por el río Amazonas. Pero, Leticia y Puerto Nariño se encuentran, igualmente, conectados por avión y vías fluviales con Iquitos, la ciudad de la Amazonia peruana más afectada por la pandemia. Tal cual sucede con La Chorrera. "Mi papá se encuentra enfermo de covid en La Chorrera. [´También] otros miembros de la comunidad huitoto". Cuenta con angustia Clemencia. Añade que "allí la guardia indígena controla la entrada al territorio, pero el virus se nos debió colar en los productos que llegan de Iquitos y El Estrecho", porque cada quince días es cuando asoma por allí un avión y tiene la posibilidad de enviarles medicamentos, junto con insumos que recogen solidariamente en Bogotá en campañas organizadas por la Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (Opiac).



La triple frontera, el centro de la pandemia

En los 110 mil kilómetros cuadrados del departamento del Amazonas, exactamente el área de los seis departamentos del Caribe, viven cerca de 80 mil habitantes. Estas personas deben transportarse en largos trayectos por río, o en esporádicos vuelos aéreos, para poder tener atención sanitaria. Y no es mucho lo que encuentran: un hospital público, una clínica privada, 111 camas corrientes de hospital y una de cuidados intensivos. Además, cinco respiradores: cuatro de ellos, para adultos y uno, para menores. "En este momento, estamos adecuando el Laboratorio de Salud Pública de Leticia para poder procesar pruebas y que no haya que enviarlas a Bogotá. Lo que pasa aquí no es solo culpa del coronavirus: es el resultado del olvido de todo un país", señala la bacterióloga Mónica Palma. Las distancias geográficas se han alargado por las historicasdistancias sociales y raciales, de manera que multiplican los tiempos de la confirmación de las pruebas de la covid-19 y de la llegada de atención especializada. Así, se vuelven letales para los pacientes de esta enfermedad.

En el departamento del Amazonas viven 80 mil habitantes. Para tener atención sanitaria deben **transportarse en largos trayectos por río, o en esporádicos vuelos. Al llegar, es poco lo que encuentran.**

Mary Carreño, enfermera jefe del puesto de salud en Puerto Nariño, arriba de Leticia, por el río Amazonas, señala:

> Para nadie son un secreto las pésimas condiciones de la infraestructura de salud en la Amazonia. Aquí hay un laboratorio, pero solo para analizar hemogramas y de manera manual. Lo de las remisiones es un "camello", porque la primera opción es mandar [a los pacientes] en bote por el río y [ese viaje] se demora dos horas, si [el bote] tiene motor grande; porque si es un "peque-peque" [canoíta con motor pequeño] son hasta 5 horas. Cuando llega a Leticia, se llama una ambulancia para que recoja al paciente y una se queda en el muelle otras dos horas. Con escasos recursos, que ni tapabocas tenemos suficientes, hemos adaptado una sala de aislamiento para apartar pacientes de covid de otros que llegan con fracturas, malaria, dengue y casos propios de por acá. (Infoamazonia, 2020)

Según Érika Buriticá, médica rural de La Chorrera,

> En el centro de salud, solo contamos con una habitación de hospitalización en pésimas condiciones y con cinco camas para pacientes, tres de ellas en el corredor. Para atender covid-19, no han llegado insumos. Lo último que llegó fueron cuatro gafas de protección, cuatro batas antifluidos, polainas y cuatro tapabocas N-95, que nos toca repartirnos entre 13. Si hubiera pacientes con covid-19, no habría ni cómo entubarlos, solo [podría dárseles] oxígeno y, apenas, hay dos balas en todo el pueblo y mucha población adulta.

Impactos sociales

En todo el Amazonas, las telecomunicaciones solamente funcionan en Leticia y con mucha dificultad, por lo que la tal educación virtual es imposible. Richard Cardona es tutor del programa "Todos a Aprender", del Ministerio de Educación Nacional. Él relata lo siguiente:

> Con la dificultad del internet en Leticia, ensayamos con el teléfono y la distribución de guías, pero, eso tampoco funcionó, por los altos costos de transporte, sobre todo, los del río. Quienes formamos el grupo de tutores del departamento decidimos apostarle a la radio. Por suerte, tengo un vecino que trabaja en una emisora local, a quien le estamos solicitando un espacio de una hora diaria para intentar dar clases. El programa radial consta de varias franjas: unas, para estudiantes; otra, para docentes y otra, para padres de familia. Si quisiéramos funcionar con ese horario durante 3 meses, nos vale míseros 22 millones. Con frecuencia AM, podemos llegar a gran parte del trapecio amazónico, hasta el corregimiento de Tarapacá. A donde la emisora no llega, por ejemplo, a La Chorrera, enviamos el programa, donde la tutora lo transmite por megáfono a la comunidad.

Cerca del 70 % de la población de Leticia y sus alrededores vive del comercio, los restaurantes, la hotelería y el turismo, lo que quiere decir que la crisis pandémica le ha generado situaciones muy difíciles para su sobrevivencia; "con una desventaja mayor [que en las grandes capitales]: si allá se embolatan los auxilios para trabajadores y pequeñas empresas, por aquí, los vemos solo en noticias", remata Enrique Gómez, dirigente del magisterio. Las comunidades indígenas tienen como garantía de vida la convivencia con la selva, los cultivos, la pesca, la salud ancestral. Sin embargo, frente a la expectativa de la educación para sus hijos o la atención de casos de salud complejos, y ante la misma posibilidad de la comunicación, se han acercado a la ciudad, con los riesgos que representa para sus culturas. Además, porque, en estos territorios, quedan pueblos que existían allí antes de la llegada de la "civilización occidental". Hoy, estas comunidades dependen en buena medida de la economía impuesta, de manera que la crisis que la atraviesa les afecta considerablemente.

Las comunidades indígenas viven una situación particular con el covid-19 por razones culturales que el Estado no asimila. Esta falta de reconocimiento ocurre a pesar

de que se han denunciado los patrones históricos de marginalidad como expresiones de discriminación racial. En particular, hay pronunciamientos de preocupación por parte del Relator Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2004), de las Naciones Unidas, y de la Corte Constitucional (2009) por las "amenazas de extinción de varias comunidades en Colombia".

En Leticia, las comunidades indígenas mantienen su tradición de convivir varias familias en una sola casa, lo que en las condiciones de un centro urbano con problemas de vivienda significa un alto nivel de hacinamiento que multiplica rápidamente el contagio. Y quienes se encuentran en las zonas rurales se resisten a ir al hospital, primero, porque el sistema de salud racista no ha considerado la diversidad de lenguas y nadie les entendería, pero además porque no quieren morir allí, sino en sus territorios, volver a ser parte material y espiritual de la vida de la selva.

La militarización: el desconocimiento del territorio y sus culturas

Y en medio de toda esta situación, al Gobierno nacional lo primero que se le ocurre es enviar mil soldados de la Brigada de Selva No. 26 armados, con trajes antifluidos, gafas, polainas y tapabocas, ellos sí, con el propósito de "cuidar la frontera". La reacción local no podía ser otra:

> No se entiende por qué trajeron más militares, habiendo aquí por montones. Aquí están el Batallón de Selva No. 50, en Leticia, y el Batallón del Alto Solimoes, en Tabatinga. Una muestra más de que el Gobierno nacional no comprende las realidades de esta región. Conozco a profesores que trabajan en Leticia, pero viven en Brasil; aquí somos peruanos, brasileños y colombianos de una sola familia. Estos lazos no pueden impedirse o cerrarse a la fuerza.



Independientemente de las líneas imaginarias que trazan las fronteras político-administrativas, producto de las disputas de la economía occidental para repartirse las riquezas de la Amazonía, las comunidades indígenas continúan recorriendo sus territorios como ancestralmente lo han hecho, con el sentido natural de integración que el río Amazonas ha trazado en su milenaria existencia sobre los 7 millones de kilómetros cuadrados que cubre su cuenca, desde los Andes hasta el Atlántico, dividida ahora en 9 países.

"El problema es Tabatinga", planteó el Gobierno centralista en reunión con una delegación del departamento, en su acostumbrado reduccionismo populista con el que enfoca los conflictos; y en consecuencia con su talante autoritario ordena militarizar. No existe consideración alguna por los riesgos de expansión del virus que conlleva el hecho de que haya personas yendo de un lado para otro en la región y fuera de ella. Sobre todo, cuando Leticia sabe que el primer caso de contagio vino de Bogotá a la cárcel de la ciudad por medio de un funcionario del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y que, al poco tiempo, tenía 100 casos en este centro de reclusión.

De la misma manera, al Gobierno se le reclama en otras partes de la Amazonia (Putumayo, Caquetá, y Guaviare) por la ocupación militar de sus territorios en los operativos de erradicación forzada o de expulsión de comunidades campesinas de parques nacionales, ahora bajo la política de "seguridad ambiental". Incursiones que van de la mano de la expansión de los negocios petroleros y ganaderos, cuyos trabajadores, vehículos y maquinarias entran y salen de los territorios y se vuelven potenciales agentes propagadores del virus.

Lo alternativo: salud ancestral y control territorial

En el Amazonas, las autoridades indígenas son las que se han movido para controlar el paso de botes por el río y el ingreso a los territorios indígenas. Han establecido puestos de control de las guardias indígenas, con lo que han logrado disminuir el ritmo de crecimiento de la pandemia en la región. "En el río Apaporis, por ejemplo, las comunidades prohíben transportar en los botes a gente con gripa. ¿Por qué? Para que no se esparza. Esa es una memoria de cientos de años de pelear con enfermedades ajenas. Pero no es fácil lograr que se acepten esas restricciones", comenta Dany Mahecha, profesora de antropología de la Universidad Nacional, sede Leticia, y en esa memoria de la resistencia indígena señala:

> La gente amazónica siempre ha tenido estrategias para eso; por ejemplo, esconderse en las partes altas de los ríos durante meses, para evitar los contagios, o la violencia de los invasores de sus territorios, como en los tiempos de las caucherías. Sin embargo, ya muchas comunidades están en las bocanas de los ríos, entonces, moverse hacia arriba, en donde hay menos recursos, les va a costar muchísimo más que antes.

Rosendo Ahué es un importante líder de la comunidad ticuna asentada en Puerto Nariño. Es el consejero de salud de la ONIC. Armoniza la sabiduría ancestral y la medicina occidental. En la primera semana de mayo, se conoció de su delicado estado de salud debido al contagio de la covid-19, pues se expuso a ese riesgo al visitar las comunidades indígenas del trapecio amazónico, desde el río Putumayo hasta el Amazonas, para orientar los planes de contingencia. Su idea era

> echar mano a lo que nosotros teníamos al alcance, como medicina propia, conocimiento y saberes de nuestras comunidades indígenas, y, para ello, era necesario explorar los

> diferentes territorios y, así, conocer qué materia prima tenían para mitigar las acciones de contagio.

La salud propia, como alternativa al tratamiento de la covid-19, la vivió en su caso:

> Al sentirme tan mal, junto con mi esposa empezamos a aplicar los conocimientos de la madre tierra. Conseguimos jengibre, ajo, cebolla, limón y algunas otras plantas, las hervimos y las tomé tres veces, tan caliente como me fuera posible. Las vaporizaciones ayudan a descargar cosas negativas que hay en el cuerpo, la idea es sudar hasta resistir.

Un conocimiento similar pudo obtener el dirigente sindical Enrique Gómez. Él trabaja en un internado rural y allí, dos compañeros de trabajo enfermaron con el virus y se recuperaron.

> Le pregunté al Curaca de la comunidad y me decía que le suministraron una bebida hecha con base en la corteza del sabor más amargo que habían seleccionado de la variedad impresionante de cortezas que hay por aquí, mezclada con otras plantas. Pero, también, debe ser bien caliente, me insistió, o si no, el bicho no sale del cuerpo.

A pesar de esto, según Ahué,

> el virus tiene diferentes síntomas que, lamentablemente, atacan con mayor fuerza a nuestra población mayor y a las personas que padecen otras enfermedades; personas que requirieron apoyo respiratorio y atención occidental que aún seguimos sin recibir.

Recomendaciones

Las organizaciones sociales de los nueve países amazónicos que nos articulamos en el Foro Social Panamazónico (Fospa) hemos hecho dos pronunciamientos en relación con la crisis humanitaria que la pandemia está agudizando en la Amazonia, en los que reclamamos a los gobiernos con jurisdicción en ella la atención urgente y necesaria en los siguientes aspectos:

En el Fospa hemos hecho pronunciamientos sobre la crisis humanitaria agudizada por la pandemia en la Amazonia. Reclamamos a los gobiernos una atención urgente.

1. Apoyar y respetar las medidas culturalmente apropiadas propuestas por los pueblos y sus organizaciones, para detener la propagación de la pandemia y proteger la integridad y la vida de los hombres y mujeres de los pueblos amazónicos.

2. Garantizar la participación efectiva de las organizaciones representativas de los pueblos amazónicos en las instancias de toma de decisiones para el manejo de la pandemia.

3. Respetar la decisión de los pueblos amazónicos de controlar sus territorios ejerciendo su derecho a la libre determinación y a la autonomía, para defenderse de la pandemia.

4. Garantizar y asegurar la intangibilidad absoluta de los territorios de todos los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial (Piaci) de la Amazonia, por ser una población en situación de alta vulnerabilidad y de riesgo de extinción.

5. Suspender las actividades extractivas (petróleo, minería y forestal), megaproyectos de infraestructura, agronegocios, etc., al considerar el peligro que representan para la salud y la vida de los pueblos amazónicos.

6. Adecuar de manera diferencial los lineamientos y protocolos para el manejo de los cuerpos de personas indígenas fallecidas a causa de la pandemia, en consideración a la cosmovisión, usos, costumbres y concepción cultural de la muerte como retorno a la Madre Tierra.

7. Considerar a las mujeres andino-amazónicas como una prioridad en las políticas frente a la pandemia, de modo que se elimine el sesgo excluyente que deja fuera, además, a los territorios de nuestras comunidades amazónicas en las zonas rurales.

8. Realizar la desagregación de los datos con la variable étnica en los reportes periódicos de los organismos de salud pública, con el fin de tomar decisiones efectivas y culturalmente pertinentes que permitan contener esta pandemia.

9. Detener el asesinato de defensoras y defensores de nuestros territorios en países como Brasil, Colombia y Bolivia, además de los casos de violación de niñas y mujeres indígenas por parte de las Fuerzas Militares, como los denunciados en la Amazonia colombiana.

10. Dar salidas integrales al incremento de la violencia contra las mujeres de toda edad que, obligadas al confinamiento, se ven forzadas a convivir con sus agresores en el campo y la ciudad. Reconocer el trabajo del cuidado que se ha multiplicado con la cuarentena.

Para concluir, los llamados de Enrique y Alfredo en el conversatorio virtual realizado por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Enrique recordaba: "Uno de los sabedores de la comunidad donde trabajo como educador me decía, como haciéndome su mensajero: hemos cuidado esta selva miles de años para darle oxígeno al mundo, ahora necesitamos que el mundo nos regale oxígeno".

Por otro lado, el padre Alfredo precisaba:

> No todo es apocalíptico, tenemos que guardar una esperanza grande en la gente, en los pueblos indígenas. Mucha esperanza de lo que podemos aprender de todo esto y de lo que podemos construir. Una de las enseñanzas que nos trae el covid-19 es que no podemos salvarnos en soledad, que debemos actuar comunitariamente. Tenemos que buscar vínculos para enfrentar muchas de las pandemias que tenemos; porque esta es una de las pandemias, hay otras que tienen que ver con la realidad social, política, económica y ambiental. No somos un sitio para turistear. Nuestro llamado es a comprender que somos un país amazónico, que la Amazonia constituye casi la mitad del país; entender que la Amazonia tiene mucha vida para dar. Cuidar y defender la Amazonia debe ser parte de nuestra conciencia nacional.

Referencias bibliográficas

Caracol Televisión. (2020). Tarapacá, escenario de la única guerra internacional de Colombia, batalla hace 87 años por subsistir. *Noticias Caracol.* Consultado en https://noticias.caracoltv.com/colombia/tarapaca-escenario-de-la-unica-guerra-internacional-de-colombia-batalla-hace-87-anos-por-subsistir

Central Unitaria de Trabajadores de Colombia, CUT. (2020). *Conversatorio virtual SOS Amazonia.* Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=pRgS9iqMtaA

Contagio Radio. (2020). En Amazonas recurren a la medicina tradicional para protegerse el covid-19. *Contagio Radio*. Consultado en https://www.contagioradio.com/en-amazonas-recurren-a-la-medicina-tradicional-para-protegerse-del-covid-19/

Dejusticia. Derecho-Justicia-Sociedad. (2009). *Discriminación racial en Colombia: informe alterno ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial,* CEDR, de la ONU. Consultado en https://www.dejusticia.org/discriminacion-racial-en-colombia-informe-alterno-ante-el-comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-racial-de-la-onu/

Foro Social Panamazónico, Fospa. (2020a). *Pronunciamiento público Fospa: Comunidades de la Amazonia exigimos acciones inmediatas a gobiernos de los 9 países amazónicos.* Consultado en https://www.forosocialpanamazonico.com/pronunciamiento-publico-fospa-comunidades-de-la-amazonia-exigimos-acciones-inmediatas-a-gobiernos-de-los-9-paises-amazonicos/

Foro Social Panamazónico, Fospa. (2020b). P*ronunciamiento de las organizaciones de mujeres indígenas, organizaciones feministas, ecofeministas y de la sociedad civil.* Consultado en https://www.forosocialpanamazonico.com/pronunciamiento-de-las-organizaciones-de-mujeres-indigenas-organizaciones-feministas-ecofeministas-y-de-la-sociedad-civil/

Infoamazonia. (2020). Las voces de la pandemia desde Amazonas. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/coronavirus/las-voces-de-la-pandemia-desde-amazonas-articulo-919807/

Red Eclesial Panamazónica, Repam. (2020, julio). *Covid-19 en la Panamazonía.* Consultado en https://redamazonica.org/covid-19-panamazonia/

Instituto Nacional de Salud, INS. (2020). *Covid-19 en Colombia*. Consultado en https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx

Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC. (2020). *Información para proteger la vida y los territorios. Boletín 037. Sistema de Monitoreo Territorial (SMT) – ONIC*. Consultado en https://www.onic.org.co/onic-salvando-vidas/3946-boletin-037-sistema-de-monitoreo-territorial-smt-onic-informacion-para-proteger-la-vida-y-los-territorios

Zuker, F. (2020). Missão com ministro da Defesa leva 66 mil comprimidos de cloroquina para indígenas de Roraima. *Amazonia Real.* Consultado en https://amazoniareal.com.br/missao-com-ministro-da-defesa-leva-66-mil-comprimidos-de-cloroquina-para-indigenas-de-roraima/?fbclid=IwAR0Q79Q8SNGrXDog2WzfSfG0_cRwiyD3DOeUMfHskt0n3_EOEO2Dwc9JMDM

Entrevistas a:

Padre Alfredo Ferro (Repam), Clemencia Herrera (Opiac), Rosendo Ahué (ONIC) y Jaber Soria (Consejo de Territorios Indígenas del Trapecio Amazónico).

RENTA BÁSICA: POSIBLE LEGADO DE UNA PANDEMIA

Alirio Uribe Muñoz / Campaña Renta Básica Ya! - Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

La expansión de la covid-19 a escala planetaria ha generado un profundo reto civilizatorio. Colombia y el mundo tienen, de manera urgente, por lo menos dos grandes desafíos en medio de la pandemia; de una parte, fortalecer los sistemas de salud con bioseguridad para el personal de salud que tiene un alto grado de riesgo; y de otra, garantizar ingresos económicos a todos aquellos millones de personas pobres que están en aislamiento social desde el 20 de marzo, a los que no pueden trabajar desde sus casas y a millones que han perdido sus empleos.

Es en el contexto de esta crisis que los movimientos populares y las organizaciones de la sociedad civil desempolvan la propuesta de una renta básica (RB). Esta viene de los mundos académicos y hoy salta al de las políticas públicas como una posible solución para asegurar un ingreso de subsistencia o un ingreso mínimo vital, de manera que preserve la dignidad de las personas, reactive el consumo y, por tanto, la actividad productiva y, de paso, proteja los empleos. La RB se constituye en el instrumento para evitar una grave regresividad en los derechos sociales en medio de las proyecciones del Banco Mundial de una crisis económica derivada del coronavirus, que causará que nueve de cada diez países tengan un crecimiento negativo en 2020. Se espera que tal crisis sea la más profunda para un solo ejercicio en más de ocho décadas y que sea la cuarta más grave desde 1870 (Fariza, 2020).

En medio de la crisis de la covid-19, se desempolva la propuesta de una renta básica como posible solución para asegurar un ingreso de subsistencia o un ingreso mínimo vital.

La RB tiene, como se sugirió antes, el objetivo de que todas las personas accedan a un ingreso para subsistir; en algunos países, se ha aplicado para que personas mayores que no tienen pensión puedan sufragar sus necesidades. También, se asimila un poco al subsidio desempleo, definido por la Red Global de Renta Básica (Basic Income Earth Network, s. f.) como un *pago periódico en efectivo, que se entrega incondicionalmente a todas las personas de manera individual.* Está a cargo

del Gobierno, que lo proporciona de manera uniforme y a intervalos regulares a cada miembro adulto de la sociedad. Se otorga sin importar el nivel de ingresos de la persona, su disposición para trabajar o el número de personas con quienes conviva (van Parijs, 2000), con el fin de satisfacer un estándar de vida respetable de acuerdo con los parámetros culturales de cada sociedad que pretenda aplicar dicha medida.

La RB se ha considerado como un instrumento de justicia social, pues implica la promoción de una libertad real para todas las personas, en la medida que propicia los recursos materiales que los individuos necesitan para alcanzar sus objetivos y desarrollar su proyecto de vida (Van Parijs, 2000).

Asimismo, la RB ha sido una propuesta que presenta varias ventajas que se pueden resumir de la siguiente manera[1]: 1) limita los aspectos coercitivos del mercado de trabajo, pues permite que los individuos tengan acceso a medios de subsistencia, lo que motiva a que los trabajadores y trabajadoras tengan la opción de rechazar trabajos mal pagos o indignos; 2) genera una mejor capacidad de negociación de las personas que viven del trabajo, incluido un mejoramiento de los salarios en términos generales; 3) elimina la pobreza de modo directo y masivo, evitando la estigmatización derivada de las políticas focalizadas; y 4) permite reconocer el trabajo del cuidado, las madres cabeza de familia, los cuidadores de personas en situación de discapacidad, ya que estas actividades usualmente no tienen remuneración.

En el caso de Colombia, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2000), 23,3 millones de personas, el 54,7 % de la población económicamente activa, hacen parte de la economía popular; de ellas, 12,2 millones son informales que viven del día a día y no tienen ninguna capacidad de ahorro. La cifra de desempleo rozó el 20 % en abril, con un promedio en las 13 principales ciudades del 23,5 %, incluido un preocupante 25,8 % en Neiva y 25,1 % en Ibagué (La Nación, 2020).

23,3 millones de personas hacen parte de la economía popular; esa población ha puesto de presente con los trapos rojos que el aislamiento social sin ingresos es una condena al hambre

Es precisamente esa población de la economía popular la que, con los trapos rojos en campos y ciudades, ha puesto de presente que el aislamiento social sin ingresos es una condena al hambre. A ella hay que sumarle las personas que pierden el empleo, pues, los empresarios han utilizado de manera ilegal la emergencia para despedir trabajadores o para suspender contratos de trabajo; en otros casos, los pequeños empresarios no pueden mantener su ingreso y menos las nóminas, lo que genera una crisis sin precedentes frente al ingreso de la población para atender sus necesidades básicas y las de sus familias.

Asimismo, la posibilidad de una RB halla su sustento en el principio de derechos humanos garantizar la subsistencia de la población; el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice:

> Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad,

[1] Aquí nos basamos en Wright (2000).

> invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

También, la Declaración de los Objetivos del Milenio señala el tercer compromiso de los Estados de alcanzar "el desarrollo y la erradicación de la pobreza". Cabe recordar, además, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que los obliga a reconocer "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia", así como el "derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

A nivel universal, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) recomendó a los Estados en sus *Directrices esenciales para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la atención a la pandemia por covid-19* tomar medidas de estímulo fiscal y protección social que permitan aliviar las consecuencias devastadoras de esta pandemia sobre las poblaciones más vulnerables. Una de sus sugerencias fue asignar una RB. Igual, a nivel regional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha emitido sus recomendaciones en torno a la importancia de una RB durante la crisis de la pandemia (recomendación 4).

Hoy, los economistas, los expertos en ciencias sociales y los abogados están hablando de la posibilidad de tener una RB de emergencia o transitoria como una forma de contrarrestar los efectos económicos de la covid-19; es una propuesta realista. Inglaterra está pagando las nóminas de los trabajadores, Trump, en Estados Unidos, envía un cheque de US$ 1.200 a aquellas personas que no tienen ingreso; Bolsonaro, en Brasil, ordenó una RB de 600 reales por tres meses para 60 millones de personas, que se incrementan a 1.200 reales a las familias con dos trabajadores o compuestas por madres solteras (El País, 2020). España ha implementado el programa de Ingreso Mínimo Vital, que trata de otorgar, durante un año, entre 451,5 y 1.015 euros a personas que viven en situación de pobreza extrema y se encuentran afectadas por la crisis económica y social (Noticias ONU, 2020). Se espera beneficiar a 1,6 millones de personas con un presupuesto de 3.000 millones de euros (La Información, 2020). Costa Rica implementó el Bono Proteger, transferencia monetaria de hasta 125 mil colones por tres meses, dirigida a personas que se encuentren en desempleo, con reducción de jornada laboral o con contrato laboral suspendido, así como a las personas que sean trabajadores independientes e informales (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, 2020).

En cambio, el presidente Iván Duque ha tomado medidas tímidas, inconexas, tardías y que son inocuas ante la gravedad de la crisis. No alcanzan a solucionar los problemas sociales y macroeconómicos derivados de la pandemia, ni llegan a la población más pobre. Lo que muchas de ellas sí propician es la corrupción, como lo estamos viendo con los diferentes programas de suministro de alimentos a la población de menores recursos o con los recursos de la salud que se quedan en las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y no llegan a las clínicas y los hospitales. Se ha dicho que una solución más técnica y viable es derogar las medidas adoptadas e implementar una RB transitoria o un ingreso mínimo vital de carácter transitorio.

En relación con el rol del Poder Legislativo, se han presentado tres iniciativas

legislativas que se hundieron por la desidia del Congreso de la República y por el desinterés del Gobierno que, perentoriamente, dijo a través del ministro de Hacienda, que no a una renta básica en el marco de la pandemia. Pese a ello, en el Senado se presentó el Proyecto de Ley 310 de 2020 para beneficiar a 30 millones de personas, con el objetivo modificar y adicionar el Decreto 518 de 2020 que creó "el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica". El proyecto de ley mencionado planteó

> ...cambiar el nombre del programa, ampliar su cobertura y aumentar el monto de las transferencias hasta alcanzar una renta básica de emergencia de un salario mínimo mensual legal vigente (SMLMV) de manera que el Estado garantice a los colombianos una vida digna durante la crisis derivada de la pandemia de la covid-19.

Estas medidas beneficiarían por un periodo de tres meses a todos los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como a los trabajadores en micronegocios[2]. El proyecto de ley buscaba que no se sumaran otros auxilios: Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) o el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Más bien, que las personas beneficiarias de estos siguieran recibiendo las transferencias dispuestas por estos programas, a las que se debería sumar la diferencia entre ese monto y 1 SMLV.

En la Cámara de Representantes, se movió una propuesta de RB para aliviar la situación de miles de familias. Se solicitó al presidente Duque que la estableciera mediante un decreto de emergencia económica dirigida a las personas registradas en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). En la misma Cámara, se radicó (y hundió, el Proyecto de Ley 359 de 2020. Su objeto era crear en calidad de política de Estado la Renta Vida como derecho de todo ciudadano colombiano mayor de edad residente en el territorio nacional. La Renta Vida se define como una renta monetaria mensual otorgada por el Gobierno nacional, de carácter individual, incondicional, inalienable, imprescriptible e inembargable. El proyecto de ley sería el eje articulador de la política de gasto público social del Gobierno y lo facultaba para establecer el monto de la Renta Vida conforme a un umbral de pobreza; también le delegaba la labor de establecer la cobertura geográfica (departamentos y municipios) y los sectores sociales incluidos como beneficiarios de manera progresiva; así, en un lapso de 12 años, la medida abarcaría a la mayoría de la población y priorizaría la que está en el Sisbén.

Ahora bien, para financiar una RB, se han propuesto varias fuentes:

1) se puede suspender o declarar la moratoria de la deuda pública para 2020 con $53,6 billones, equivalentes al 20 % del presupuesto, pues, esta deuda es el principal rubro de gasto del Presupuesto General de la Nación (Gobierno de Colombia-Portal de Transparencia Económica, 2020).

2) Puede refinanciarse esta deuda y emitir una nueva. Si se compara con la situación de otros países de la región y de la Organización para la Cooperación y el

[2] Se entiende por micronegocio una unidad productiva de bienes o servicios con hasta nueve trabajadores.

Para financiar una RB: moratoria de la deuda pública, refinanciarla y emitir una nueva; utilizar las reservas del Gobierno, emitir y crear un impuesto al patrimonio para los ricos y megarricos.

Desarrollo Económicos (OCDE), es moderada la participación porcentual del endeudamiento de Colombia en el Producto Interno Bruto (PIB). Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el endeudamiento promedio como porcentaje del PIB de las economías de ingresos medios y emergentes es del 61,97 %; el de las economías de ingresos medios y emergentes de América Latina es del 77,9 % y el de los países avanzados es del 122,38 %. El de Colombia es del 57,7 % (International Monetary Fund, 2020).

3) El Gobierno nacional, mediante el Banco de la República, tiene reservas que se podrían utilizar para esta propuesta. Se haría un préstamo al Gobierno, amparado en el artículo 373 de la Constitución Política.

4) La RB se puede financiar por vía de la emisión. Muchos países están hoy emitiendo moneda para tratar de atender la crisis.

5) O creando un impuesto al patrimonio para los ricos y megarricos, como lo que se hizo con el llamado *impuesto de guerra;* hoy, los ingresos fiscales del Gobierno nacional equivalen al 14,2 % del PIB colombiano en 2018; el promedio de la OCDE al respecto es del 20,4 % (OCDE, 2020).

El hecho de que los proyectos referidos de RB se hayan hundido en el Congreso devela la necesidad de presentar una nueva propuesta con gran apoyo ciudadano. Una que permita contrarrestar los efectos nocivos causados por el aumento del desempleo, la quiebra de pequeños comercios y las restricciones al comercio informal; que haga posible el acceso a alimentación básica mientras duran las medidas de confinamiento y para el pos covid-19, y que conduzca a salvar vidas al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos.

La propuesta de RB no puede ser exclusiva de los llamados países desarrollados; En América Latina, región marcada por la desigualdad, es una oportunidad de justicia redistributiva del ingreso. Ahora que hace parte de la OCDE, Colombia debe entender esta medida como una forma de hacer justicia social, de garantizar la vida digna de las personas por medio de este derecho de ciudadanía. Un derecho que, al garantizarse, permite a las familias de menores ingresos su estabilidad y a las personas más jóvenes, dedicarse a sus emprendimientos para mejorar la productividad y dinamizar la economía de la región.

Referencias bibliográficas

Basic Income Earth Network (s. f.). *About Basic Income.* Consultado en https://basicincome.org/about-basic-income/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2000). Gran Encuesta Integrada de Hogares. *Boletín Técnico.* Consultado en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic19_feb20.pdf

El País (2020). El Senado de Brasil aprueba una renta básica para los más pobres por la crisis del coronavirus. *El País.* Consultado en https://elpais.com/sociedad/2020-03-31/el-senado-de-brasil-aprueba-una-renta-basica-para-los-mas-pobres-por-la-crisis-del-coronavirus.html

Fariza, I. (2020). El Banco Mundial proyecta para 2020 un desplome del PIB global tres veces mayor que en el peor año de la Gran Recesión. *El País*. Consultado en https://elpais.com/economia/2020-06-08/el-banco-mundial-proyecta-para-2020-un-desplome-del-pib-global-tres-veces-mayor-que-en-el-peor-ano-de-la-gran-recesion.html

Gobierno de Colombia-Portal de Transparencia Económica. (2020). *Presupuesto de ingresos - Presupuesto de gastos.* Consultado en http://www.pte.gov.co/WebsitePTE/Infografia

International Monetary Fund. (2020). *IMF Data Mapper.* Consultado en https://www.imf.org/external/datamapper/G_XWDG_G01_GDP_PT@FM/ADVEC/FM_EMG/FM_LIDC

La Información. (2020). Del ingreso mínimo vital a la renta básica universal: ¿Cuáles son sus diferencias? *La Información.* Consultado en https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/ingreso-minimo-vital-requisitos-renta-basica-universal-diferencias/6560351/

La Nación. (2020). La curva del desempleo no se aplana. *La Nación.* Consultado en https://www.lanacion.com.co/la-curva-del-desempleo-no-se-aplana/

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica. (2020). *Plan proteger.* Consultado en http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/covid-19-mtss/plan_proteger/bono_proteger.html#:~:text=Plan%20Proteger,ingresos%20por%20el%20COVID%2D19

Noticias ONU (2020). *El ingreso mínimo vital en España es un gran ejemplo de cómo abordar la pobreza, asegura un experto.* Consultado en https://news.un.org/es/story/2020/06/1475392

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2020). *Global Revenue Statistics Database.* Consultado en https://stats.oecd.org/

Van Parijs, Ph. (2000). A basic income for all: To secure real freedom, grant everyone a subsistence income. *Boston Review.* Consultado en https://bostonreview.net/archives/BR25.5/vanparijs.html#4

Wright, E. O. (2000, enero). Reducing Income and Wealth Inequality: Real Utopian Proposals.





NOS ESTÁN MATANDO, NO MÁS SILENCIO




ERZA
VLAN

MILITARIZACIÓN Y DETERIORO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, de la Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos, CCEEU.

1. Estado corporativo y militarización.

Al igual que en muchos otros temas de la política pública, el gobierno de Iván Duque no tiene una agenda propia, sino que depende de los designios de su jefe, Álvaro Uribe, y de su propio partido (Duzán, 2020). Estos, en su propósito de avanzar en la consolidación de un Estado corporativo y un esquema de control autoritario de la sociedad en su conjunto han visto como un estorbo para consolidar sus intereses la agenda de reformas que firmó el Estado colombiano con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP) y la que venía en marcha con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), de modo que han hecho hasta lo imposible por acabar con ambos procesos y volver a instalar en el país *las políticas de seguridad y defensa* que se implementaron entre 2002 y 2010, durante los periodos de Uribe: política de recompensas, redes de informantes, facilitación de armamento en manos de civiles, directivas que favorecen falsos positivos y espionaje ilegal a opositores, periodistas y defensores de derechos humanos.

Aunque con nombres cambiados, las políticas son en esencia las mismas en los ejes de sus respectivos planes de gobierno: *legalidad, emprendimiento y equidad* en el gobierno de Duque son los equivalentes funcionales de seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social de los gobiernos de Uribe. Mantienen constantes los objetivos centrados en la configuración de un gobierno autoritario, un Estado corporativo y miserabilismo asistencial focalizado. Dados los altos niveles de exclusión social, desigualdad y concentración acelerada de privilegios que genera este modelo, con sus consecuencias de inconformidad y pérdida de legitimidad de las instituciones, la militarización de la sociedad y del Estado se constituyen en la única manera de someter al conjunto de la población a la voluntad de los sectores políticos y económi-

"Dados los altos niveles de exclusión social, la militarización de la sociedad y del Estado se constituyen en la única manera de someter al conjunto de la población."

cos que lograron hacerse con el control del gobierno con el propósito de imponer una "venganza genocida" contra los sectores que impulsaron los procesos de paz con las FARC y el ELN y contra los líderes sociales que luchan por su avance y su implementación, tal y como acertadamente lo expresó el arzobispo de Cali Mons. Darío Monsalve (Cárdenas, 2020).

La necesidad de imponer una militarización creciente en la sociedad y en el Estado se explica por el tipo de medidas políticas, económicas y (anti)sociales que desde el Gobierno se vienen implementando para controlar el creciente descontento popular producto de la crisis del modelo corporativo capitalista que busca imponer. La violencia represiva en aumento, el asesinato de los líderes sociales, las facultades crecientes a las fuerzas militares y de policía para contener mediante la violencia la inconformidad y la protesta social, la apelación a métodos ilegales y extrainstitucionales (espionaje ilegal, ejecuciones extrajudiciales, favorecimiento del paramilitarismo) buscan inhibir o frenar el desarrollo cualitativo y cuantitativo en la organización popular e imponer un estado de miedo para impedir que la población se organice y luche por mejorar sus condiciones de vida. La creciente movilización popular que se desató desde noviembre de 2019 y durante las primeras 10 semanas de 2020, habían logrado detener y entrabar la agenda ultraliberal del gobierno (privatizaciones, reformas regresivas en materia laboral y pensional, desmonte de los compromisos del acuerdo de paz, desfinanciación de entidades de salud y educación, represión violenta a la protesta social, exterminio de líderes y trato de guerra al campesinado movilizado por alternativas de desarrollo legal e incluyente) y que se estableciera una agenda de negociación al Gobierno con el movimiento social. La llegada de la pandemia de la covid-19 brindó al gobierno las condiciones para imponer por decreto la agenda regresiva que no había podido llevar a cabo, con apoyo en el control mayoritario que la coalición gobernante ejerce en el Congreso, la Fiscalía, la Contraloría y otras entidades del Estado.

La sumisión del Congreso a los intereses del Ejecutivo, la ausencia de control político y la supresión *de facto* y por decreto de la protesta social han debilitado enormemente el Estado de Derecho. Además, con la militarización impuesta para garantizar el aislamiento social y el confinamiento obligatorio se han otorgado nuevas facultades a las fuerzas militares y de policía para restringir derechos fundamentales de circulación, reunión, expresión y protesta, para hacer viable la gestión financiarizada de la crisis pandémica que ha favorecido principalmente los intereses del gran capital y de los bancos, y negando las posibilidades de ingresos básicos (renta básica) a cerca de 9 millones de familias que han caído en el desempleo, en la pérdida de sus medios de subsistencia y el abandono estatal, justificadas todas estas medidas en decretos de estados de excepción económica y social.

2. Una cúpula militar para reactivar la guerra.

Durante el segundo año del gobierno Duque, se mantuvo la conformación de la cuestionada cúpula militar a pesar de graves cuestionamientos que señalaban su relación con casos precedentes de graves violaciones a derechos humanos, ejecuciones extrajudiciales, actos de corrupción y vínculos con el paramilitarismo (HRW, 2019). Especial preocupación causó el caso del general Nicacio Martínez, excomandante del Ejército, por su desempeño anterior como jefe del esta-

do mayor en la Décima Brigada Blindada (Cesar y Guajira) entre octubre de 2004 y enero de 2006. En ese lapso, las tropas bajo su mando cometieron al menos 23 presuntas ejecuciones extrajudiciales, entre ellas, la de una niña indígena de 13 años; por sus muertes, el general pagó recompensas.

En diciembre de 2019, Duque promovió nuevos ascensos de oficiales que estaban al mando de tropas implicadas en diversos casos de falsos positivos. Entre ellos, el del comandante de la VII División general Juan Carlos Ramírez (Caracol Noticias, 2019). Luego, se han denunciado nuevos casos de ejecuciones extrajudiciales y desaparición forzada en las que estuvieron involucradas tropas de dicha unidad. Hechos similares ocurrieron después del ascenso del general Diego Luis Villegas. Tropas bajo su mando ejecutaron y trataron de desaparecer al desmovilizado Dimar Torres y han perpetrado otros casos. En enero de 2020, se puso al mando en la Segunda División del Ejército (nororiente del país) al general Marco Evangelista Pinto Lizarazo, uno de los oficiales más cuestionados por antecedentes de ejecuciones extrajudiciales en el pasado. Justo en esa región, se ha presentado durante este año el mayor número de casos denunciados de ejecuciones extrajudiciales contra líderes campesinos e indígenas, todos perpetrados por parte de tropas de dicha unidad a su mando.

> **"La selección de mandos comprometidos con antecedentes de violaciones de derechos humanos, falsos positivos, nexos con ilegales y corrupción han incidido en el desarrollo de conductas que han generado escándalos."**

Es claro que la selección de los mandos y las decisiones de ascensos a oficiales comprometidos con antecedentes de violaciones de derechos humanos, falsos positivos, nexos con ilegales y corrupción han incidido en el desarrollo de conductas ilícitas extendidas y violaciones de derechos humanos que han generado grandes escándalos por parte de la fuerza pública y han impedido durante los dos años del gobierno Duque la concreción y avance del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*[1] (en adelante, Acuerdo final). Bajo el mando de los comandantes del Ejército Nicacio Martínez y Eduardo Zapateiro, el país asistió, lamentablemente, al retorno de casos frecuentes de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, espionaje y persecución a la oposición, periodistas y los defensores de derechos humanos, expansión del paramilitarismo en gran parte del país, vínculos con organizaciones ilegales y narcotraficantes, atropellos a la protesta social y agresiones frecuentes a comunidades indígenas, afrodescendientes y a campesinos movilizados por acceso a programas de sustitución de cultivos o por luchas por la recuperación de sus tierras

3. El regreso de los falsos positivos y otros graves abusos.

Desde el periódico New York Times, en mayo de 2019, se denunció la existencia en el Ejército de una directiva secreta que favorecía la comisión de nuevos casos de casos de ejecuciones extrajudiciales (Casey, 2019). Se trataba de órdenes que reducían los porcentajes de confiabilidad

[1] Firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Estado colombiano y las Farc-EP.

necesarios de la información para adelantar llevar operaciones militares, así como de la existencia de planillas en las que se presionaba a los mandos para incrementar o duplicar los resultados operacionales, incluidos los reportes de bajas (Revista Semana, 2019). Debido al escándalo, el ministro de Defensa anunció la derogación de la directiva[2]. Para salir del *impasse,* el Gobierno anunció la instalación de una Comisión de Alto Nivel para examinar la compatibilidad de las normas operacionales con los estándares de respeto al derecho a la vida. Esa Comisión presentó un decepcionante informe preliminar en julio de 2019 y anunció el informe final para noviembre, pero, pasada la algarabía al respecto, no volvió a informar del tema.

La reducción de los estándares de certeza para la comisión de bajas en operaciones militares se hizo evidente en aquellas en las que se dio muerte, en un bombardeo, al menos a 8 niños en zona rural de San Vicente del Caguán, a pesar de que, informes previos, advertían que estas personas menores de edad habían sido víctimas de reclutamiento forzado. El General Zapateiro, actual comandante del Ejército, fue quien dirigió esa acción (Noticias Uno, 2020). Los medios constataron que algunos de los menores sobrevivientes fueron, después del bombardeo, perseguidos con perros y drones para ser rematados en tierra y que la cifra total de niños asesinados podrían ser muchos más de los 8 inicialmente reportados (Noticas Uno, 2019). En noviembre de 2019, tuvo que renunciar el ministro de Defensa Guillermo Botero por haber ocultado estos graves hechos durante varios meses. Pero también, para no convertirse en el primer ministro en ser destituido en aplicación de la moción de censura por las erráticas políticas de su Ministerio.

Mucho más desastrosa en su repercusión en los derechos humanos ha sido la gestión de quien reemplazó a Botero: Carlos Holmes Trujillo. En los meses de enero y mayo de 2020, la Revista Semana denunció algunas de las operaciones de espionaje más delicadas en la historia reciente. Estas se hicieron desde algunos batallones de ciberinteligencia (Bacib) que pertenecen a las brigadas de inteligencia militar y al Batallón de Contrainteligencia de Seguridad de la Información (Bacsi), ambos dependientes del Comando de Apoyo de Inteligencia Militar (Caimi) y del Comando de Apoyo de Contrainteligencia Militar (Cacim). Al menos 130 periodistas, líderes sociales, defensores de derechos humanos y opositores políticos fueron objeto de "perfilamientos" y "trabajos especiales", para lo cual se utilizaron ilegalmente herramientas informáticas y de *software* que habría suministrado la asistencia militar de los Estados Unidos para la lucha contra el narcotráfico (Revista Semana, 2020b).

La comunidad internacional ha hecho exigencias para garantizar investigaciones efectivas y acceso a la justicia a las víctimas de estas actividades criminales. No obstante, el Ministerio de Defensa se ha negado a suministrar tanto la lista de las víctimas, como la información sobre quiénes dieron las órdenes y fueron los receptores de esta información ilegal. Incluso, tampoco lo hizo cuando se lo solicitaron miembros del Congreso de la República en ejercicio de su función de control político. Ante estas actividades de encubrimiento de las actividades y de los

[2] Aunque se derogó la directiva, se ha incrementado el número de muertes de civiles en operaciones militares, sobre todo, en el contexto de la pandemia y en medio de la arremetida desatada para imponer la erradicación forzada. Esto ocurre, al tiempo que se excluye a miles de familias de sus demandas de sustitución concertada.

militares implicados en estos crímenes, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó en fallo de tutela de segunda instancia la entrega de dicha información por acción interpuesta por una congresista del Partido Verde (RCN Radio, 2020). Mientras tanto, en los 10 primeros meses de la gestión de Holmes al frente del Ministerio, se ha desatado una feroz arremetida por la erradicación violenta de los cultivos de coca y en contra de los campesinos que protestan por el abandono de los planes de sustitución concertada de cultivos, lo que ha dejado al menos 15 campesinos e indígenas víctimas de ejecuciones extrajudiciales (véase recuadro) y cientos detenidos, gaseados y heridos en el Catatumbo, Sur del Meta, Guaviare, Bajo Cauca, Nariño y Putumayo.

El abuso sexual de que fue víctima el 22 de junio de 2020 una niña indígena embera de 12 años a manos de ocho soldados regulares del Batallón de Artillería

Se han denunciado como ejecuciones extrajudiciales en 2020 los asesinatos de las siguientes personas:

1. José Antonio Riascos (El Tambo, Cauca, 25 enero), **2. Segundo Girón** (Tumaco, Nariño, 1º febrero), **3. Alejandro Carvajal** (Sardinata, N. de Santander, 26 marzo), **4. Didian Erley Agudel**o (Campamento, Antioquia, 29 febrero), **5. Ángel Artemio Nastascua**s (indígena, Tumaco, Nariño, 22 abril), **6. Leydi Villa** (Ituango, Antioquia, 17 abril), **7. Emérito Digno Buendía** (Cúcuta, N. de Santander, 18 mayo), **8. Ariolfo Sánchez** (Anorí, Antioquia, 20 mayo), **9. Joel Villamizar** (indígena, Chitagá, N. de Santander, 31 mayo), **10. Déimer Enrique Camargo** (Barranco de Loba, Bolívar, 1º junio) **11. Edision Arboleda** (Puerto Tejada, Cauca, 29 mayo), **12. Salvador Jaime Durán** (Teorama, N de Santander, 27 junio), **13. Educardo Alemeza Papamija** (Puerto Asís, Putumayo, 3 julio), **14. José Óliver Maya** (Villagarzón, Putumayo, 21 julio), **15. Abelardo Liz Cuetia** (periodista indígena, Corinto, Cauca, 13 agosto).

No. 8 San Mateo en zona rural de Pueblo Rico (Risaralda) ha destapado otra serie de abusos sexuales que muestran también graves problemas de la política de seguridad y defensa relacionados con el ambiente institucional, la doctrina y el entrenamiento, así como graves problemas en la conducción de la institución (El Espectador, 2020b). En San José del Guaviare, otra niña indígena, de la comunidad Nukak, fue secuestrada y violada dentro de la base militar del Batallón Joaquín París del Ejército, en hechos que nunca investigó la Fiscalía General de la Nación y permanecieron ocultos por varios meses. Esta entidad informó luego de saberse de otros casos en los que se investiga la responsabilidad de militares implicados en violaciones a niñas de esta comunidad indígena (El Tiempo, 2020a). Según declaraciones del comandante general del Ejército General Eduardo Zapateiro, hay 118 militares investigados por abusos sexuales, 45 ya fueron retirados de la institución y los 73 restantes permanecen en servicio activo (Caracol Noticias, 2020a). No obstante, la Fiscalía dice que, en realidad, son 506 casos de abusos sexuales

que implican a miembros de la fuerza pública los que actualmente se investigan, los cuales involucran a 544 uniformados (Noticentro CM&, 2020).

4. Militarización del presupuesto y represión a la protesta social.

Para 2020, el sector seguridad y defensa recibió una asignación presupuestal de $ 35,7 billones, del Presupuesto General de la Nación. Eso representó un incremento del 6,3 %, con respecto a la asignación que recibió en 2019 (Benavides, 2019). De esa asignación, $ 34,7 billones se irán para gastos de funcionamiento de la abultada nómina del sector defensa y $ 1,01 billones, para inversión. El gobierno hizo una adición de $ 385.000 millones, con el propósito de mejorar el equipamiento de las fuerzas militares y la policía (Revista Dinero, 2019). La voluntad de dar trato represivo a la protesta social se evidencia en las grandes inversiones para compra de nuevas tanquetas antidisturbios por valor de $ 8 mil millones (Colombia Informa, 2020) y la gigantesca adquisición de municiones, granadas y gases para el Escuadrón Móvil Andisturbios (Esmad) por valor superior a los $ 9.500 millones (El Espectador, 2020a). Adicionalmente, el Ministerio de Defensa anunció que el gobierno de los Estados Unidos donará 144 vehículos blindados de alta movilidad para el Ejército Nacional (Caracol Noticias, 2020b). La tecnificación de la represión se expresa también en el anuncio de la puesta en marcha de una tanqueta no tripulada equipada con lanzagranadas, aturdidoras y cañones de gas y agua, cuyo costo unitario es de $ 600 millones (El Tiempo, 2020b).

Conclusiones y recomendaciones.

La Política de Seguridad y Defensa centrada en la militarización de la sociedad y en la reedición de las estrategias de la infausta política llamada de s*eguridad democrática* ha fracasado. En el segundo año del gobierno de Iván tDuque, la situación de derechos humanos se ha deteriorado sensiblemente, lo que ha generado graves problemas de seguridad para comunidades, líderes y movimientos sociales en gran parte del país. Siguen en aumento los abusos de la fuerza pública y el terror paramilitar. Mientras en 2017, después de la firma del Acuerdo final, se perpetraron 11 masacres, en 2018 se cometieron 29 y en 2019 se llegó a 36, la cifra más alta desde 2014. En cuanto a afectaciones por artefactos explosivos y minas-antipersonal, el Comité Internacional de la Cruz Roja reporta que, en Colombia, se presentaron 57 víctimas en 2017 y hubo 181 en el primer semestre de 2020 (El Espectador, 2020c). Los mismos militares constatan los fracasos de la política de militarización como base de la seguridad: el Hospital Militar recibió, en 2019, 92 miembros de la fuerza pública heridos y, de ellos, 23 sufrieron amputación, cifra que representa casi el triple de la reportada en 2017 (Suescún, 2020).

"En el segundo año del Duque, se ha deteriorado la situación de derechos humanos; El resultado, graves problemas de seguridad para comunidades, líderes y movimientos sociales."

La decisión de la Corte Suprema de Justicia de imponer medida de aseguramiento de detención domiciliaria al ahora exsenador Álvaro Uribe ha generado reacciones políticas y declaraciones del presidente Duque, de voceros de su partido, de altos funcionarios del gobierno y del mismo Uribe. Todas ellas han incentivado discursos de odio hacia la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). También hacia quienes están comprometidos con el proceso de paz. Alientan un clima de polarización en el que se han in-

crementado las amenazas de muerte, los asesinatos selectivos y la sucesión de masacres en diversas regiones del país (Las Dos Orillas, 2020).

Este escalamiento de la crisis humanitaria se expresa en asesinatos de estudiantes en Leiva (Nariño) por paramilitares, masacre en Cali de 5 afrocolombianos menores de edad en hechos en los que se denunció que varios agentes de la policia acompañaban y protegían a los asesinos vigilantes de una plantación de caña (Contagio Radio (2020), desmembramientos por paramilitares en Magüí Payán (Nariño) y masacre de 9 jóvenes estudiantes en Samaniego (Nariño) perpetrados presuntamente por un grupo paramilitar. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas denunció que en lo corrido de 2020 y hasta el 15 de agosto había documentado ya 33 masacres y otras 7 están en proceso de verificación y que hizo seguimiento a 97 casos de líderes asesinados en el período; pidió por esa razón que se implemente integralmente el Acuerdo final, en especial, su punto 3.4, sobre garantías de seguridad y, también, el compromiso de desmantelar las organizaciones criminales y sus redes de apoyo (ONU, 2020).

Los problemas de conducción de la política de seguridad y defensa existieron desde que, en el proceso de ascensos, el presidente Duque desestimó las advertencias sobre antecedentes de los mandos seleccionados. Eran advertencias acerca de vulneraciones fidedignas a los derechos humanos, incluidas las de ejecuciones extrajudiciales y vínculos con la ilegalidad, en las que estuvieron implicadas estructuras bajo su mando. Duque es responsable también por haber puesto en las primeras líneas de mando en unidades militares estratégicas a oficiales con cuestionamientos similares. En esto se incluyen algunos que han asumido el compromiso de rendir cuentas por estos hechos ante la JEP.

Tales decisiones permitieron y/o reforzaron la cooptación que hicieron el uribismo y la coalición de gobierno de gran parte del mando militar, incluidos los servicios de inteligencia. Este mando ha terminado sirviéndolos, como se ha visto en los espionajes ordenados desde la cúpula (Caracol Radio, 2020b) y en el destino criminal de los informes ilegales a los que se dedicaron los servicios de inteligencia. Por estos hechos, la Corte Suprema de Justicia ordenó abrir investigación contra el senador Álvaro Uribe (Caracol Radio 2020a). Con la política de ascensos y la selección y ubicación de los mandos, se puso fin a la renovación y modernización que se habían iniciado con la vinculación de un contingente importante de mandos militares al proceso de paz y con la depuración del mando que se había adelantado mediante la Operación Bastón para alcanzar los estándares de sujeción a la legalidad exigidos para la articulación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La cúpula impuesta por Duque bajo el mando de Nicacio Martínez arrasó con estos esfuerzos. De hecho, parte de quienes fueron objeto de persecución y espionaje desde los organismos de inteligencia fueron, según se informa, mandos que estuvieron comprometidos con responsabilidades en la negociación y/o implementación del Acuerdo final o que tuvieron responsabilidad en el proceso de depuración de la Operación Bastón (Revista Semana, 2020a).

En cuanto al ambiente institucional, los problemas no se van a superar señalando a los soldados implicados, como lo hace el presidente de la República, como

monstruos o miserables, pidiendo que sobre ellos "todo el peso de la ley (...) caiga sin contemplación alguna". Duque solicita, incluso, que sean ellos los primeros a los que se aplique la cadena perpetua, pero eso es populista, emocional. Mientras tanto, se resiste a cualquier reforma de fondo. Desconoce que la política de seguridad y defensa ha creado un ambiente institucional en el que los logros de la paz se van desmontando, aunque se simule cumplir con el Acuerdo final.

En ese ambiente, el secretismo es la fórmula para perseguir y espiar a los opositores políticos, se ocultan graves vulneraciones a los derechos humanos, hay connivencia con el paramilitarismo y con los traficantes de drogas, no se les sanciona mientras sean útiles para los intereses de la coalición de gobierno; altos mandos implicados en casos de corrupción se mantienen en sus cargos, o se les asciende y se ingenian formas todos los días para blindarlos y para obstaculizar la rendición de cuentas ante la justicia. Para los soldados que viven en ese ambiente, es claro que la responsabilidad por los desafueros y crímenes no puede recaer solamente en quienes cometen estas infracciones. Es la institución en su conjunto la que debe ser depura y reformada.

Finalmente, la doctrina militar. Persiste la concepción del enemigo interno. Por eso, el tratamiento represivo a la protesta social y la crueldad con la que se ataca a los manifestantes en las ciudades o a los campesinos en las campañas de erradicación; esa doctrina se aplica a toda persona que no encaje en el modelo de desarrollo o en la gestión autoritaria de los problemas ciudadanos.

La vigencia de esa doctrina es aún más evidente en otros comportamientos. Hay un repudio a la desclasificación de los archivos de inteligencia ilegalmente obtenidos sobre líderes sociales y opositores políticos. Además, a que se publiquen manuales que han habilitado métodos de operaciones encubiertas para favorecer actuaciones con paramilitares o prácticas de amenazas, torturas y desapariciones; aun, la eliminación física de opositores. Y, a la vez, se construyen refinados preceptos y directrices, no siempre públicos, aglutinados en el concepto de "derecho operacional", al que se le ha calificado como compatible con el derecho humanitario. Sin embargo, lo que esos preceptos impulsan es lo contrario: promueven y legalizan una visión del "derecho a matar" en una amplia variedad de circunstancias que hacen parte de la doctrina mencionada. Se estructuran rimbombantes comisiones para estudiar esa compatibilidad, pero, de ellas, no hay resultados satisfactorios. Ni siquiera, hacen públicos sus informes.

La resistencia a discutir con la sociedad las necesarias modificaciones a esta doctrina se expresa en el secretismo de las directivas y órdenes de comando mencionadas orientadas a las ejecuciones extrajudiciales y al espionaje a varios sectores de la sociedad. La resistencia es a los cambios necesarios para hacerla compatible con la visión de los derechos humanos y la solución negociada de los conflictos.

La superación de esos lamentables comportamientos es posible, únicamente, si es profunda la transformación de las fuerzas militares y de la policía; si se depuran estos cuerpos de miembros comprometidos con prácticas y visiones que niegan los derechos humanos. La conformación de una fuerza pública con la que se instale y afiance el respeto a los derechos humanos y para la paz requiere, también, de un debate público sobre los cambios necesarios en la doctrina militar

y de policía. Sobre todo, que sus mandos se deslinden de las élites y agrupaciones políticas comprometidas con prácticas de ilegalidad y que se lucran con la continuidad de la guerra.

En ese deslinde con la ilegalidad, es necesario, también, emprender de una vez, con exigencias firmes de la comunidad internacional, la ejecución del plan para el desmantelamiento de las estructuras paramilitares y demás organizaciones que se han empeñado en impedir la consolidación de los anhelos de paz de la sociedad colombiana. El gobierno Duque, convenientemente, se ha negado a ponerlo en marcha.

Referencias bibliográficas

Benavides, A. (2019, 22 de agosto). *Así quedaría el presupuesto del sector Defensa para 2020, según el ministro Botero.* Consultado en https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/como-sera-el-presupuesto-para-el-ministerio-de-defensa-en-2020-2899020

Caracol Noticias. (2019, 20 de diciembre). Denuncian que dos generales ascendidos en el Senado estarían salpicados por falsos positivos. *Caracol.* Consultado en https://noticias.caracoltv.com/politica/denuncian-que-dos-generales-ascendidos-en-el-senado-estarian-salpicados-por-falsos-positivos

Caracol Noticias. (2020a, 1º de julio). Ejército reconoce que 118 uniformados están implicados en abusos sexuales. *Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/07/01/judicial/1593620057_761946.html?fbclid=IwAR2S7vxN_tCHajYIBuYssR7b7IVQGuX5JZtgavnowzeE3j-5C1irK8ixbM6E

Caracol Noticias. (2020b, 29 de julio). E*stados Unidos donaría a Colombia más de un centenar de vehículos blindados.* Consultado en https://www.youtube.com/watch?v=i51RVz6LhW0

Caracol Radio (2020a, 3 de junio). E*l correo anónimo por el que le abrieron indagación preliminar a Uribe. Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/06/03/judicial/1591185839_143246.html

Caracol Radio (2020b, 6 de agosto). Chat demostraría que perfilamientos en Ejército fueron ordenados. *Caracol.* Consultado en https://caracol.com.co/radio/2020/08/06/judicial/1596720791_550379.html

Cárdenas, L. (2020, 7 de julio). Gobierno Nacional tiene una venganza genocida: arzobispo de Cali. La FM. Consultado en https://www.lafm.com.co/colombia/gobierno-nacional-tiene-una-venganza-genocida-arzobispo-de-cali

Casey, N. (2019, 18 de mayo). Las órdenes de letalidad del ejército colombiano ponen en riesgo a los civiles, según oficiales. *The New York Times.* Consultado en https://www.nytimes.com/es/2019/05/18/espanol/america-latina/colombia-ejercito-falsos-positivos.html

Colombia Informa. (2020, 8 de abril). En medio de la pandemia, Duque gasta 8 mil millones en tanquetas para el Esmad. *Colombia Informa.* Consultado en https://www.colombiainforma.info/en-medio-de-la-pandemia-duque-gasta-8-mil-millones-en-tanquetas-para-el-esmad/

Contagio Radio (2020, 15 de agosto). *Policía Nacional estaría involucrada en masacre de los niños en Llano Verde, Cali.* Consultado en https://www.contagioradio.com/policia-nacional-estaria-involucrada-en-masacre-de-los-ninos-en-llano-verde-cali/?fbclid=IwAR1ZXUrIvCmy_LKGSdfPezcyLpqAnEjPkQminRktYmtQDCQyF5nu0ZHcwMg

Duzán, M. J. (2020, 11 de julio). Un reyezuelo sin alas. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/opinion/articulo/un-reyezuelo-sin-alas-columna-de-opinion/685856

El Espectador. (2020a, 6 de mayo). Durante la pandemia, Policía destinaría $9.515 millones para comprar municiones del Esmad. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/durante-la-pandemia-policia-destinaria-9515-millones-para-comprar-municiones-del-esmad-articulo-918220/

El Espectador. (2020b, 3 de julio). Nueve militares han sido expulsados del Ejército por violación de niña embera. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/judicial/nueve-militares-han-sido-expulsados-del-ejercito-por-violacion-de-nina-embera-de-12-anos/

El Espectador. (2020c, 7 de agosto). Las masacres aumentaron un 30% en los primeros dos años del gobierno Duque. *El Espectado*r. Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-los-dos-primeros-anos-del-gobierno-duque/

El Tiempo. (2020a, 4 de julio). Fiscalía indaga 13 casos de violencia sexual en comunidad Nukak Makú. El *Tiempo*. Consultado en https://www.eltiempo.com/justicia/delitos/fiscalia-indaga-13-casos-de-violencia-sexual-en-comunidad-nukak-maku-514368

El Tiempo. (2020b, 11 de julio). La tanqueta no tripulada que la Policía patentó para el Esmad. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/esmad-la-tanqueta-no-tripulada-que-la-policia-patento-para-enfrentar-protestas-517004

Human Rights Watch, HRW. (2019, 27 de febrero). *Colombia. Nuevos comandantes del Ejército estarían vinculados con "falsos positivos.* Consultado en https://www.hrw.org/es/news/2019/02/27/colombia-nuevos-comandantes-del-ejercito-estarian-vinculados-con-falsos-positivos

Las 2 Orillas. (2020, 14 de agosto). *Uribe llama "Gran virus" y "Juventud Farc" a magistrados que lo metieron preso.* Consultado en https://www.las2orillas.co/uribe-llama-gran-virus-y-juventud-farc-a-magistrados-que-lo-metieron-preso/

Noticentro CM&. (2020, 6 de julio). Investigan 506 casos de abuso sexual que relacionan a integrantes de la Fuerza Pública. *CM&.* Consultado en https://noticias.canal1.com.co/nacional/investigan-casos-abuso-sexual-relacionan-integrantes-fuerza-publica/

Noticias Uno. (2019, 11 de noviembre). Los hallazgos de Noticias Uno en la zona del bombardeo donde murieron al menos 8 niños*. Noticias Uno.* Consultado en https://noticias.canal1.com.co/nacional/los-hallazgos-de-noticias-uno-en-la-zona-del-bombardeo-donde-murieron-al-menos-8-ninos

Noticias Uno. (2020, 5 de enero). Zapateiro estuvo al mando de bombardeo en el que murieron al menos 8 niños en el Caguán. *Noticias Uno.* Consultado en https://www.noticiasuno.com/nacional/zapateiro-estuvo-al-mando-de-bombardeo-en-el-que-murieron-al-menos-8-ninos-en-el-caguan/

Organización de Naciones Unidas, ONU. (2020, 17 de agosto). *Comunicado conjunto del equipo de país de Naciones Unidas en Colombia y la Misión de Verificación de la ONU en Colombia.* Consultado en https://www.hchr.org.co/files/comunicados/2020/Comunicado-conjunto-ONU-Agosto-17-2020.pdf

RCN Radio. (2020, 11 de agosto). Tribunal ordena a Mindefensa entregar información sobre perfilamientos del Ejército. *RCN.* Consultado en https://www.rcnradio.com/judicial/tribunal-ordena-mindefensa-entregar-informacion-sobre-perfilamientos-del-ejercito

Revista Dinero. (2019, 1 de noviembre). *¿Cómo quedó el presupuesto nacional?* Consultado en https://www.rcnradio.com/economia/conozca-los-detalles-del-presupuesto-nacional-de-2020

Revista Semana. (2019, 7 de julio). Los formatos de la discordia para duplicar las afectaciones del Ejército. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/formatos-firmados-por-altos-oficiales-para-duplicar-resultados-en-el-ejercito/622290

Revista Semana. (2020a, 1º de mayo). Las carpetas secretas. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-del-ejercito-nacional-las-carpetas-secretas-investigacion-semana/667616

Revista Semana. (2020b, 24 de junio). Hay que castigar conducta de estos miserables: Duque sobre caso de niña indígena. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/duque-le-exigio-al-icbf-su-acompanamiento-en-caso-de-abuso-a-nina-indigena/681909

Suescún, P. (2020). *Vuelve la guerra al Hospital Militar Central*. Consultado en https://www.laorejaroja.com/vuelve-la-guerra-al-hospital-militar/

¡NI PÍO, NI PAO!
NO PARAN AGRESIONES A LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Programa Somos Defensores

El año más violento de la última década contra las personas defensoras de los derechos humanos es 2019. En ese año se registraron 844 agresiones individuales (un incremento de casos del 4,8 % con respecto a lo ocurrido en 2018), que implican la vulneración de los derechos a la vida, la libertad y la integridad de diferentes tipos de liderazgos: de indígenas y afrodescendientes, comunitarios, campesinos, ambientales, comunales, educativos, sindicales, de víctimas y de población LGBTI. De esas agresiones, 124 corresponden a homicidios y los departamentos que registran el mayor número de esos homicidios son Cauca, Antioquia, Caquetá y Nariño (Programa Somos Defensores, 2020a).

Del total de las agresiones de 2019, 74,4 % fueron amenazas, 14,6 % asesinatos, 6 % atentados, 3,4 % detenciones arbitrarias, 0,8 % robos de información, 0,3 % desapariciones y 0,1 % judicializaciones.

La mayor parte de estos hechos se dirigieron contra liderazgos relacionados con la defensa de la tierra y el territorio. Por ende, contra indígenas (271 casos), en los departamentos de Cauca, La Guajira, Antioquia y Chocó. Estos son lugares caracterizados por históricas disputas de grupos armados por las tierras y el control territorial[1] y de economías legales e ilegales de minería y producción de narcóticos. También hay confrontaciones que se derivan del manejo de los recursos renovables y no renovables como el agua y las obras de infraestructura que benefician a empresas transnacionales de bienes y servicios. Es decir, aunque en 2016 se firmó el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final)[2], el control de la tierra y el territorio sigue estando en el centro de las violencias. Además, desempeña un papel determinante en las agresiones contra las personas

[1] En las disputas se enfrentan paramilitares, el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN) y grupos residuales de la antigua guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).
[2] Se firmó en La Habana (Cuba), entre el Estado colombiano y la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

defensoras de derechos humanos, lo que permite identificarlo como un patrón de sistematicidad en esas agresiones.

En general, la sistematicidad de la que se habla es un elemento esencial para hacer un diagnóstico que oriente una política asertiva para hacerle frente a las agresiones. Michel Forst, Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, hizo un informe sobre su visita a Colombia en 2018 (realizada entre el 20 de noviembre y el 3 de diciembre) y lo presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en febrero de 2020. Allí señala que en Colombia existe "un patrón constante de alto número de asesinatos y otras violaciones" (Relator Especial, 2019, p. 6). No obstante, hablar de sistematicidad es un elemento de tensión permanente tanto con la Fiscalía General de la Nación como con el Gobierno nacional, dada su infundada negativa a aceptarlo.

En diciembre de 2019, Francisco Barbosa, actual Fiscal General de la Nación y en ese momento Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, se refirió a los homicidios contra los defensores de derechos humanos de la siguiente manera: "las razones son diversas. Aquí no hay una política de exterminio, ni hay una política sistemática. Aquí lo que existen son razones diversas que se producen contra nuestros líderes sociales, atadas a fenómenos de delincuencia" (El Espectador, 2019). Si ya preocupaba y desconcertaba que como consejero insistiera en presentar así las agresiones a defensores, como hechos aislados producto de dinámicas delincuenciales, hoy es mayor la alerta pues está al frente de las investigaciones sobre esos hechos.

"El Relator de la ONU dice, que existe un patrón de numerosos asesinatos y otras violaciones. Pero, la sistematicidad es tema en tensión permanente con la Fiscalía y el Gobierno."

Algunos patrones que identifican el fenómeno de los asesinatos y que sirven para determinar su recurrencia, persistencia y, por ende, su sistematicidad son su carácter repetitivo, el perfil de las víctimas, las luchas en las que estas se encontraban inmersas, el similar *modus operandi* en que se producen y los altos índices de impunidad que los distinguen. El Tribunal Penal para la antigua Yugoeslavia (TPY) lo dice de la siguiente manera: "la escala o la naturaleza repetitiva, invariable y continua de la violencia cometida contra una población civil particular están entre los factores que pueden demostrar la naturaleza generalizada o sistemática de un ataque" (véase CCJ, 2018).

En su informe, el Relator habla de que los altos de indices de impunidad que caracterizan las agresiones a las personas defensoras de derechos humanos contribuyen a perpetuar este ciclo de violencia (Relator Especial, 2019, p. 8). Por tanto, un elemento fundamental para propiciar un entorno seguro de defensa de los derechos humanos es investigar, juzgar y sancionar, tanto a los autores materiales, como a los intelectuales comprometidos con todo tipo de agresiones cometidas contra las personas defensoras. En este aspecto, contrasta la visión estrecha del Gobierno en torno al concepto de sistematicidad, con la muy amplia que tiene sobre el significado de *esclarecimiento.*

En sus comentarios al informe presentado por el Relator Especial (2019), el gobierno de Colombia afirma que, para determinar el esclarecimiento, el criterio no pueden brindarlo las sentencias condenatorias (Asamblea General, 2020, p. 7). De esa manera, niega los progresos relacionados con la investigación. Investigar, juzgar y sancionar constituyen, las tres



actividades, un ciclo interdependiente necesario para el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de justicia; cada actividad en sí misma no proporciona esclarecimiento. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señala: "Los órganos del sistema interamericano han resaltado que el medio más eficaz para proteger a las personas defensoras de derechos humanos es *investigar eficazmente los actos de violencia en su contra y sancionar a los responsables, con el fin de identificar y resolver las causas; y así evitar su repetición"* (cursiva agregada) (CIDH, 2017, p. 15). No obstante, el gobierno insiste en mostrar resultados significativos en donde no los hay. Según su repuesta al informe del relator, se han producido resultados notorios en materia de esclarecimiento sobre homicidios contra defensores: se sitúan en un 44,63% (245 casos), en un universo de 549. Los discrimina así: 75 casos cuentan con sentencia condenatoria, 84 están en etapa de juicio, 31, en etapa de imputación de cargos; 53, en indagación con orden y 2 precluyeron (Asamblea General, 2020, p. 8). Hasta los casos que se están indagando y no tienen imputación de cargos se consideran *resultados notorios* en materia de esclarecimiento. Un *artificio* que, más que ingenioso, resulta vergonzoso.

En lo que va corrido de 2020, el panorama, lejos de mejorar, sigue en caída libre. Las agresiones aumentan, se agravan las complejas problemáticas regionales a la par que se debilita la implementación del Acuerdo final, crece el accionar paramilitar y de las disidencias, hay militarización y se deterioran las condiciones económicas y sociales como consecuencia de la pandemia (Mesa Nacional de Garantías, 2020). Además, son airadas las reacciones del Gobierno nacional ante las preocupaciones de la comunidad internacional y se debilitan los espacios de interlocución con las organizaciones de la sociedad civil para tratar lo relacionado con garantías para la defensa de los derechos humanos.

Según el propio informe de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos publicado en julio del 2020, durante el primer semestre del año, la Defensoría del Pueblo ha emitido 26 alertas tempranas, de las cuales, la mitad (13) se produjeron entre el 1º de abril y el 30 de junio. Es decir, en el período de restricciones a la movilidad y de medidas de aislamiento social decretadas por el Gobierno nacional para hacer frente a la pandemia de la covid-19. Eso denota que, en este contexto, las personas defensoras de derechos humanos tienen un mayor riesgo y son más vulnerables. Ocho de las alertas de la Defensoría se relacionan con comunidades indígenas, lo que significa que sigue aumentando el riesgo para los liderazgos en esta población, que se asocian con la defensa de sus territorios y comunidades (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2020, p. 11).

Entre enero y marzo de 2020, el Programa Somos Defensores (2020b) registró 197 agresiones; 47 de ellas fueron asesinatos. Un incremento del 88 % en relación con el mismo período del 2019. Este significativo aumento de los casos debe mirarse en correspondencia con alta cifra de amenazas registrada en 2019 (628 amenazas individuales), pues puede indicar el paso de la amenaza a la agresión.

Los casos hablan por sí mismos y demuestran el fracaso del Plan Acción Oportuna (PAO) del gobierno Duque, lanzado el 20 noviembre de 2018, y la validez de los argumentos al respecto, formulados por las organizaciones de derechos humanos: i) el diagnóstico del gobierno tiene limitantes, no asume un analisis multicausal de la problemática; ii) su enfoque es militarista e ignora la perspectiva de seguridad humana, incluida en el Acuerdo final; iii) en él prevalece la protección material; iv) desconoce al Estado como factor de riego; v) al gobierno le falta voluntad para implementar lo consagrado en materia de garantías en el Acuerdo final, que se suma a la ya persistente impunidad (CCJ, 2019).

El gobierno Duque insiste, en contravía de las evidencias, en la eficacia del PAO como estrategia. La Consejería Presidencial de Derechos Humanos señala que en el segundo trimestre del año tuvo los siguientes logros: 1) un proyecto de inversión propio para la prevención y proteccion de lideres y la implementación de una planificación estratégica; 2) las sesiones territoriales de junio en los departamento de Putumayo y Cesar en relación con el objetivo de mejorar la confianza de la sociedad civil, en las que se socializó la oferta institucional en materia de prevención y protección; 3) el desarrollo de soluciones técnologicas en periodo de prueba consistentes en una red de protección con botones de pánico mediante Frecuencia Modular (FM) y Bluetooth; 4) el diseño de escenarios en realidad aumentada, con los que se capacita a los líderes sociales y defensores de derechos humanos en técnicas de autoprotección y prevención; 5) la creación de un comité integrado de reacción regional, conformado por la Policía Nacional, las fuerzas militares, la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación; 6) la entrega de un millón de ayudas humanitarias para las defensoras de derechos humanos (Consejería Presidencial, 2020. pp. 80 y siguientes).

Según el informe del Relator Especial (2019), los responsables de un porcentaje importante de los asesinatos y amenazas contra las personas defensoras son grupos con intereses criminales que, incluso, actúan favoreciéndose de la inacción y aparente connivencia por corrupción con cuerpos de seguridad del Estado, *autoridades locales y sectores empresariales, por compra de seguridad en algunos contextos*. El balance es desolador si se contrastan las medidas adoptadas en el contexto del PAO con esta caracterización y con las 8 recomendaciones hechas en el informe al gobierno para garantizar un entorno propicio y seguro del ejercicio de la defensa de los derechos humanos (Relator Especial, 2019, pp. 17 y siguientes): las acciones adoptadas no han disminuido las agresiones. Estas, por el contrario, siguen en aumento.

"El gobierno Duque se vale de mecanismos que presenta como logros, que, en realidad, no impactan sobre las situaciones de alto riesgo que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos."

Lo que se aprecia es, entonces, la desconexión entre la compleja realidad y las medidas para hacerle frente. Por ende, la falta de voluntad política para actuar en un marco de implementación del Acuerdo final. El gobierno Duque se vale del *artificio* de un marasmo de acciones y mecanismos que se presentan como logros, cuando, en realidad, estos carecen de un impacto real

sobre las situaciones de alto riesgo que enfrentan cotidianamente las personas defensoras de derechos humanos.

En ese escenario, se explica el desdén de la expresión de la ministra del Interior: "en Colombia matan más personas por robarles el celular que a líderes sociales" (El Tiempo, 2020). O la airada y hostil reacción del gobierno Duque al informe de 2019 de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y al informe del Relator Especial de Naciones Unidas para personas defensoras (Asamblea General de la ONU, 2019). Ambos fueron hechos públicos en febrero de 2020. Al primero lo calificó de "incompleto y desbalanceado" (Forero, 2020). Sobre el segundo, dijo que "contiene afirmaciones graves e irresponsables que evidencian una actitud crítica y política" (Castaño, 2020). Estas reacciones se explican, justamente, porque los informes controvierten la eficacia del PAO y reafirman la importancia de la implementación del Acuerdo final para hacer frente a la situación. Ambos reseñan la gravedad de la situación que enfrentan los liderazgos sociales y recomiendan medidas más contundentes por parte del Estado.

Mientras todo esto sucede de puertas para fuera, surgió una propuesta de documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) para defensores de derechos Humanos que sigue el laberíntico recorrido en las instancias gubernamentales y fue abiertamente criticada por las plataformas y por sectores sociales. Esa propuesta hace parte de la que el Gobierno nacional presentó, en noviembre de 2019, a las organizaciones para materializar la política pública. Fue un intento de dialogo e interlocución que no prosperó. Las plataformas de derechos humanos y organizaciones sociales se restiraron del escenario por considerar que el gobierno persiste en un enfoque de la seguridad basado en la militarización de los territorios, en la no implementación de los mecanismos del Acuerdo final, en sus mensajes negativos en torno a la protesta social y en su falta de voluntad para frenar la violencia contra los defensores de derechos humanos (Confluencia, 2019).

Un documento Conpes es un instrumento de política económica y social que no es el idóneo para enfrentar la falta de garantías en la defensa de los derechos humanos asociada a fenómenos de criminalidad e impunidad. Lo que se requiere es adoptar y aplicar, tal y como lo recomienda el Relator Especial (2019, p. 18), "una política pública y criminal para desmantelar organizaciones criminales o conductas que ataquen a defensores" y, contar para ello con la CNGS, mecanismo creado por el Acuerdo final, cuyo mandato y funciones en esta linea están legalmente establecidas en el Decreto Ley 03 de 2017.

Pareciera que la propuesta de un documento Conpes fuera un *artificio* más para continuar desconociendo lo estipulado en el Acuerdo final en materia de garantías. Lo pactado en este Acuerdo, además de ser una obligación para el Estado colombiano, ofrece, desde un enfoque de seguridad humana, bases importantes para la construcción de una política pública de protección a las personas defensoras de derechos humanos, que estan siendo completamente ignoradas.

En este sombrío panorama, surgen luces de esperanza. Son iniciativas que se vienen impulsando en los medios de comunicación y de columnistas y artistas. Su propósito es fortalecer la conciencia colectiva en torno al valor de los liderazgos sociales y su reconocimiento. En 2019, por ejemplo, se impulsó la campaña *Un líder en mi lugar y en junio de 2020, Tras la huella de los líderes.* El periódico *El Es-*

pectador publicó *No los Olvidemos*, en donde publicó los nombres de los entonces 442 líderes asesinados con posterioridad a la firma del Acuerdo final. Son avances importantes en términos de reconocimiento y legitimidad de la labor de defensa de los derechos humanos y, también, de veeduría social, exigencia ciudadana y movilización social, para detener este deshonroso fenómeno que afecta la dignidad humana.

Los datos sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos son mucho más que cifras: son proyectos de vida truncados; son apuestas por los derechos, la paz, la defensa del medio ambiente y los territorios obstaculizados; son procesos organizativos y comunidades debilitadas. Reflejan el estado de una democracia que languidece ante los ojos de un Estado que no parece dispuesto a reaccionar.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, Farc-EP. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Asamblea General de Naciones-Unidas-Consejo de Derechos Humanos. (2020, 27 de enero). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos acerca de su visita a Colombia. Comentarios formulados por el Estado.* 43° período de sesiones. A/HRC/43/51/Add.4.pág. 7.

Castaño, C. (2020, 4 de marzo). Mi reporte es muy crítico, pero es el reflejo de la realidad': Forst. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/mundo/europa/informe-de-relator-de-la-onu-de-derechos-humanos-467566

Comisión Colombiana de Juristas, CCJ. (2018, 16 de diciembre). *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo.* Consultado en https://www.coljuristas.org/nuestro_quehacer/item.php?id=173

Comisión Colombiana de Juristas. (2019, septiembre). La respuesta no es el PAO. *El aprendiz del embrujo. Balance del primer año del gobierno de Iván Duque.* Bogotá: Ediciones Antropos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2017, 31 de diciembre). *Directrices básicas para la investigación de violaciones a los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en las Américas.* Consultado en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-Basicas-PersonasDefensoras.pdf,

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2020, 5 de julio). I*nforme de Homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, 1 de abril al 30 de junio de 2020.* Consultado en http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/VERSION%20FINAL%20INFORME%20HOMICIDIOS%20LIDERES%20SOCIALES%20ABRIL%20A%20JUNIO%202020.pdf, pág.11.

El Espectador-Redacción Política. (2019, 26 de diciembre). Líderes sociales, un problema sin "sistematicidad", según el Gobierno. *El Espectado*r. Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/lideres-sociales-un-problema-sin-sistematicidad-segun-el-gobierno/

El Tiempo-Política. (2020, 4 de marzo). Mininterior compara muerte por robo de celulares con crimen de líderes. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ministra-arango-compara-muerte-de-lideres-sociales-con-asesinatos-por-robo-de-celulares-468678

Forero, J. (2020, 26 de febrero). En 2019 hubo 36 masacres en el país, la cifra más alta desde 2014. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/informe-de-los-derechos-humanos-de-la-onu-sobre-colombia-en-2019-466640

Mesa Nacional de Garantías. (2020, 8 de julio). Análisis de la situación de líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos y la crisis humanitaria.

Programa Somos Defensores. (2020a). *La ceguera. Informe anual 2019*. Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos –SIADDHH. Consultado en https://drive.google.com/file/d/1jYXd8GjrDjOERyTOJG5gDA4A55UEqYVN/view

Programa Somos Defensores. (2020b). *Informe Trimestral. Enero a marzo de 2020.* Consultado en https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos. (2019, 26 de diciembre). *Visita a Colombia. Informe.* Naciones Unidas. Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos. 43ª periodo de sesiones. A /HRC/43/51/Add.1

DOS AÑOS DÁNDOLE LA ESPALDA A LAS PERSONAS LGBTI

Colombia Diversa

En febrero de 2019, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw)[1] examinó el cumplimiento por parte del Estado colombiano de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la situación de derechos de las mujeres y niñas en el país. Durante una de las sesiones, una experta del Comité preguntó a la delegación del Estado si las parejas del mismo sexo podían adoptar hijos o hijas. Margarita Restrepo, representante a la Cámara por el Centro Democrático y quien hacía parte de la delegación del Estado colombiano en nombre del Congreso, respondió de manera confiada: "No, en Colombia no existe jurisprudencia al respecto". A su lado se encontraba Gloria Stella Ortiz, presidenta de la Corte Constitucional y de la Comisión de Género de la Rama Judicial, quien, al escucharla, se volvió hacia la representante y le dijo, por fuera del micrófono, que sí existe jurisprudencia al respecto. "¿Sí?", le preguntó Restrepo. "¡Claro!", le respondió Ortiz. Restrepo se limitó a decir de manera escueta ante el Comité: "Ah, sí existe". Después, la magistrada Ortiz pidió la palabra y explicó que la Sentencia C-683 de 2015 "expresamente facultó a las parejas del mismo sexo a adoptar niños" y establece que "la condición sexual de los padres no puede ser un elemento per se para excluir la posibilidad de adoptar". Antes de que la magistrada Ortiz pudiera pasar a otra de las preguntas que el Comité había hecho, Restrepo la interrumpió y le dijo, por fuera del micrófono: "pero eso es constitucional, no legislativo", a lo que la magistrada Ortiz respondió explicando ante el Comité que, en efecto,

> es jurisprudencia constitucional. Lo cierto es que, en el ordenamiento jurídico colombiano, cuando la Corte Constitucional profiere una decisión en ejercicio del control abstracto, [de] estas que estudian la constitucionalidad de las leyes, la modificación de la ley que hace la Corte a través de las sentencias integradoras produce exactamente el mismo efecto que la decisión legal [del Congreso]. Luego, en este momento, Bienestar Familiar, tiene el deber de considerar las parejas del mismo sexo en idénticas condiciones para adoptar respecto de las parejas heterosexuales (véase UN Web TV, 2019).

[1] Cedaw es la sigla de Committee on the Elimination of Discrimination against Women.

Más que un simple lapsus, las declaraciones de Restrepo ante el Comité Cedaw parecen reflejar sus convicciones acerca de los derechos de las personas LGBT. No parece coincidencia que hiciera énfasis en que la adopción igualitaria fuera reconocida mediante sentencias de la Corte y no mediante leyes del Congreso, una de las razones más comunes de quienes rechazan la legitimidad de dichos reconocimientos. Y no hay que olvidar que, en 2017, ella se sumó al coro de voces contra los esfuerzos del Ministerio de Educación para garantizar los derechos de estudiantes LGBT en los colegios y estigmatizó esas medidas como un intento de "adoctrinar miserablemente a los niños de Colombia con la nefasta ideología de género" (Restrepo, 2017).

Además, hay que tener en cuenta que Restrepo no estaba en el Comité para hablar a título personal. De hecho, aquel episodio también refleja las posiciones mayoritarias en el Gobierno del presidente Iván Duque y de su partido con respecto a los derechos de las personas LGBT. Posiciones que, más que descuidos u olvidos ocasionales, están encaminadas a desconocer los derechos de esta población y a dejar sin efectos los reconocimientos logrados a la fecha.

En el informe sobre el primer año del gobierno de Iván Duque (Caribe afirmativo, 2019), se señaló su completo desinterés en relación con los derechos de las personas LGBT, agravado por su complicidad con los sectores fundamentalistas que buscan generar retrocesos en todos los derechos reconocidos a esta población. Esta tendencia se ha profundizado durante el segundo año, en el que el Gobierno continuó dándole la espalda a las personas LGBT y, de "olvido" en "olvido", ha ido dejándolas sin medidas para proteger sus derechos.

"El desinterés por los derechos de las personas LGBT se ha profundizado en el segundo año del gobierno. De "olvido" en "olvido", las ha dejado sin medidas para proteger sus derechos."

Dos años sin política pública...

En mayo de 2018, el Ministerio del Interior del saliente gobierno de Juan Manuel Santos expidió el Decreto 762 de 2018 por el cual se adoptó la política pública nacional para la garantía del ejercicio efectivo de los derechos de las personas LGBT. Paradójicamente, al tiempo que el anterior gobierno reafirmaba su compromiso formal con los derechos de las personas LGBT, también daba muestras de una gran desidia para garantizarlos en la práctica. Tuvieron que pasar siete años y dos periodos presidenciales para que el gobierno adoptara por fin una política pública cuya formulación comenzó en 2011. A lo que hay que sumar que descargó por completo la responsabilidad de su implementación al gobierno entrante, que desde su campaña dio muestras de su desinterés, cuando no su rechazo, por los derechos de las personas LGBT.

Al nuevo gobierno le correspondía, entonces, implementar la nueva política pública. Para esto, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior debía elaborar el plan de acción que articulara a todas las instituciones responsables de su materialización. Sin embargo, pasados dos años, aún no se ha aprobado el plan de acción. Esto no se puede considerar como un resultado de la simple apatía o lentitud del gobierno, ya que desde que Iván Duque asumió la Presidencia, la Dirección de Derechos Humanos ha estado en manos de representantes de los mismos sectores fundamentalistas que se oponen a los derechos que busca garantizar esta política pública. El primero de ellos, incluso, se había manifestado públicamente en contra

de los derechos de las personas LGBT y, según denuncias de exfuncionarios de esa Dirección, obstaculizó la aprobación del plan de acción mientras estuvo en ese cargo (El Espectador, 2018).

El cambio en la Dirección de Derechos Humanos no conllevó mayores avances. Aunque el director que le siguió no ha expresado posiciones abiertamente contrarias al reconocimiento de los derechos de las personas LGBT como su predecesor, tampoco se ha tomado en serio la garantía de sus derechos en lo que le corresponde a su cargo. Ante esta parálisis, la Fundación Grupo de Acción y Apoyo a Personas Trans (GAAT) interpuso una acción de tutela para que el gobierno avanzara en la implementación de la política pública. El 2 de julio de 2020, el Juzgado Octavo de Bogotá falló a favor ordenándole al Ministerio del Interior que, en un plazo de cinco días, elaborara un programa y un cronograma para avanzar en la formulación y aprobación del plan de acción[2]. Al día siguiente, el Grupo Técnico de la Política Pública aprobó el Plan de Acción, que, según el Ministerio del Interior, está "conformado por 71 acciones estratégicas, de 21 entidades, con 95 indicadores para la medición de su implementación para el periodo 2019-2022"[3]. No obstante, lejos de ser una muestra del compromiso del Gobierno, esto parece confirmar su desidia frente a los derechos de las personas LGBT, ya que fue necesario obligar al Ministerio del Interior, mediante un fallo judicial, a aprobar el plan de acción.

… y sin otras medidas para garantizar los derechos de las personas LGBT

Al finalizar la sesión de 2019, el Comité CEDAW expresó su preocupación por las vulneraciones de los derechos de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans en el país, incluidas la "discriminación, amenazas y agresiones generalizadas" contra ellas. Debido a esto, el Comité formuló siete recomendaciones al Estado colombiano para garantizar los derechos de las mujeres LBT, entre ellas, la capacitación de los funcionarios encargados de tramitar solicitudes de matrimonio para que garanticen los derechos de las parejas del mismo sexo, la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de la Sentencia T-478 de 2015 de la Corte Constitucional por el caso de Sergio Urrego y la inclusión de programas para la enseñanza de los derechos de las mujeres LBT en el sistema nacional de convivencia escolar.

Sin embargo, más de un año después, no ha habido avances por parte del gobierno en el cumplimiento de estas recomendaciones. El Ministerio de Educación no ha tomado medidas concretas para cumplir con las órdenes de la Sentencia T-478 de 2015, ni para garantizar los derechos de las y los estudiantes LGBT. Tampoco, se han tomado medidas para garantizar el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en lo que se refiere a los derechos de las parejas del mismo sexo y sus familias y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer no ha reportado la implementación de ninguna acción para avanzar en el cumplimiento de estas recomendaciones.

En el informe sobre el primer año del Gobierno (Caribe afirmativo, 2019), se señaló que la mayor parte de las acciones relacionadas con los derechos de las personas LGBT que se incluyeron en las bases del Plan Nacional de Desarrollo desapareció en su articulado. Durante su segundo año, el gobierno llevó a cabo una operación similar en la formulación del Plan Nacional de Acción

[2] Fundación GAAT. Comunicado de prensa del 2 de julio de 2020.
[3] Ministerio del Interior. Respuesta a derecho de petición enviado por Colombia Diversa en julio de 2020.



en Derechos Humanos. Durante su fase de alistamiento, se plantearon varias consideraciones relacionadas con los derechos de las personas LGBT y se definieron recomendaciones al respecto para la formulación del Plan. Sin embargo, nada de esto se incluyó en el documento borrador presentado por el gobierno. El Eje 9 de Igualdad y No Discriminación no incluyó ni una sola acción, ni ninguna meta específica en relación con la garantía de los derechos de las personas LGBT para el periodo 2018-2022. Los demás ejes tampoco incluyen medidas al respecto, excepto del Eje 2 de Justicia, que solo prevé una acción para la atención de las mujeres y las personas LGBT. Así las cosas, el borrador del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos confirma lo que se anticipó con el Plan Nacional de Desarrollo: que este gobierno no hará nada para garantizar los derechos de las personas LGBT.

El último ejemplo de esta exclusión se encuentra en las medidas tomadas por el gobierno para proteger a las personas LGBT defensoras de derechos humanos. A pesar de los múltiples ataques registrados en los últimos años contra defensoras y defensores LGBT y de las recomendaciones de los Relatores Especiales de la ONU y de la CIDH sobre defensoras y defensores de derechos humanos, el gobierno no ha incluido enfoques diferenciales por orientación sexual o identidad de género en los programas para investigar ataques contra personas defensoras de derechos humanos, tampoco ha tomado medidas adecuadas para protegerlas, ni para garantizar su labor. Hasta ahora, la Unidad Especial de la Fiscalía no ha incorporado lineamientos específicos para investigar los ataques contra personas LGBT defensoras de derechos humanos. El proceso de reingeniería de la Unidad Nacional de Protección tampoco ha incluido la adecuación de las medidas de protección a los riesgos y necesidades diferenciales de las personas defensoras LGBT. Por último, el Plan de Acción Oportuna (PAO) no contempla ninguna medida específica para proteger a las personas LGBT defensoras de derechos humanos, ni para prevenir ataques contra ellas. En este sentido, a la falta de efectividad general de las medidas tomadas por el gobierno para proteger a las personas defensoras derechos humanos, se suma un desinterés absoluto por la situación y las necesidades específicas de las defensoras y defensores de la población LGBT.

"El gobierno no ha incluido enfoques diferenciales por orientación sexual o identidad de género en los programas para investigar ataques contra personas defensoras de derechos humanos."

En suma, dos años desprotegiendo a las personas LGBT

Todos estos olvidos sistemáticos del gobierno de Duque contrastan con el panorama de violencia contra personas LGBT en el país. Las cifras registradas por Colombia Diversa muestran que algunas formas de violencia contra las personas LGBT se han mantenido estables en los últimos años (como los homicidios), mientras que otras (como la violencia policial y las amenazas) estarían aumentando. Esto demuestra que es un problema persistente y que no ha sido abordado con políticas adecuadas para prevenir esta violencia y sancionar a los responsables. Tan solo en lo corrido de 2020, Colombia Diversa ha registrado 32 asesinatos de personas LGBT en todo el país, nueve casos de violencia policial y cuatro atentados contra personas LGBT defensoras de derechos humanos (Colombia Diversa)[4].

[4] Colombia Diversa, Sistema de Información de Violencia contra Personas LGBT en Colombia – SInVIolencia LGBT.

Esta violencia no se ha detenido ni siquiera durante la pandemia de la covid-19. Desde que comenzó el aislamiento preventivo a nivel nacional, han sido asesinadas por lo menos 24 personas LGBT (la mitad, mujeres trans, lesbianas o bisexuales) y 11 han sido víctimas de violencia policial (la mayoría de ellas, mujeres trans). También, durante este periodo, han sido asesinadas dos personas LGBT defensoras de derechos humanos y otras tres han sido víctimas de atentados en su contra. Por último, dos jóvenes gay han muerto de manera violenta mientras se encontraban privados de la libertad: uno en la Cárcel El Bosque, de Barranquilla, y otro en una estación de Policía en Arboletes, por lo que no se puede descartar que hayan sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales.

Ante la persistencia incluso del aumento de distintas formas de violencia contra las personas LGBT, preocupa que el Gobierno nacional permita que las principales políticas para proteger sus derechos pasen lentamente al olvido. Más allá de las posiciones personales o políticas del Presidente o de su partido, el gobierno no puede elegir no proteger a las personas LGBT de la discriminación y la violencia. La implementación de este tipo de políticas y medidas hace parte de sus obligaciones. No hacerlo es dejarle el paso libre a la discriminación y a la violencia que día a día cuesta la vida y la integridad de muchas personas LGBT en todo el país.

Referencias bibliográficas

Caribe Afirmativo. (2019). Entre la espada y la pared. Violencias por prejuicio hacia personas Lgbti en Colombia. *El aprendiz del embrujo. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque.* Bogotá: Ediciones Antropos.

El Espectador. (2018, 24 de noviembre). Las quejas contra el director de derechos humanos del Mininterior. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/las-quejas-contra-el-director-de-derechos-humanos-del-mininterior/

El Espectador. (2018, 24 de noviembre). Las quejas contra el director de derechos humanos del Mininterior. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/investigacion/las-quejas-contra-el-director-de-derechos-humanos-del-mininterior/

Restrepo. M. (2017, 1º de febrero). *Santos y su 17%.* Consultado en http://margaritarestrepo.com/2016/08/columna-santos-y-su-17.html

UN Web TV. (2019, 19 de febrero). *Consideration of Colombia (Cont'd)-1662nd Meeting. 72nd Session Committee on the Elimination of Discrimination Against Women* (1:43:00 – 1:45:17). Consultado en http://webtv.un.org/search/consideration-of-colombia-contd-1662nd-meeting-72nd-session-committee-on-the-elimination-of-discrimination-against-women-f/6004421669001/?term=colombia%20cedaw&sort=date&page=20

AGRAVAMIENTO DE AGRESIONES Y DÉBILES GARANTÍAS INSTITUCIONALES

Corporación Sisma Mujer

Pasados dos años de la presidencia de Duque, hay mayores agresiones contra las lideresas y defensoras de derechos humanos y es débil la institucionalidad en materia de garantías para el ejercicio libre y seguro de su liderazgo. Durante el segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, las continuaron enfrentando desproporcionados y extraordinarios riesgos de género que las afectan de manera diferencial, asociados tanto a su trabajo en defensa de los derechos humanos como al hecho de ser mujeres, en una sociedad que las discrimina por serlo.

En su informe anual, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh) destacó que "los asesinatos contra defensoras de derechos humanos se incrementaron en cerca del 50 % en 2019, comparado con 2018" (2020, p. 6). En contraste, según la revisión de Sisma Mujer a partir de las matrices de Acnudh, el asesinato de defensores presentó un descenso porcentual para el mismo periodo (2020, p. 1).

Lo anterior indica que 2019 fue uno de los años más críticos para las mujeres defensoras de derechos humanos, en términos del incremento de los asesinatos en su contra. Como lo señaló el defensor del pueblo:

> Tengo una especial preocupación por la violencia contra las defensoras de derechos humanos y lideresas sociales. Si bien entre 2018 y 2019 hay una ligera tendencia a la baja en la cifra global, en el caso de las mujeres hemos visto un aumento exponencial. Pasamos de 12 a 19 mujeres lideresas asesinadas entre el 2018 y el 2019, con corte al 31 de octubre. Esto es un aumento del 63 %. Me preocupa especialmente el caso del departamento de Putumayo donde están presionando a las mujeres que lideran causas como la sustitución voluntaria de cultivos y que se han opuesto a la presencia de actores armados en sus territorios. (Defensoría del Pueblo, 2020a)

Con referencia a los riesgos específicos y a la violencia sociopolítica de género[1] que afecta a las mujeres defensoras de

[21] "En los casos de agresiones contra defensoras se expresa un tipo específico de violencia: la violencia sociopolítica de género, la cual, en primer lugar, explica las agresiones en razón de la doble dimensión que caracteriza a las defensoras: i) ser mujeres en una sociedad altamente discriminatoria y ii) defender derechos humanos en un contexto patriarcal que limita la participación pública de las defensoras. En segundo lugar, la manera como se ejerce dicha violencia contiene dimensiones expresivas de género que buscan castigar, sancionar y limitar el ejercicio político de liderazgo emprendido por las defensoras, por cuanto supone una transgresión a los mandatos de dominación patriarcal y las normativas de género tradicionalmente asignadas a las mujeres" (Sisma Mujer, 2019).

derechos humanos, Sisma Mujer precisó lo siguiente en el boletín de sistematización de las agresiones durante 2019:

> Las duplas de género de la Delegada para los Derechos de las Mujeres y Asuntos de Género de la Defensoría del Pueblo reportaron 104 hechos de violencia contra defensoras, en razón del ejercicio del liderazgo y la defensa de derechos humanos, de los cuales 86 (82,7 %) correspondieron a amenazas, 5 (4,8 %) a persecución, 4 a violencia sexual (3,8 %), 1 a agresión por parte del esquema de protección (1 %) y 8 a otro tipo de agresiones (7,7 %). Respecto al mismo periodo del año 2018 se registra un incremento del 50,88 % en las amenazas, al pasar de 57 amenazas en 2018 a 86 en 2019 y de 166,67 % en otras agresiones contra las defensoras, al pasar de 3 hechos en 2018 a 10 en 2019. (2020, p. 4)

Por su parte, para 2019, el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) registró cuatro casos de presunto delito sexual contra defensoras de derechos humanos y dos contra mujeres en ejercicio de actividades gremiales o sindicales, lo que representa un incremento del 20 % con respecto a 2018 (Sisma Mujer, 2020, p. 4). De enero a mayo de 2020, pese a las restricciones de movilidad debido al confinamiento[2], el INML ha reportado un caso de presunto delito sexual contra una defensora de derechos humanos (2020).

En relación con el periodo de aplicación de las medidas de aislamiento preventivo debido a la contingencia sanitaria, la Defensoría del Pueblo ha resaltado un aumento del riesgo para las mujeres que defienden derechos, pues la pandemia ha implicado algunos obstáculos para la respuesta institucional directa, y ha dificultado poder evitar los riesgos y las amenazas a las lideresas y defensoras (2020b). En el periodo de enero a abril de 2020, la Defensoría registró 106 conductas vulneratorias contra lideresas, que incluyen 95 amenazas, tres atentados y seis homicidios de defensoras de derechos humanos (2020c).

La Defensoría del Pueblo resalta un aumento de riesgos para las mujeres que defienden derechos. La pandemia ha implicado obstáculos para la respuesta institucional y para evitar los riesgos.

Debilidades institucionales

Ante la agudización de las agresiones contra las defensoras de derechos humanos, son débiles las acciones institucionales.

Desde hace más de una década, las organizaciones de mujeres hemos trabajado por visibilizar los riesgos diferenciados que afectan la labor de liderazgo de las mujeres defensoras; en consecuencia, hemos construido propuestas que se materializan en múltiples avances normativos[3]. Uno de los principales logros es la aprobación del Programa Integral de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (PIGMLD)[4], instrumento de política pública cuya implementación han recomendado diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas[5].

[2] Sisma Mujer ha insistido en que un menor número de registros de exámenes médico-legales no implica necesariamente una menor ocurrencia de los hechos de violencia sexual. En el marco de la cuarentena se evidencia que el Estado no dispuso un mecanismo ajustado a la actual circunstancia para que las mujeres pudieran seguir denunciando y accediendo a los servicios de Medicina Legal.

[3] 1) El Protocolo Específico con enfoque de género y de los derechos de la mujer (Resolución 805 del 14 de mayo de 2012); 2) la creación de la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos (Decreto 1314 del 10 de agosto de 2016); 3) el Protocolo de Análisis del Nivel de Riesgo para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos.

[4] Aprobado el 14 de junio de 2018 mediante Resolución 0845, que lo consolidó como la carta de navegación para la protección integral de la vida de las mujeres en el ejercicio libre y seguro de sus liderazgos.

[5] 1) Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Consejo de Derechos Humanos, 43 periodo de sesiones, 24 de febrero a 20 de marzo de 2020, p. 19; 2) Informe anual de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019, p. 6, párr. 22; 3) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, 26 de junio de 2020, p. 17, párr. 93, párr. 85, p. 14.

Dando continuidad a la construcción participativa de los mecanismos para garantizar a las defensoras su derecho a defender los derechos humanos, el pasado 12 de febrero se hizo la entrega del Plan de Acción 2019-2022 del PIGMLD por parte de la Comisión Intersectorial de Garantías para Mujeres Lideresas y Defensoras de Derechos Humanos. En Sisma Mujer, reconocemos este importante avance. No obstante, insistimos en algunas de las principales dificultades que aún no se han resuelto para avanzar en la implementación efectiva del programa: 1) falta articulación de los ámbitos nacional y territorial para garantizar una autonomía técnica y presupuestal que permita cumplir con las acciones propuestas en el PIGMLD; involucrar, en especial, a las gobernaciones, que en su rol de primeros respondientes, tienen la obligación de adelantar todas las acciones necesarias para salvaguardar la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres defensoras de derechos humanos en situación de riesgo y de sus núcleos familiares; 2) aún no se ha establecido el mecanismo de selección de las defensoras que se beneficiarán con el PIGMLD, para que accedan de manera oportuna a las medidas integrales allí dispuestas; 3) las 28 entidades mencionadas en el Plan de Acción 2019-2022 no garantizan, en la actualidad, una oferta institucional específica para las defensoras; 4) a la fecha, no se ha determinado un mecanismo formal de seguimiento participativo del PIGMLD que integre el movimiento social de mujeres a las organizaciones.

Dificultades en la participación

Las plataformas de mujeres tienen dificultades para participar en las instancias de garantías para personas defensoras. Dado que el actual gobierno no mantiene una voluntad política frente a la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), existen instancias creadas por este a las que se les ha restado, paulatinamente, importancia. Nos referimos en especial, a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), que a la fecha no ha cumplido con la piedra angular de su mandato, consistente en presentar la Política para el desmantelamiento de los actores y conductas objeto del Decreto Ley 154 de 2017, política de la que no se conocen avances por parte de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), quien lleva la Secretaría Técnica de CNGS. De manera reciente, debido a la presión e incidencia de las personas delegadas de la sociedad civil en la CNGS y las invitadas permanentes de las plataformas de mujeres, se han logrado realizar cuatro sesiones de la Comisión de Género de la CNGS y cuatro sesiones técnicas; de cualquier manera, la CNGS continúa en mora de cumplir con su mandato principal.

En esta instancia, las invitadas permanentes de las plataformas de mujeres hemos formulado algunas propuestas en conjunto con las personas delegadas de la sociedad civil; en concreto, se entregó un reglamento de funcionamiento de la CNGS, en tanto que el reglamento presentado por el Gobierno nacional por medio de la OACP desconoce los avances relativos a la participación de las delegadas de las plataformas de mujeres, las cuales son dejadas por fuera de dicha propuesta, a pesar de que nuestra participación como invitadas está fundada en las disposiciones del Decreto Ley 154 de 2017 que establece que la CNGS adoptará medidas para garantizar la participación de las mujeres, lo que a su vez está en concordancia con la Ley 581 de 2000, así como con las obligaciones internacionales del Estado colombiano de avanzar de manera decidida hacia la conformación paritaria de todos los espacios de toma de decisiones.

La falta de reconocimiento de la CNGS pareciera deberse a que, en la práctica, choca con la postura del Gobierno nacional frente a la seguridad y la protección. Este ha desarrollado su Política de Defensa y Seguridad y en ella privilegia las capacidades militares a nivel territorial, sobre una presencia integral del Estado que vele por la seguridad humana; esta política no involucró la concertación con la sociedad civil y, en esta medida, no se le ha hecho seguimiento, ni veeduría (Mejía, 2020, p. 3).

La política de defensa y seguridad del gobierno de Duque privilegia las capacidades militares, sobre una presencia integral del Estado que vele por la seguridad humana.

En ese escenario de poco reconocimiento de la CNGS y de profundización de políticas centradas en lo militar, la evidencia de las agresiones y los asesinatos de mujeres defensoras demuestra las limitaciones de este enfoque y comprueba que en Colombia aún no se garantiza el derecho de las mujeres a defender derechos humanos. Frente a esta apabullante realidad, se hace necesario que el Gobierno nacional acoja de manera clara los análisis y las recomendaciones que por más de una década se han promovido desde el movimiento social de mujeres, quienes hemos avanzado en medidas de protección adecuadas y diferenciadas para las mujeres defensoras. En ese sentido, exhortamos al Gobierno nacional a no retroceder en la participación y representación de las mujeres en las instancias de garantías para personas defensoras, especialmente en un contexto de crisis social y sanitaria debido a la pandemia, que agrava las condiciones de inseguridad que viven las mujeres, incluyendo a las lideresas sociales y defensoras de derechos humanos.



Referencias bibliográficas

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020, febrero). *Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2019.* Consultado en https://www.hchr.org.co/index.php/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9136-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano2019

Corporación Sisma Mujer (2020, febrero). *Situación de derechos humanos de las personas defensoras en Colombia 2016-2020* (Última actualización: 4 de febrero de 2020). Bogotá: Sisma Mujer.

Corporación Sisma Mujer y Red Nacional de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (2019, junio). *Mujeres defensoras libres y seguras, aportes a la verdad para la no repetición*. Consultado en https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/07/CC-Sisma-RND-P%C3%9ABLICO-1.pdf

Defensoría del Pueblo (2020a, 14 de enero). *En un 63 % aumentó el crimen contra lideresas sociales en Colombia.* Consultado en https://www.defensoria.gov.co/es/nube/enlosmedios/9000/En-un-63-aument%C3%B3-el-crimen-contra-lideresas-sociales-en-Colombia.htm

Defensoría del Pueblo (2020b). *Foro Pro Defensoras Colombia* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=QXH9NMmGtjE&

Defensoría del Pueblo (2020c, 24 de junio)*. La situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia es crítica, especialmente en medio de la pandemia.* Consultado en https://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/9399/%E2%80%9CLa-situaci%C3%B3n-de-las-defensoras-y-defensores-de-derechos-humanos-en-Colombia-es-cr%C3%ADtica-especialmente-en-medio-de-la-pandemia%E2%80%9D-ProDefensoras-Colombia-defensor%C3%ADa-lideresas.htm

Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia-Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2020, junio). I*nformación preliminar de lesiones no fatales de causa externa en Colombia.* Enero a mayo de 2020 [Conjunto de datos]. Consultado en https://www.medicinalegal.gov.co/

Mejía, C. (2020, marzo). *Las políticas de seguridad y derechos humanos del gobierno Duque. ¿Desde dónde y con qué enfoque se toman las decisiones?* Bogotá: Sisma Mujer. Consultado en https://www.sismamujer.org

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2020, junio). *Informe del Secretario General.* Consultado en https://colombia.unmissions.org/documentos



POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" y Comisión Colombiana de Juristas

En su segundo año, el Gobierno ha tenido un desempeño bastante pobre en materia del diseño e implementación de políticas que planteen acciones de gobierno orientadas a la atención efectiva de problemas públicos específicos, con participación de la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Peor es el balance si se pregunta por estas políticas desde la lente de los derechos humanos.

"El desempeño del gobierno Duque en su segundo año es muy pobre en materia de políticas orientadas a atender problemas públicos. Y es peor desde la lente de los derechos humanos."

El Gobierno ha anunciado o expedido documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) sobre muy diversos temas, los cuales no guardan mayor coherencia entre sí, con el Plan Nacional de Desarrollo o con las prioridades de gobierno anunciadas en campaña. Además, en este segundo año se ratificó la distancia existente entre el Gobierno y el Congreso, donde no tener una relación fluida ha dificultado el avance en el Legislativo de muchas de las iniciativas del Presidente Duque.

A comienzos de 2020, la ministra del Interior Nancy Patricia Gutiérrez fue relevada de su cargo, tras una criticada gestión y dos errores inolvidables: haber dicho en un evento público que el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en Adelante, Acuerdo final) firmado en La Habana era "semifallido" (declaración que el propio presidente Duque tuvo que rechazar) y haber escrito mensajes en su cuenta oficial de Twitter en contra del Paro Nacional del 21 de noviembre de 2019 (El Espectador, 2020a). La reemplazó Alicia Arango, figura muy cercana al hoy exsenador Álvaro Uribe, en este, uno de los más importantes cargos en el gobierno.

Las políticas de Iván Duque

El presidente saludó el 2 de agosto de 2019 la aprobación de la Ley 1988 de 2019, que estableció los lineamientos para la formulación de la política pública en beneficio de los vendedores informales en el país. La norma da un plazo de 12 meses para elaborar, formular e implementar esta política pública, sobre la que poco se ha oído en los últimos meses.

El 6 de noviembre de ese mismo año, Duque anunció que expediría un documento Conpes como parte de la primera Iniciativa de Paridad de Género (IPG). Esta iniciativa busca reducir las brechas de género en el mercado laboral colombiano, en el marco de una alianza de alto nivel con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Económico Mundial. Sin embargo, no hay información sobre el avance en la construcción de esta política.

El Gobierno nacional, mediante la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, presentó el siguiente 19 de noviembre la actualización de la Política Pública para la Prevención de Reclutamiento, Uso, Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y adolescentes por parte de grupos delictivos organizados. Esta actualización correspondió, sobre todo, a una adecuación de la política anterior al discurso del actual Gobierno, que excluyó referencias a la articulación con la implementación del Acuerdo final Negaba la persistencia del conflicto armado y la existencia de actores armados y hablaba de reclutamiento por parte de los grupos de delincuencia organizada. Posteriormente, el 29 de julio de 2020, presentó públicamente la estrategia *"Súmate por mí", Entornos de protección para la niñez y adolescencia, para la prevención del reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.*

El 13 de enero de 2020, el presidente Iván Duque anunció la intención de adoptar un documento Conpes de política pública para la juventud en el que se recojan las propuestas hechas por la juventud en el contexto de la Conversación Nacional, sobre educación, salud, paz con legalidad, lucha contra la corrupción, empleo y emprendimiento. Dicha conversación surgió para, supuestamente, tramitar las inconformidades que dieron lugar al Paro nacional del 21 de noviembre de 2019. No se conocen avances para su adopción.

Pocas semanas después, la nueva ministra del Interior anunció la importancia de ambientar el trámite de la reforma pensional en el Congreso (El Espectador, 2020b), a pesar de que durante el Paro nacional el Gobierno había insistido en que no tenía intención de impulsar tal reforma.

El 10 de febrero de 2020, el presidente presentó la política pública de logística, que tiene como objetivo reducir los costos en términos de infraestructura y logística.

Con la llegada de la covid-19, todas las discusiones de política pública se vieron opacadas por la urgencia de enfrentar la pandemia. Esta coyuntura favoreció enormemente al Gobierno, pues le permitió disimular su pobre gestión detrás de su volcamiento a la atención de la crisis.

Balance legislativo del segundo año de Gobierno

La segunda legislatura del gobierno del presidente Iván Duque estuvo marcada por dos hechos: el poco avance de la agenda gubernamental en el Congreso y las situaciones excepcionales provocadas por la covid–19 que llevaron al Congreso a sesionar de manera virtual por primera vez en su historia.

A continuación, se presenta un pequeño resumen de las iniciativas legislativas más importantes de la legislatura:

1. ***Iniciativas anticorrupción:*** la agenda legislativa del gobierno se centró en estas iniciativas, lo que suscitó gran debate y expectativa tanto en el Congreso como entre la ciudadanía. El gobierno presentó a comienzos de su segunda

legislatura un paquete de ocho proyectos anticorrupción, entre los que se encontraban propuestas como la disminución del salario de los congresistas y la regulación de las inhabilidades para los condenados por corrupción. Sin embargo, la mayoría de estas propuestas se hundieron durante el trámite y solo dos se aprobaron:

- La obligatoriedad del uso de pliegos tipo para obras públicas, iniciativa que permitirá que realmente haya un régimen de competencia en la contratación pública, lo que representa un avance en la lucha contra la corrupción.

- La modificación del reglamento del Congreso sobre el conflicto de interés. Por el contrario, más que un avance en la lucha anticorrupción, representa un riesgo al respecto, pues ha flexibilizado la regulación del conflicto de intereses al establecer que ese conflicto solo se presenta hasta el segundo grado de consanguinidad o civil. De esa manera, se abre la puerta a que los congresistas intervengan y voten en proyectos en los que sus tíos y sobrinos, así como los tíos y sobrinos de su cónyuge se vean beneficiados. Adicional a esto, la nueva reglamentación no incluye a los socios de hecho y de derecho de los congresistas, lo que les permite interferir en sectores de la economía en los que tengan intereses directos. Por último, se adoptó la figura de "conflicto de interés moral" que permite a los congresistas eludir su función de votar y discutir proyectos apoyados en un conflicto moral.

2. Prohibición del porte y consumo de drogas en parques y espacios públicos: esta iniciativa, presentada por los partidos Cambio Radical y Colombia Justa Libres, se aprobó tras la sentencia C–235/19. En esa sentencia, la Corte Constitucional consideró desproporcionada la medida del Código Nacional de Policía de prohibir y sancionar el consumo de alcohol y alucinógenos en el espacio público. Si bien no fue una iniciativa que llegó al Congreso apoyada por el gobierno o su partido, el entonces ministro de Defensa, Guillermo Botero, la celebró mencionando que constituía un avance en la protección de los niños y niñas en el espacio público, al igual que el entonces senador Álvaro Uribe. Sin embargo, los partidos de oposición manifestaron que la prohibición de porte es excesiva, puesto que el consumidor circula por espacios públicos camino a su casa o lugar de trabajo.

3. Ley de veteranos: la ley 1979, impulsada por el Centro Democrático, se encuentra suspendida en su aplicación después de que la Corte Constitucional aceptara estudiar la demanda de la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) contra cuatro de sus artículos. Se considera que no es aceptable constitucionalmente que se exalte a quienes han manchado el nombre de la fuerza pública violando derechos humanos y que se tergiverse la memoria sobre lo ocurrido en el conflicto armado interno. La definición de veterano que trae la ley no excluye a aquellos miembros en retiro de la fuerza pública, pensionados o reservistas de honor, condenados por violaciones de los derechos humanos o infracciones del derecho internacional humanitario; ni tampoco a quienes estén siendo juzgados por dichos hechos. Esto, en la práctica, les permite a militares condenados acceder a los beneficios contemplados en esta ley.

4. Pago a plazos justos: se aprobó una de las iniciativas más esperadas por las pequeñas y medianas empresas y pasó

a sanción presidencial. Se espera que las grandes empresas, de acuerdo con lo que plantea la iniciativa, empiecen a adaptar sus procesos de facturación para que paguen a sus proveedores en 45 días calendario y no en 60, como se viene haciendo actualmente. Además, se establecen sanciones para quienes incumplan los plazos de pago pactados. Fue una iniciativa del partido Alianza Verde, pero, en la votación del informe de conciliación, la aprobaron todos los partidos.

5. Borrón y cuenta nueva: el Senado de la República aprobó una amnistía para los ciudadanos que se encuentran reportados en las centrales de riesgo. La iniciativa establece que quienes se pongan al día con sus obligaciones financieras 12 meses después de que se promulgue la ley tendrán que ser retirados en un máximo de seis meses de las bases de datos de las centrales de riesgo. Otro beneficio de la medida es que quienes estén en centrales de riesgo por motivo de suplantación de identidad saldrán de las centrales de riesgo con solo presentar la debida denuncia a la Fiscalía. La iniciativa fue presentada por el Partido Conservador y el Partido Liberal y contó con el respaldo parcial por parte del gobierno.

6. Cadena perpetua para violadores de niñas y niños: el Acto legislativo que modifica el artículo 34 de la Constitución Política y permite la pena de prisión perpetua en el país fue la propuesta más apoyada por el gobierno en la legislatura. Debido a la situación generada por la covid–19, el proyecto se represó y se debatió afanosamente en la última semana de sesiones, por lo que se incurrió en algunos vicios de trámite. La realidad es que es una medida populista, que no protege en forma adecuada a los niños y niñas, ni persuade a los criminales de seguir violando. Pese a esto, el gobierno respaldó decididamente este proyecto, al punto de que vistió la Casa de Nariño de color verde para la promulgación de la norma en honor de las niñas y niños. La CCJ demandó la ley junto con un grupo de congresistas y se espera la decisión de la Corte Constitucional.

Este balance muestra el avance de iniciativas de corte populista, así como de varias de naturaleza conservadora y regresiva en materia de protección de derechos. También se nota un sesgo hacia aquellos asuntos que faciliten el avance de la contratación pública y el buen funcionamiento de la actividad comercial. Finalmente, frente a la crisis generada por la covid-19, dos asuntos protagonizaron la discusión en el Congreso y la actitud del Gobierno:

1. Modificación del reglamento del Congreso para el funcionamiento virtual: el Proyecto de Ley 327/20 de la Cámara de Representantes fue la única de tres iniciativas presentadas para modificar el reglamento del Congreso que prosperó[1]. Tras el inicio de la legislatura el 20 de julio de 2020, el Congreso ha dado prioridad a este proyecto de ley que ya pasó el tercer debate. El partido de gobierno ha defendido en todo momento las sesiones virtuales. Ha presentado, incluso, proposiciones para evitar que las sesiones se hagan de manera semipresencial y ha rechazado abiertamente la decisión del Congreso de prohibir la modificación de las normas del Acuer-

[1] La iniciativa pretende establecer el voto virtual y las sesiones virtuales para las comisiones constitucionales y la plenaria. Su importancia aumentó tras la decisión de la Corte Constitucional de declarar inexequible el artículo 12 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que avalaba el funcionamiento remoto o virtual de los órganos colegiados. La Corte sustentó su decisión en la autonomía del Congreso. Señaló que es únicamente este, y en ningún caso el gobierno, el que define cuál es la mejor forma de sesionar en situaciones coyunturales.

do final por medio de sesiones virtuales. El debate sobre la virtualidad del Congreso continúa, mientras el avance otras iniciativas se sigue retrasando.

2. Renta básica: la situación de emergencia ocasionada por la covid–19 fue el motivo para la radicación en el Congreso de la República de tres proyectos de ley orientados a crear en el país una renta básica de emergencia para los hogares más vulnerables. El proyecto que más interés suscitó fue el PL 310/20, presentado por 54 congresistas y que pretendía modificar el actual programa Ingreso Solidario. A pesar de que la iniciativa se archivó, logró poner en el debate público la importancia de la renta básica. El gobierno decidió no respaldar estas iniciativas, ni la idea de una renta básica en general. Al respecto, señaló que ya existen diversas ayudas para que las personas más vulnerables enfrenten la pandemia.

Políticas públicas en deuda y a la espera

Por su parte, procesos de construcción de política pública con un importante potencial de transformación en materia de derechos humanos siguieron sin avanzar o lo hicieron de manera precaria e insuficiente.

1. Política pública de garantías para las personas defensoras de derechos humanos

Durante el segundo semestre de 2019, el Ministerio de Interior inició la construcción de una política pública para la protección integral y para dar garantías a líderes sociales y comunales, a periodistas y a defensores de derechos humanos en Colombia.

Representantes de diversos sectores sociales, incluidas las plataformas de derechos humanos, se invitaron a participar en este proceso (Presidencia de la República, 2019). Se avanzó en la definición de la ruta y de la metodología para la construcción de dicha política y se incluyeron varios aspectos: la amplia participación de las personas defensoras en todas las regiones, la incorporación de enfoques diferenciales durante el proceso y el abordaje de las causas estructurales de la violencia contra los liderazgos. Además, se acordó que, mientras este proceso avanzaba, debían reactivarse también las Mesas territoriales de Garantías para poder adoptar medidas urgentes en relación con las personas defensoras en riesgo.

La ruta iniciaba con la elaboración de un diagnóstico inicial conjunto y la evaluación de la oferta institucional existente en materia de prevención y protección a personas defensoras, para contar con una base para la deliberación en los territorios. Pero, en agosto de 2019, el Ministerio presentó una propuesta de cronograma que obviaba la evaluación de la oferta y el diagnóstico inicial y reducía drásticamente la deliberación territorial. Tras corregir parcialmente dicha propuesta, se inició el proceso participativo en regiones y, mientras que la asistencia por parte de sociedad civil a los talleres fue nutrida, la de las autoridades locales no. Para varios de los talleres, no se convocó a las autoridades locales y departamentales y a otros no acudieron al llamado del Ministerio del Interior. En algunos talleres, las únicas autoridades que se hicieron presentes fueron las militares y de policía.

Al tiempo que estos talleres se adelantaban, crecía el número de asesinatos de personas defensoras en los mismos territorios. Las plataformas manifestaron su preocupación cuando la respuesta estatal frente a estos asesinatos, en lugar de ser acorde con las discusiones que se sostenían en el proceso de construcción de la

política pública, eran de naturaleza militar, de manera que aumentaba el riesgo para las personas en los territorios. Además, el gobierno se negó a revisar conjuntamente los resultados de la implementación del Plan de Acción Oportuna (PAO) y las Mesas territoriales nunca se reactivaron. Esto llevó a que las plataformas le plantearan al Ministerio sus dudas en cuanto a la credibilidad del proceso de construcción de la política. El Ministerio respondió que se salían de su capacidad de influencia las decisiones que el gobierno estaba tomando para responder a los crímenes contra personas defensoras en los territorios.

Ante esta situación, las plataformas de derechos humanos decidieron no seguir participado en la construcción de esta política, pues se evidenció la falta de voluntad gubernamental para mejorar su respuesta ante esta grave situación.

El Ministerio continuó por su lado y, el 10 de diciembre de 2019, el presidente Iván Duque lanzó el Marco de la Política Pública de Protección Integral. Dicho marco está lleno de falencias y sus contenidos son limitados, desconoce la existencia del Acuerdo final y su capítulo de Garantías de seguridad, plantea una mirada netamente institucional y no recoge ninguno de los aportes hechos desde la sociedad civil. Los talleres en los territorios continuaron haciéndose con las precarias condiciones de participación ya descritas y la presentación de la política se anunció para los próximos meses.

2. El plan de acción en derechos humanos y empresas

El Estado colombiano ha acogido los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (Consejo de Derechos Humanos. Resolución 17/4, de 2011), pero, por el carácter voluntario que tiene esta acogida, han sido poco efectivos. El Gobierno aceptó elaborar un Plan de Acción en Empresas y Derechos Humanos (PNA) en 2015 y presentó en diciembre de 2019 el borrador de actualización, titulado "Juntos construimos país desde el diálogo" (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, 2019). Sin embargo, en dicha actualización no se corrigieron los vacíos y problemas de fondo del PNA de 2015.

Ha sido evidente la falta de voluntad gubernamental para mejorar su respuesta ante la grave situación de quienes defiende los derechos humanos.

La Mesa Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos está conformada por múltiples organizaciones defensoras de los derechos humanos, el ambiente y el territorio y por procesos de base territoriales y académicos. Allí se denunció que no se surtieron, con antelación a la redacción de esa actualización, procesos de consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos, ni se hicieron consultas amplias del texto con las organizaciones de la sociedad civil y los grupos y comunidades de territorios donde los conflictos ocasionados son profundos e históricos (BHRRC, 2019). El documento elaborado por el gobierno no representa ningún avance en torno a la prevención, protección y acceso a la justicia por parte de las comunidades víctimas de operaciones empresariales. La Mesa ha manifestado su desacuerdo con dicho documento y ha solicitado que se haga un proceso efectivo de participación y construcción colectiva de la Política Pública de Empresas y Derechos Humanos, con condiciones claras, equitativas y con garantías para la participación de las víctimas. Hasta la fecha, estas solicitudes no han recibido respuesta. La actualización del PNA no se ha adoptado y la acción del Estado frente a la actividad empresarial que vulnera los derechos humanos continúa sin un horizonte claro.

3. Veintisiete años en deuda con el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos

En 1993, 171 Estados, entre ellos Colombia, se reunieron en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena. De allí surgieron, entre otros compromisos, el de diseñar y ejecutar Planes Nacionales de Acción en Derechos Humanos. Desde 2006, en Colombia, las plataformas de derechos humanos y sectores sociales han hecho esfuerzos para que los sucesivos gobiernos adopten el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADDHH) que surja de una construcción participativa. Pese a los avances alcanzados en distintos momentos, estos esfuerzos se han truncado por la falta de cumplimiento del Estado colombiano de su obligación de proteger a las personas defensoras de derechos humanos[2], así como por la incapacidad de cumplir con los compromisos adquiridos en el contexto de dichos procesos en materia de participación.

El Acuerdo final (2016) reiteró en el punto 5el compromiso del Estado colombiano de ejecutar planes nacionales de acción en derechos humanos[3]. Así mismo, en el marco de tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) al que se sometió Colombia (2018), el Estado colombiano se comprometió a impulsar el PNADDHH con la participación de la sociedad civil y el apoyo de la comunidad internacional. En el último gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) se avanzó en el proceso de construcción de este Plan, pero no se llegó a concretar. Con la llegada del presidente Iván Duque, estos compromisos se olvidaron, al tiempo mientras la situación de derechos humanos se siguió agravando. Pese a que el entonces consejero presidencial de Derechos Humanos Francisco Barbosa firmó una nueva declaración de compromiso en la materia, él, rápidamente, se desentendió del proceso, manifestó no contar con recursos para la construcción participativa, se negó a que temas como la implementación del Acuerdo final o la persistencia del conflicto armado, entre otros, se abordaran en el Plan y presentó como borrador un documento con algunas metas copiadas del Plan Nacional de Desarrollo. Esto socavó el proceso y le quitó toda credibilidad.

Entre tanto, la Defensoría del Pueblo avanzó en la creación de la Comisión Asesora de Derechos Humanos y Paz establecida en el numeral 5.2.3. del Acuerdo final. Mediante la Resolución 519 de abril del 2019, se conformó este órgano asesor y consultivo del Gobierno nacional, las instituciones del Estado y las organizaciones de derechos humanos y paz. En la Comisión tienen asiento amplios sectores de la sociedad civil. Entre sus múltiples funciones está la de impulsar y hacer seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos. La Comisión ha avanzado en la elaboración de un documento con recomendaciones, ante los pobres contenidos del mencionado borrador de Plan. En 2020, la Consejera Presidencial Nancy Patricia Gutiérrez ha manifestado interés en retomar la construcción del PNADDHH. Las plataformas de derechos humanos han manifestado la voluntad de apoyar y participar del proceso, siempre y cuando el gobierno honre los compromisos previamente adquiridos, en particular, los rela-

[2] El alto número de asesinatos de personas defensoras de derechos humanos llevó a la suspensión de un proceso anterior de construcción del PNADDHH y dio origen al Proceso Nacional de Garantías para la labor de personas defensoras de derechos humanos, líderes sociales y comunales, que hoy sigue vigente.
[3] El punto 5 del Acuerdo final (2016) lleva por título Acuerdo sobre las víctimas del conflicto: "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz; y compromiso sobre derechos humanos.

cionados con las garantías para la participación, y desista de vetar el debate de temas relacionados con la plena vigencia de los derechos humanos en Colombia.

A manera de conclusión, las políticas expedidas o anunciadas durante el segundo año de gobierno de Iván Duque distan mucho de cumplir las múltiples promesas hechas en su campaña presidencial. Tampoco abordan los conflictos e inconformidades que ocuparon la agenda pública durante el Paro Nacional que inició en noviembre de 2019, ninguno; ni plantean soluciones frente a los grandes problemas que el país ha enfrentado en los últimos doce meses. Temas como la educación pública, la reforma pensional, la imposición de controles frente a los daños ambientales causados por el fracking y otras actividades empresariales, la violencia contra las mujeres, el asesinato de personas defensoras de derechos humanos, los abusos en el uso de la fuerza durante las protestas, las interceptaciones ilegales por miembros de la fuerza pública, el recrudecimiento del conflicto armado en las regiones o la falta de implementación integral del Acuerdo final siguen esperando una respuesta.

Las políticas expedidas o anunciadas en el segundo año del gobierno distan mucho de cumplir las promesas de en su campaña presidencial. Tampoco abordan la agenda del Paro Nacional de 2019.

Referencias bibliográficas

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 24 de noviembre). Firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, Farc-EP. Consultado el 10 de agosto de 2020 en https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/nuevoacuerdofinal24112016.pdf

Business and Human Rights Resource Centre, BHRRC. (2019, 10 de diciembre). *Colombia: Mesa de ONG se pronuncia sobre la actualización del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas. Declaración pública de las organizaciones no gubernamentales ambientales, sociales, de desarrollo y de derechos humanos.* Consultado en https://www.business-humanrights.org/es/colombia-mesa-de-ong-se-pronuncia-sobre-la-actualización-del-plan-nacional-de-acción-de-derechos-humanos-y-empresas

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales. (2019). "Todos construimos país desde el diálogo Plan Nacional de Acción en Empresas y Derechos Humanos 2019-2022. Consultado en http://www.colombiainforma.info/wp-content/uploads/2019/12/Borrador-PNA-octubre.pdf.

El Espectador. (2020a, 31 de enero). Nancy Patricia Gutiérrez, del Min interior a la Consejería de Derechos Humanos. *El Espectador.* Consultado en: https://www.elespectador.com/noticias/politica/nancy-patricia-gutierrez-del-mininterior-la-consejeria-de-derechos-humanos-articulo-902423/.

El Espectador. (2020b, 5 de febrero). La polémica frente a la reforma pensional de Duque y su respaldo a la Mintrabajo. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/la-polemica-frente-la-reforma-pensional-de-duque-y-su-respaldo-la-mintrabajo-articulo-903176/.

Presidencia de la República. (2019, 10 de diciembre). *Presidente Duque explicó lineamientos del Marco de la Política Pública de Protección Integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos.* Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-explico-lineamientos-Marco-Politica-Publica-Proteccion-Integral-para-lideres-sociales-defensores-191210.aspx

INTELIGENCIA MILITAR... Y POLÍTICA

Iván Cepeda Castro / Defensor de derechos humanos y de la paz, senador de la República

En su estudio *La República de las armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980,* el jurista y defensor de derechos humanos Gustavo Gallón Giraldo documentó el proceso mediante el cual, desde comienzos de la década del 60, se produjo un cambio en la naturaleza de las fuerzas militares colombianas. Ese cambio consistió en que comenzaron a ejercer un control integral de la población civil a partir del volcamiento de sus prioridades hacia la seguridad interior y en una ampliación de su poder dentro del Estado. Esa ampliación se tradujo en una progresiva militarización, no solo de las instituciones estatales, sino de todo el régimen político. Incluso, de la propia vida social.

Como parte de la ampliación del poder militar a todo el Estado y de la autonomía de la función de controlar el orden público en forma integral, se crearon agencias y se desarrollaron múltiples acciones de inteligencia. Bajo la dictadura del teniente general Gustavo Rojas Pinilla, se creó el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC). Asimismo, al amparo de la justicia penal militar contra civiles, se desarrollaron prácticas de interrogatorio prejudicial con el fin de recolectar información y se autorizó la entrega al Comando General de las Fuerzas Militares de datos recopilados en los censos realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con la incorporación de nuevas funciones, hubo, también, una reestructuración del Ejército y la conformación de nuevos cuerpos para el control de la población. Entre estos, la Junta Nacional de Inteligencia, creada en 1967.

La comprensión del papel de la inteligencia se ha basado en la adopción, durante el periodo de la llamada Guerra fría, de la Doctrina de Seguridad Nacional y de su enfoque específico del llamado "enemigo interno" como concepción oficial del Estado. Con este, se justifican la agresión y la persecución de quienes ejercen la oposición social y política. Aunque, ya desde la administración del presidente Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se afirmaba que el Estado había

abandonado dicha concepción, el jurista y defensor de derechos humanos Federico Andreu demostró que siguieron vigentes los manuales militares que la consagran y que su enseñanza siguió haciendo parte de la formación en las academias militares (Andreu, 1995). De igual manera, varias entidades han constatado la vigencia de esa doctrina y su uso corriente como parte de las operaciones de las unidades militares y de las agencias de inteligencia. Esas entidades son organismos internacionales, relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en distintas áreas de la protección de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Procuraduría General de la Nación, también del país.

Por ello, no sorprende la sistematicidad de operaciones ilegales de inteligencia a lo largo de décadas y el uso de la información recolectada para la perpetración de crímenes de lesa humanidad y de prácticas genocidas como el intento de exterminio de la Unión Patriótica (UP). Las denuncias hechas sobre esa clase de articulación entre "labores de inteligencia" y ejecución de graves violaciones de derechos humanos llevó a la disolución del Batallón de Inteligencia "Charry Solano", conocido después como la XXª Brigada del Ejército, que hizo múltiples operativos de esa naturaleza entre 1964 y 1998.

Algo similar ocurrió con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). En mayo de 2010, su director, Felipe Muñoz, reconoció en una sesión de control político en el Senado de la República que el DAS había adelantado labores de inteligencia y participado en los asesinatos de Guillermo Cano, Luis Carlos Galán, Carlos Pizarro, Jaime Garzón, José Antequera, Bernardo Jaramillo, Manuel Cepeda Vargas y Álvaro Gómez Hurtado. Cuatro años antes de dicho debate, se conoció la gigantesca operación contra la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y contra numerosos líderes políticos de oposición, periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos, a los que en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez se les declaró blancos de la inteligencia ilegal. Como se sabe, el resultado de los procesos penales adelantados fue la condena, entre otros, de dos de sus directores: Jorge Noguera, hallado culpable del homicidio del profesor Alfredo Correa de Andréis, y María del Pilar Hurtado.

En 2013, ante la aparatosa desaparición del DAS, el Congreso de la República adoptó la Ley 1621, más conocida como Ley de Inteligencia y Contrainteligencia. A pesar de la enunciación de correctivos para poner punto final a esta larga historia de empleo criminal de la inteligencia del Estado, esta norma no creó ningún tipo de mecanismos ni procedimientos efectivos de control a las instancias encargadas de este tipo de labores.

Desde 2014, se conocieron nuevos episodios de espionaje político desarrollado por instancias del Ejército o la Fiscalía General de la Nación. Primero, fue el cierre de la llamada "Sala Gris" que funcionaba en las instalaciones de la Central de Inteligencia y Contrainteligencia Militar (CIME). Esta sala se usó para interceptar comunicaciones del exmagistrado Iván Velásquez, de organizaciones defensoras de derechos humanos y de políticos de oposición. Luego, se conocieron las tareas ilegales de la llamada Sala Andrómeda, un centro de inteligencia ilegal del Ejército que operaba en un restaurante fachada en el norte de Bogotá. Su trabajo se dirigía a interceptar comunicaciones de personas ligadas a los diálogos de paz que se realizaban en La Habana, Cuba, entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Farc-EP. En 2017, se descubrió una red de inteligencia que funcionaba

desde la Fiscalía, en la que se ofrecían servicios de interceptaciones de comunicaciones telefónicas y mensajes de WhatsApp, así como operaciones de inteligencia ilegal desde el Comando General de las Fuerzas Militares. Ese episodio llevó a la renuncia de ocho generales del Ejército. El 14 de abril de 2018, la revista *Semana* reveló que dos dependencias del Comando General de las Fuerzas Militares, la Regional de Inteligencia Militar Estratégica Conjunta (Rimec) y el Comando Conjunto de Inteligencia (CCONI), se dedicaban a la compra ilegal de aparatos de inteligencia para la interceptación de comunicaciones y computadores.

En el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, la inteligencia militar sigue siendo un dispositivo empleado para la persecución de la oposición política y de magistradas y magistrados de las altas cortes, igual que para el ataque al proceso de paz, la neutralización de las denuncias sobre corrupción en las Fuerzas Militares y las violaciones de los derechos humanos. Dos hechos se han presentado en los primeros dos años de esta administración: el primero, la recolección de una abundante información de contrainteligencia sobre hechos de corrupción en el Ejército, por medio de la llamada Operación Bastón; el segundo, la creación de un aparato conformado por batallones de ciberinteligencia y contrainteligencia encargados de seguir, analizar, vigilar, amenazar y desacreditar a más de 130 ciudadanas y ciudadanos nacionales y extranjeros, de perseguir a quienes emprendieron la mencionada operación de contrainteligencia y de eliminar la información disponible en ella.

La inteligencia militar sigue siendo un dispositivo para perseguir a la oposición y a altas cortes. Para atacar la paz y neutralizar las denuncias contra militares y por violaciónes de derechos humanos.

Como parte de los procedimientos de ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Ejército debió realizar un proceso institucional de depuración. Mediante 20 misiones de contrainteligencia, la Operación Bastón, denominada en un comienzo Operación Dante, detectó la existencia de redes de corrupción que, según informes periodísticos, vinculaban a 16 generales –25 % de los que tiene la institución–, cerca de 230 oficiales y suboficiales, 35 civiles, líderes políticos del partido Centro Democrático, organizaciones del narcotráfico, del paramilitarismo, el Clan del Golfo, la Oficina de Envigado, el ELN y las disidencias de las FARC. Estas redes se encargaban de garantizar venta de armas o salvoconductos para el uso de armas a grupos criminales, suministro de información sobre operaciones de seguridad nacional, sobornos, enriquecimiento personal, alianzas con grupos ilegales para combatir otros grupos, etc. (Semana, 2020a).

Si bien la información de la operación de contrainteligencia dio lugar a numerosas denuncias ante la Fiscalía General de la Nación, bajo la dirección de Néstor Humberto Martínez no se impulsaron acciones investigativas tendientes al desmantelamiento de las redes corruptas ni al esclarecimiento de responsabilidades. Cuando en mayo de 2020, la investigación periodística de la revista Semana hizo público el contenido de la operación, el Gobierno y el alto mando militar intentaron minimizar la gravedad de los hechos y amenazaron con desarrollar acciones no contra los responsables de los delitos, sino contra quienes los habían investigado y denunciado. El presidente de la República hizo declaraciones retóricas, y el ministro de Defensa, Carlos Holmes Trujillo, en sesión de control político en el Senado, afirmó que se formularían denuncias penales contra quienes desde las Fuerza Militares habrían

filtrado a los medios de comunicación la información de la Operación Bastón, e incluso contra los periodistas que la informaron a la opinión pública.

La respuesta interna que tuvo el intento de depuración fue la realización de una especie de "operación silencio". Al asumir la comandancia del Ejército, el general (r) Nicasio Martínez Espinel lideró la reedición de dos prácticas de la política de seguridad democrática impulsada en los gobiernos del presidente Álvaro Uribe Vélez: la reactivación de los estímulos para "resultados operacionales", conocidos como "falsos positivos", y la transformación del aparato de contrainteligencia que había realizado la Operación Bastón, en un nuevo aparato de inteligencia para perseguir a quienes denunciaron las redes de corrupción y, a su vez, realizar interceptaciones, seguimientos y persecuciones de "blancos legítimos": periodistas de la revista Semana que revelaron la corrupción en el Ejército, o quienes publicaron en el periódico *The New York Times* la crónica sobre el intento de revivir los "falsos positivos"; magistrados que en la Corte Suprema de Justicia llevaban la instrucción de procesos que comprometían a figuras políticas aforadas o que adelantaban en la Corte Constitucional el examen de decisiones relevantes; senadores que lideraban la defensa del proceso de paz y la realización de debates sobre graves violaciones de derechos humanos; integrantes de organizaciones como el Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" que adelantan la defensa de víctimas en litigios que involucran oficiales de las Fuerza Militares.

Algunos rasgos del trabajo de los batallones de ciberinteligencia y contrainteligencia muestran las dimensiones y el carácter de este aparato de inteligencia política. No se trata de un grupo de suboficiales que hacía simples "perfilamientos", que coleccionaba en carpetas, como ha intentado presentar el Gobierno este caso. La financiación de ese aparato se habría hecho con recursos de la cooperación de Estados Unidos para la guerra contra el narcotráfico. Sus encargados eran generales miembros del alto mando del Ejército y las tareas que cumplían incluían, hasta donde se ha podido conocer, seguimientos, amenazas a las víctimas y a sus familias, interceptaciones y campañas de difamación en redes sociales. Los resultados de esas actividades fueron la eliminación de gran parte de los archivos de la Operación Bastón y la amenaza a oficiales y suboficiales honestos que han enfrentado a las redes corruptas del Ejército; la salida del país de corresponsales extranjeros y la persecución de periodistas nacionales que adelantaban su labor investigativa sobre violaciones de derechos humanos en Colombia. También, la presión constante a sus fuentes de información, los hostigamientos contra magistradas y magistrados de las altas cortes y los intentos por elaborar montajes judiciales contra congresistas y defensores de derechos humanos.

Rasgos del trabajo de ciberinteligencia y contrainteligencia muestran las dimensiones del aparato de inteligencia política. Su financiación se habría hecho con recursos de la cooperación de Estados Unidos.

Un hecho significativo que ha demostrado estos acontecimientos es que, a raíz de cambios introducidos por el proceso de paz, ha surgido un sector en la Fuerza Pública que se ha atrevido a denunciar ante organismos de control y medios de comunicación las violaciones de derechos humanos, los actos de corrupción y los vínculos con el narcotráfico de redes de oficiales y suboficiales que han operado internamente. Para ese sector, también blanco de la acción ilegal de los batallones de inteligencia

y contrainteligencia, se deben exigir protección y plenas garantías, pues representa una corriente cada vez más fuerte surgida desde el interior de las Fuerzas Militares y la Policía que reclama transparencia y rectitud en las instituciones castrenses.

Las actuales operaciones de interceptación de comunicaciones y seguimientos ilegales guardan estrecha relación con aquellas que se desarrollaron bajo la política de "seguridad democrática". En general, la administración del presidente Iván Duque Márquez ha intentado reproducir fielmente los métodos y esquemas de esa política, que no solo acrecentaron el grado de militarización de la sociedad colombiana, los niveles de violencia y confrontación armada, sino que, además, pasaron a la historia como los componentes de uno de los capítulos más oscuros en materia de violaciones masivas de derechos humanos y graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH). Ese intento de copiar un modelo autoritario de conducción del Estado es la mejor demostración de un rasgo de las nuevas prácticas de inteligencia criminal: detrás de ellas están los mismos sectores políticos que en su momento convirtieron al DAS en una especie de policía política al servicio de la persecución de quienes asumían posiciones críticas e investigaciones periodísticas o judiciales de la parapolítica y de los crímenes que se cometieron bajo los gobiernos del presidente Álvaro Uribe.

Detrás de las nuevas prácticas de inteligencia están los mismos sectores políticos que en años anteriores convirtieron al DAS en una policía política al servicio de la persecución.

Colombia tiene una penosa y abrumadora experiencia con este tipo de prácticas ilegales en las Fuerzas Militares. Pese a eso, las superficiales medidas adoptadas por sucesivos gobiernos para contrarrestar estos fenómenos no han tenido ningún efecto real y no han representado ninguna garantía de no repetición. La clausura de varias instituciones encargadas de esas labores no ha tenido ningún resultado. Las han sustituido por otras con mayor tecnología. El personal involucrado ha migrado, una y otra vez, de unos aparatos de inteligencia a otros, sin que se haya producido nunca un proceso de depuración. Por el contrario, los traslados de oficiales y operarios de esos cuerpos se han convertido en una verdadera "puerta giratoria" de la inteligencia con fines delictivos dentro del Estado y la Fuerza Pública. Así la describía un alto mando militar a *Semana:*

> Cuando las operaciones de inteligencia ilegal quedan al descubierto y estalla el escándalo, siempre ocurre lo mismo: los integrantes son trasladados a puestos administrativos por sus jefes mientras la marea del escándalo baja y meses después regresan para comenzar un nuevo encargo (2020b).

Entre las múltiples reformas que requiere el Estado colombiano para convertirse en democrático y respetuoso de los derechos humanos, urge la reforma estructural de la Fuerza Pública, su doctrina de seguridad, los procedimientos de ascenso, las medidas que contribuyan a la desmilitarización de la vida social, la desclasificación de los archivos de los organismos estatales de seguridad y un sistema institucional de controles que impida que el uso de la inteligencia y contrainteligencia del Estado se convierta en un instrumento de persecución política, de ejecución de violaciones de derechos humanos y de crímenes de lesa humanidad.

Referencias bibliográficas

Andreu, F. (1995). *Comunicación Nº 563/1993.* Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Consultado en https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/cdedh/CCPR-C-55-D-563-1993.html

Colombia en Transición (2020, 7 de febrero). El Batallón Charry Solano como emblema de torturas y desaparición en los 80. E/ *Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/colombia2020/justicia/jep/el-batallon-charry-solano-como-emblema-de-torturas-y-desaparicion-en-los-80-articulo-903470/

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2015). *Informe 25/15, 10.737 Fondo. Víctor Manuel Isaza Uribe y Familia. Colombia.* Consultado en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/10737FondoEs.pdf

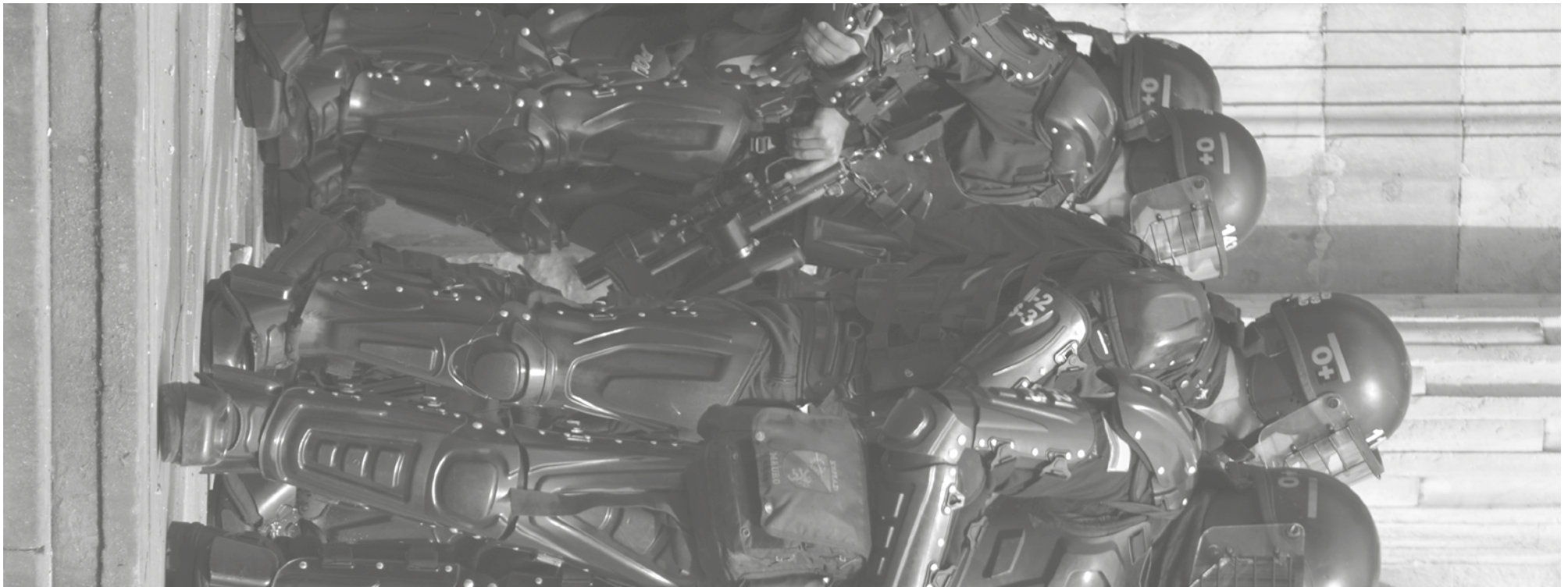
Gallón Giraldo, G. (1983). *La República de las Armas. Relaciones entre Fuerzas Armadas y Estado en Colombia: 1960-1980.* Bogotá: Cinep.

Semana. (2018, 14 de abril). Exclusivo: Escándalo en las FFMM, dineros camuflados. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/desvio-de-dinero-en-comando-de-las-fuerzas-militares/563751

Semana. (2020a, 17 de mayo). ¿Qué es la Operación Bastón y por qué es importante? *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/que-es-la-operacion-baston-y-por-que-es-importante/671954

Semana. (2020b, 5 de marzo). Los escándalos de los 'hombres bomba' del Ejército Nacional. *Semana.* Consultado en https://www.semana.com/nacion/articulo/espionaje-desde-el-ejercito-los-cinco-escandalos-de-hombres-bomba/668769

DEMOCRACIA SIN GARANTÍAS




POLI

EL RÉGIMEN AL DESNUDO

¿Cómo ponerle fin a la alianza entre narcoparamilitares y élites políticas?

Sara Tufano / Socióloga y columnista.

El segundo año del gobierno de Iván Duque se caracterizó por evidenciar la relación entre élites políticas y narcotráfico. El 3 de marzo de 2020, se conocieron las interceptaciones al extinto narcotraficante José Guillermo Hernández Aponte, alias "Ñeñe", en las que este hacía referencia a una posible compra de votos para la campaña de Duque durante la segunda vuelta presidencial en 2018 (Guillén, 2020). A finales de marzo, la fundación *InSight Crime* publicó una investigación sobre los vínculos entre Guillermo León Acevedo, alias "Memo Fantasma" (McDermott, 2020)[1], reconocido narcotraficante paramilitar, y la vicepresidenta Marta Lucía Ramírez. La investigación revelaba que la empresa de la vicepresidenta y de su marido, Hitos Urbanos, había gestionado la construcción de un proyecto inmobiliario de "Memo Fantasma". Adicionalmente, en junio de 2020, se descubrió que el hermano de la vicepresidenta había sido arrestado y condenado en 1997 a 57 meses de cárcel en Estados Unidos por tráfico de heroína (Guillén & Martínez, 2020)[2], una información que la vicepresidenta nunca dio a conocer.

Estos no son hechos aislados, sino el reflejo de un proceso histórico de largo aliento. En efecto, los nexos entre élites políticas y narcotráfico se vienen gestando desde los años 80. Varios autores sostienen que el enriquecimiento de los narcotraficantes estuvo acompañado por su deseo de reconocimiento en la esfera política y social. El exministro Rafael Pardo describe este proceso en uno sus libros:

> El ascenso económico de los narcotraficantes fue paulatino, pero no clandestino. Por el contrario, fue muy visible y contó con la indiferencia de muchos y con la complacencia de otros. Su liquidez inusitada les permitió comprar gran cantidad de propiedades urbanas y rurales a la clase dirigente de las principales ciudades, sin que se hiciera ningún juicio de valor negativo al res-

[1] En esta investigación, se afirma que "Memo Fantasma era realmente un jefe, o el jefe, del Bloque Central Bolívar, responsable de la muerte de unas 10.000 a 15.000 personas".

[2] Hay que destacar que estas noticias fueron el resultado de las investigaciones de los periodistas independientes Gonzalo Guillén y Julián Martínez. Los grandes medios no solo se han quedado callados frente a estas denuncias, sino que han puesto en tela de juicio el trabajo de estos periodistas.

> pecto. 'La clase emergente' o los 'mágicos', como se les decía a los mafiosos, era vista como un fenómeno curioso, censurable por algunos pocos, pero de alguna manera aceptado (Pardo, 1996: 190).

Fueron estas transacciones económicas entre mafiosos y clase dirigente las que les dieron legitimidad. Con los años, se fue generando "una red de complicidades y lealtades" (Fernández, 2002: 104) entre narcotraficantes, clase política y paramilitares, cuyo resultado más tangible fue la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002.

Cabe destacar que mientras se reconocía al narcotraficante como un actor político legítimo, a las guerrillas se las demonizaba. El régimen político se fue democratizando para unos, pero no para otros; es como si ese proceso de apertura democrática se hubiera detenido en el momento en que esta "clase emergente" llegó al poder. A partir de ahí, la democratización formal del régimen se acompañó de la prolongación del conflicto armado con unos actores y con el exterminio, tanto de excombatientes que dejaban las armas, como de los que eran considerados sus simpatizantes.

Impasse político

En la historia reciente del país, los gobiernos de Álvaro Uribe y el de su ahijado político Iván Duque son los únicos que se han negado a negociar con las guerrillas. En vez de solucionar el conflicto armado, lo han prolongado. El primero, por llevar a cabo una ofensiva militar sin precedentes contra la insurgencia; el segundo, por no comprometerse con la implementación del *Acuerdo final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante, Acuerdo final), suscrito entre el gobierno anterior, el de Juan Manuel Santos, y las Farc. Pero, a diferencia de Uribe, Duque se encuentra en un difícil momento político. Debido a la fractura del relato uribista producida por el proceso de paz, Uribe ha alcanzado niveles históricos de impopularidad (De Narváez, 2019). Adicionalmente, el 4 de agosto de 2020, la Corte Suprema de Justicia ordenó su detención domiciliaria por los presuntos delitos de soborno y fraude procesal[3] (Corte Suprema de Justicia, 2020). Esta histórica decisión reduce aún más el margen de maniobra de Duque y lo sitúa en un *impasse* político.

El Acuerdo final, en particular, el punto 2 sobre participación política, es claro en decir que la apertura democrática del régimen político es una condición necesaria para forjar la paz, así como lo son las garantías de seguridad para el ejercicio de la política. Si este punto tuvo durante el gobierno de Juan Manuel Santos algunos desarrollos normativos como la entrada en vigencia del Estatuto de la Oposición o la transformación de las Farc en partido político, durante el gobierno Duque, se ha obstacu-

"En la historia reciente, Uribe y Duque son los únicos presidentes opuestos a negociar con las guerrillas. En vez de buscar solución al conflicto armado, lo han prolongado."

[3] El proceso comenzó en febrero de 2012 cuando el expresidente Uribe interpuso una denuncia por presunta manipulación de testigos contra Iván Cepeda, en ese entonces, representante a la Cámara. En el marco de sus funciones como vicepresidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, Cepeda visitó más de 40 cárceles para informarse sobre la situación de los reclusos. Durante estas visitas, lo contactaron dos exparamilitares: Pablo Hernán Sierra y Juan Guillermo Monsalve, quienes afirmaban haber participado en la creación del grupo paramilitar Bloque Metro en la Hacienda Las Guacharacas, propiedad de los hermanos Álvaro y Santiago Uribe Vélez. En 2018, la Corte Suprema de Justicia decidió archivar el caso contra Iván Cepeda, declarar un auto inhibitorio a su favor e iniciar una investigación contra Álvaro Uribe por presunta manipulación de testigos. Para conocer la forma en que la historia del expresidente Uribe está entrelazada con los principales líderes del narcoparamilitarismo, véase Forero (2018).

lizado de diversas maneras: trabas a la reforma política, desfinanciación de la implementación y asesinatos de excombatientes de las Farc y de líderes sociales.

La falta de garantías democráticas para ejercer la oposición se refleja con crudeza en el asesinato de líderes sociales y excombatientes de las FARC. Si bien, estos asesinatos no iniciaron en el actual gobierno, este se ha caracterizado por mantener una actitud pasiva ante ellos. Tal pasividad se ha hecho aún más evidente durante la pandemia, que ha desviado la atención de los problemas estructurales del país y se ha usado como pretexto para que el Ejecutivo aumente su poder por medio de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica[4].

Así, no es de extrañar que la implementación del Acuerdo final y el fin de la violencia contra líderes sociales y excombatientes fueran dos de las demandas del paro nacional del 21 de noviembre de 2019, una histórica movilización que se prolongó por más de dos meses y que solo interrumpió la pandemia. Más aún, fue la marcha contra esta ola de asesinatos, a finales de julio de 2019, la que inauguró el segundo año del gobierno de Iván Duque.

El 14 de junio de 2020, el periódico El *Espectador* publicó en su portada los nombres de los 442 líderes sociales asesinados entre la firma del Acuerdo final y la fecha de la publicación. Según datos del boletín trimestral del Programa Somos Defensores, durante el primer trimestre de 2020 se documentaron 47 casos de asesinatos contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales (Programa Somos Defensores). El 27 de junio, el país se estremeció con la noticia del asesinato, en un mismo día, de seis líderes sociales en cinco departamentos diferentes del país. Las medidas para contener la pandemia han expuesto a este sector de la población a un mayor riesgo, pues los líderes están siendo asesinados en sus propias casas (UN Periódico Digital, 2020). También han aumentado las masacres, lo que evidencia un claro recrudecimiento del conflicto armado en los primeros dos años del gobierno Duque (El Espectador, 2020).

Los asesinatos de los excombatientes de las FARC también van en aumento. Entre el 1º de enero de 2020 y el 13 de julio, murieron asesinados 36 excombatientes. Con ellos, llegó a 219 la cifra de esos asesinatos desde la firma del Acuerdo final. El regreso a las armas de un sector de las FARC en agosto de 2019, algo impensable cuando se firmó el Acuerdo, también es producto, en parte, del incumplimiento al que este se ha visto expuesto.

Conclusión: ¿perpetuar el régimen o transformarlo?

Si el primer año de Duque se caracterizó por su falta de rumbo y por el imaginario de que su mandato podía desmarcarse de Uribe y de su partido, el Centro Democrático, el segundo muestra que su accionar político coincide cada vez más con la agenda de ese partido (Tufano, 2019). Sin embargo, hay una particularidad en esta etapa, que al-

"Aunque el uribismo tiene el poder, ya no es fuerza hegemónica. La orden de detención de Uribe refuerza la pérdida de hegemonía y redefine la correlación de fuerzas políticas."

[4]Salomón Kalmanovitz (2020) ha afirmado que, con la excusa de la emergencia sanitaria, el gobierno se ha transformado en una dictadura civil.

gunos hemos venido señalando: el uribismo, aunque tiene el poder, ya no es una fuerza hegemónica. La orden de detención domiciliaria de Uribe refuerza aún más esta pérdida de hegemonía y redefine la correlación de fuerzas políticas.

Como se mencionó, desde los años 80, el régimen político colombiano se ha erigido a partir de los vínculos entre narcotraficantes, élites políticas y paramilitares. Ponerle fin a esta alianza debe ser el propósito de todo aquel que no quiera que nuestro país continúe en guerra. Por un lado, se trata de retomar la movilización social adaptándola al actual contexto de pandemia. Por otro lado, es necesario visibilizar esa alianza, explicando su origen y mecanismos y mostrar cómo ella ha sido fundamental para impedir y postergar cualquier intento de apertura democrática real en el país. La no implementación del Acuerdo final demuestra que el conflicto entre Estado y guerrillas no es lo que ha impedido la modernización política de Colombia: lo que ha impedido que el país se democratice en términos reales es el pacto de silencio y de impunidad entre mafia y establecimiento político.

Referencias bibliográficas

Corte Suprema de Justicia (2020, 4 de agosto). *Corte ordena detención domiciliaria del senador Álvaro Uribe.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/08/04/corte-suprema-ordena-detencion-domiciliaria-del-senador-alvaro-uribe/

De Narváez, Santiago. (2019, 6 de agosto). "Haber escogido a Duque es una muestra de debilidad de Uribe": Sara Tufano. *¡Pacifista!* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://pacifista.tv/notas/haber-escogido-a-duque-es-una-muestra-de-debilidad-de-uribe-sara-tufano/

Espinosa, Laura. (2020, mayo). Apertura democrática incumplida y reincorporación política. C*entro de Pensamiento y Diálogo Político.* Consultado el 25 de junio de 2020 en https://cepdipo.org/portfolio/cuadernos-de-la-implementacion-08-apertura-democratica-incumplida-y-reincorporacion-politica/

El Espectador. (2020, 7 de agosto). *Las masacres aumentaron un 30% en los primeros dos años del gobierno Duque.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-guerra-en-los-dos-primeros-anos-del-gobierno-duque/

Fernández, Elsa. (2002), *El narcotráfico y la descomposición política y social: el caso de Colombia.* México: Plaza y Valdés Editores.

Forero, Jorge. (2018, 17 de octubre), De Uribes, narcos y paramilitares. *Revista CTXT*. Consultado el 15 de junio de 2020 en https://ctxt.es/es/20181017/Politica/22343/colombia-alvaro-uribe-paramilitares-narcotrafico-national-security-action.htm

Guillén, Gonzalo. (2020, 3 de marzo), Interceptaciones al narcotraficante 'Ñeñe' Hernández destapan compra de votos para Duque por orden de Uribe.

La Nueva Prensa. Consultado el 15 de junio de 2020 en https://lanuevaprensa.com.co/component/k2/interceptaciones-al-narcotraficante-nene-hernandez-destapan-compra-de-votos-para-duque-por-orden-de-uribe

Guillén, Gonzalo y Martínez, Julián. (2020, 11 de junio), La vicepresidente de Colombia pagó en Miami fianza de US$ 150 mil para liberar a su hermano condenado por tráfico de heroína. *La Nueva Prensa.* Consultado el 19 de julio de 2020 en https://www.lanuevaprensa.com.co/component/k2/la-vicepresidente-de-colombia-pago-en-miami-fianza-de-us-150-mil-para-liberar-a-su-hermano-condenado-por-trafico-de-heroina

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Indepaz. (s. f.). *Paz al liderazgo social. Líderes sociales y defensores de derechos humanos asesinados en 2020.* Consultado el 25 de junio de 2020 en http://www.indepaz.org.co/paz-al-liderazgo-social/

Kalmanovitz, Salomón. (2020, 15 de junio). Dictadura civil. *El Espectador*. Consultado el 25 de junio de 2020 en https://www.elespectador.com/opinion/dictadura-civil/

McDermott, Jeremy. (2020, 29 de marzo). El narcotraficante invisible: tras las huellas de Memo Fantasma. *InSight Crime.* Consultado el 15 de junio de 2020 en https://es.insightcrime.org/investigaciones/narcotraficante-invisible-memo-fantasma/

Pardo, Rafael. (1996), *De primera mano. Colombia 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas.* Bogotá: Norma.

Programa Somos Defensores. (s. f.). *Boletín enero-marzo 2020*. Consultado el 19 de julio de 2020 en https://drive.google.com/file/d/1bLrNtwcwUCn-8tfWvd4LrJjQFpQRdt5y2/view

Semana en Vivo. (2020, 5 de agosto). *Entrevista a Iván Cepeda, senador que le ganó el pulso a Uribe en el proceso de compra de testigos.* Consultado el 15 de agosto de 2020 en https://www.youtube.com/watch?v=Gosjoo-7DGtY

Tufano, Sara. (2019, 7 de junio), ¿Salvar a Duque? *El Tiempo.* Consultado el 20 de junio de 2020 en https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/sara-tufano/salvar-a-duque-columna-de-sara-tufano-372734

UN Periódico Digital. (2020, 22 de mayo). *"Aislamiento preventivo pone en riesgo a los líderes sociales".* Consultado el 19 de julio de 2020 en https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/aislamiento-preventivo-pone-en-riesgo-a-los-lideres-sociales/

Actos del presidente Duque y su partido

ATACAN LA JUSTICIA Y BUSCAN SOCAVAR EL ESTADO DE DERECHO

Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

El pilar de una democracia es la división de poderes y la garantía de la independencia de los jueces frente al gobierno de turno. Lo ideal es que los jueces decidan sin presiones. En 2018, después de cientos de denuncias por graves hechos, la Corte Suprema de Justicia inició una investigación formal en contra de uno de los políticos más poderosos, Álvaro Uribe Vélez, luego de que se supo que uno de sus abogados había presionado y sobornado a varios testigos para ayudar los intereses de su defendido. Hoy, se ha vuelto normal que, desde el Poder ejecutivo, el presidente Iván Duque, y de ahí para abajo, se critique la actuación de esta Corte.

La primera crítica fue por haber desestimado la denuncia que Uribe formuló contra el senador de la oposición Iván Cepeda. Luego, porque, ya en 2020, compulsó copias al encontrar que, en efecto, el denunciante manipuló testigos. Así salió la noticia en la página web de la Corte el 4 de agosto de este año:

> La Sala Especial de Instrucción de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, mediante decisión del 3 de agosto aprobada y suscrita por unanimidad, resolvió la situación jurídica del senador Álvaro Uribe Vélez con imposición de medida de aseguramiento de detención preventiva, como presunto determinador de los delitos de soborno a testigo en actuación penal y fraude procesal.
> Dicha medida se sustituyó por detención domiciliaria. Por lo tanto, el senador Uribe Vélez cumplirá la privación de la libertad en su residencia y desde allí podrá continuar ejerciendo su defensa con todas las garantías del derecho al debido proceso (Gómez, 2020).

Las críticas son infundadas y temerarias, en verdad. Como se verá, en ellas ese afirma que hay una venganza, o un sesgo contra Uribe de los magistrados que tomaron la decisión. De eso, no hay evidencias. Lo que se quiebra es una inacción de la justicia frente a innumerables delitos endilgados a este personaje, de quien siempre se dijo que tenía un *efecto teflón*, por cuanto personas que trabajaron para él eran condenadas, pero la justicia nunca lo tocaba directamente.

En un auto de 1.554 páginas, la Corte Suprema de Justicia expresó los hechos por los que decidió imponer la medida de aseguramiento y continuar la investigación contra Álvaro Uribe Vélez. La Corte demuestra de manera prolija por qué Uribe "actuó con dolo, vale decir, con conocimiento de los hechos, conciencia de la ilicitud y la voluntad de querer su realización". Funda su decisión en interceptaciones, testimonios, grabaciones, inspecciones técnicas a cárceles, chats y otras pruebas que, para la Corte, son "prueba directa de la participación del congresista" en los referidos delitos. Es una medida preventiva para que el expresidente no huya del país, ni intente obstruir la investigación.

Esta decisión de la Corte Suprema de Justicia es un hito frente a personajes autoritarios con mucho poder que usualmente viven su vida en escenarios de impunidad. Se trata, además, del primer exjefe de Estado colombiano con una medida de aseguramiento. Toda la historia de Álvaro Uribe Vélez esta signada por líos judiciales propios, de su familia, de sus entornos políticos. El mensaje de las Altas Cortes es que aún existe en Colombia un Estado de derecho que hay que respetar.

La actitud del presidente Duque ante esos hechos que confrontan a su mentor político muestra el poder y la capacidad del procesado para obstruir la justicia. Es eso mismo lo que justifica la medida de aseguramiento. Ante la decisión de la Corte, el presidente no guardó silencio, ni pidió respeto a las providencias judiciales; por el contrario, expresó su "dolor" por la medida, ya que impedía que "un servidor público ejemplar (...) no tuviera la oportunidad de defenderse en libertad", afirmaciones que, en un jefe de Estado, violan los artículos 188 y 201 de la Constitución Nacional.

El día anterior a la decisión, cuando se sabía que se iba a pronunciar la Corte Suprema, el diario *El Espectador* publicó una entrevista en la que resaltó el hecho de la "férrea defensa" de Duque al expresidente Uribe. Comentó, además, lo siguiente:

> El presidente de la República, Iván Duque Márquez, tomó partido este lunes en defensa de su mentor, el expresidente y senador Álvaro Uribe Vélez, quien enfrenta en la Corte Suprema de Justicia un proceso por manipulación y presuntos sobornos a testigos, caso en el que, según algunos informes de prensa, podría haber decisiones esta semana" (El Espectador, 2020)

Ese mismo día, siguiendo la línea presidencial, altos funcionarios del gobierno Duque (y otras personas) cuestionaron la independencia de la Corte Suprema de Justicia en el proceso que se sigue contra Uribe. En ese pronunciamiento estuvieron el embajador de Colombia en los Estados Unidos, Francisco Santos Calderón; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera; el gerente para la atención de la covid-19, Luis Guillermo Plata; el embajador ante la OEA, Alejandro Ordoñez, y el excomandante de las Fuerzas Armadas, general (r) Jorge Enrique Mora. Dijeron:

> Es preocupante que su proceso judicial sea abordado desde dinámicas de linchamiento, prejuzgamiento o condenas anticipadas. La sociedad demanda un procedimiento transparente, apegado a los Tratados Internacionales, la Constitución y las leyes. No podemos permitir que le cobren al expresidente Álvaro Uribe la promoción de unas ideas y traten de sustraerlo de la actividad pública a través de presiones indebidas a la justicia, buscando derrotarlo por ese camino ante la imposibilidad de hacerlo democráticamente en las urnas (Varios, 2020).

El 4 de agosto, el presidente hizo varias afirmaciones: “soy y seré siempre un creyente en la inocencia y honorabilidad de quien con su ejemplo se ha ganado un lugar en la historia de Colombia”, “lo considero un patriota genuino”, “él y su familia han sido víctimas de ataques y difamaciones”, “[lamento que] no se le permita defenderse en libertad”.

En la página web de la Presidencia, se informó también: “El presidente @IvanDuque afirmó este jueves que ante el consenso grande que hay en el país en torno a la necesidad de reformar la justicia, es necesario buscar el mecanismo que sea más veloz y asertivo para materializar ese cambio” (Presidencia de la República, 2020). Una muestra de la intención de castigar a las Cortes por la decisión contra su mentor político.

El 18 de agosto, Uribe renunció al Senado, como una estrategia para quitarle competencia a la Corte en su caso. Duque escribió:

> Tuve el gran honor de trabajar con @AlvaroUribeVel en el Senado. Soy testigo de su amor por Colombia, su entrega por los más vulnerables y su compromiso por construir un mejor país. Con su renuncia pierde el Congreso uno de los mejores legisladores, pero su legado será imborrable.

Por su parte, el detenido, con desacato total a la justicia, se atrevió a manifestar que se le han violado garantías procesales y que él es objeto de “un secuestro”. Luego, para seguir atacándola, trae lo que pidió hace cinco años: una reforma a la justicia, Dice que "muchas veces he señalado la necesidad de una sola Corte" y que su partido "debe hacer una gran coalición con otros (...) y avanzar con un referendo que haga reformas importantes a la justicia”. El uribismo ha planteado siempre que hay que fusionar las cortes, lo que llevaría a suprimir la Corte Constitucional y por supuesto el Tribunal de Justicia Transicional llamado Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Una actitud de desafío y amenaza a las altas cortes y una reforma que podría socavar seriamente la independencia judicial.

Su pelea con la justicia es de vieja data. Desde hace décadas, a Uribe Vélez se le ha señalado en espacios de la justicia ordinaria, en Justicia y Paz, incluso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Penal Internacional (CPI), de su cercanía con grupos paramilitares. Su hermano Santiago está ad portas de una condena por crear un grupo paramilitar. También se comprobó que durante su gobierno, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) espió a los magistrados encargados de investigar la relación entre Álvaro Uribe y el paramilitarismo y están condenados muchos de los directores y subdirectores que él nombro en esta agencia de inteligencia. Además, atacó duramente a la Corte Suprema de Justicia cuando en la primera década del siglo se produjeron más de 60 condenas a congresistas por la llamada parapolítica (vinculación de políticos con paramilitares), los mismos que habían apoyado su elección y su reelección a la Presidencia. Se condenó a su ministro del Interior Sabas Pretelt de la Vega y se comprobó el soborno a varios congresistas para que aprobaran la inclusión de un articulito en la Constitución que favorecía su reelección, lo cual no existía en Colombia hasta entonces. También confrontó a la Corte Constitucional cuando frenó su intento de perpetuarse en el poder con una segunda reelección. Igual, ha atacado desde su creación a la JEP, un componente del sistema de justicia transicional creado para juzgar los delitos cometidos

en el contexto del conflicto armado.
"El secuestro es la retención ilegal de una persona", escribe Uribe Vélez y lo reproducen masivamente sus seguidores. "Violaron todos los requisitos legales para detenerme, de forma ilegal, sin pruebas; en total, 8 violaciones a mis garantías procesales". Aparte de decir que está secuestrado, agrega: "En esas interceptaciones no hay una palabra mía violatoria de la ley. La Corte me manda a prisión domiciliaria por inferencias".

El partido de gobierno, el Centro Democrático, del que Uribe es jefe, con su bancada de 51 congresistas, generó una reacción desproporcionada haciéndole juego al propio investigado, quien se ha creído siempre que está por encima de la ley y de la justicia. Auspició una matriz de descrédito de las decisiones judiciales y de ataques directos a la magistratura de la Corte Suprema de Justicia y ha hecho una campaña en redes con cientos de miles de mensajes desobligantes y difamatorios contra ella.

Tras enterarse de la decisión de la Sala Especial de Instrucción de la Corte, publicó un comunicado rebelándose frente a la justicia: "El Centro Democrático recibe con indignación la decisión adoptada hoy por la sala de instrucción de la Corte Suprema de Justicia contra el senador y expresidente Álvaro Uribe Vélez". Y lo concluye diciendo: "Nuestra colectividad se propone plantear a los colombianos una Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de despolitizar la justicia y recuperar la confianza en las instituciones de la República." Todo esto, con el ánimo de someter la voluntad de las cortes y garantizar la impunidad del que llaman el Presidente Eterno y el director natural del partido.

Rafael Nieto Loaiza, excandidato a la Presidencia por el Centro Democrático y columnista, publicó también en las redes: "La Corte Suprema, en el caso contra Álvaro Uribe, se comporta como un tribunal chavista, como instrumento de venganza y de persecución política y en abierta violación de los derechos más fundamentales. *La Corte chavista*, mi columna de hoy". En otro trino dice: "@CorteSupremaJ no es imparcial y ha violado las normas más fundamentales del debido proceso".

De otro excandidato presidencial del Centro Democrático, Óscar Iván Zuluaga, es lo siguiente: "Qué injusticia e infamia que se ha cometido. Es urgente la movilización ciudadana para despolitizar la justicia".

El senador Carlos Felipe Mejía dijo en redes: "Cobardes los que se burlan de la justica y están libres viviendo en impunidad, cobardes los que injurian sin ninguna consecuencia, cobardes los que usan la justicia para perseguir, cobarde la justicia que se presta para este juego sucio".

La senadora Paola Holguín aceptó que difundió mediante WhatsApp una nota a la reserva activa de las Fuerzas Militares en la que las llama a defender al expresidente Uribe y lanzó fuertes declaraciones acerca del proceso judicial por el que se le detuvo:

> Buenas tardes, soy Paola Holguín, senadora de la República y este es un mensaje para la reserva activa. Hoy, yo no les voy a pedir que salgamos en defensa de Uribe porque es Uribe, o por defender un partido, sino por defender la justicia, el estado de derecho y la democracia. Es imposible pensar que el expresidente Uribe, que ha combatido al narcotráfico y al terrorismo desde la legitimidad de la Constitución, la ley y el respeto al Estado de Derecho, hoy tenga como verdugos a los criminales que quieren llevarlo a la cárcel. El llamado es


MAGISTRADO J=P

> a que nos ayuden, yo les voy a enviar un documento resumen que elaboró el partido sobre el proceso. Yo les pido que con imparcialidad lo lean y que nos ayuden pensando no solo en una persona, en un expresidente, sino pensando en lo que puede pasar con Colombia, en el país, un abrazo enorme[1].

La senadora María Fernanda Cabal, conocida por sus fuertes posiciones de derecha, publicó un video en el que expresa su apoyo a su "líder" y afirma sobre la justicia lo siguiente: #UribeEnLibertad "Han sido complacientes con las Farc, que está en el Congreso sin pagar por su barbarie; mientras @AlvaroUribeVel, que nos liberó del secuestro y la muerte, está hoy sin libertad".

En un Estado de derecho, la decisión de la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema debe acatarse, ejecutarse y cumplirse. Ninguna persona, con todo y el poder que tenga, está por encima del imperio de la ley y cualquier argumento en contra de la providencia judicial debe ventilarse mediante los recursos legales pertinentes. Es inaceptable que el Gobierno inicie una campaña contra las altas cortes en cabeza del presidente Duque, del propio procesado Uribe Vélez, de altos funcionarios del Estado y de la bancada del Centro Democrático.

Este no es un juicio acerca de la vida o de lo que hizo en su vida el exsenador Uribe, sino una investigación penal que corresponde al sistema judicial. Por lo tanto, el presidente Duque, los partidos políticos y toda la ciudadanía debemos respetar el equilibrio de poderes y la independencia judicial, necesarios en un régimen democrático. En un Estado de derecho, la situación jurídica de una persona no puede poner en duda todo el aparato judicial. La conducta adecuada del presidente Duque era guardar silencio y acatar las decisiones judiciales.

Colombia era uno de los pocos países de la región donde los expresidentes parecían figuras intocables. Hoy, esta realidad dio un giro tan dramático como inesperado y llegó un momento que pocos creyeron posible: la más alta instancia judicial colombiana ordenó la detención domiciliaria del expresidente y exsenador Álvaro Uribe Vélez.

[1] Cuenta de Prensa de la senadora Paola Holguín: @PaolaSenadora. Publicado el 4 de agosto de 2020. Disponible en: https://twitter.com/PaolaSenadora/status/1290756950905499648

Referencias bibliográficas

El Espectador-Redacción política. (2020, 3 de agosto). La férrea defensa del presidente Duque a Álvaro Uribe ante proceso en la Corte Suprema. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-presidente-ivan-duque-defiende-a-alvaro-uribe/

Gómez, G. (2020, 4 de agosto). *Corte Suprema ordena detención domiciliaria del senador Álvaro Uribe*. Consultado en https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/08/04/corte-suprema-ordena-detencion-domiciliaria-del-senador-alvaro-uribe/#:~:text=Corte%20Suprema%20ordena%20detenci%C3%B3n%20domiciliaria%20del%20senador%20%C3%81lvaro%20Uribe,-4%20agosto%2C%202020&text=Bogot%C3%A1%2C%20D.C.%2C%20martes%204%20de%20agosto%20de%202020.&text=Por%20lo%20tanto%2C%20el%20senador,del%20derecho%20al%20debido%20proceso.

Presidencia de la República. (2020, 6 de agosto). *Ante el consenso y la necesidad de reformar la justicia, hay que buscar la herramienta: Presidente Duque*. Consultado en https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Ante-el-consenso-y-la-necesidad-de-reformar-la-justicia-hay-que-buscar-la-herramienta-Presidente-Duque-200806.aspx

ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2019. EL PAPEL DEL GOBIERNO NACIONAL EN UNA CAMPAÑA CON NUEVOS CONTEXTOS

Germán Andrés Robayo Cabrera
Diego Alejandro Rubiano Plazas
Misión de Observación Electoral, MOE.

Introducción

En Colombia, el 27 de octubre de 2019 se adelantaron elecciones de mandatarios locales que estarían los siguientes cuatro años. Elecciones para las siguientes corporaciones: gobernaciones, asambleas, alcaldías, concejos y Juntas Administradoras Locales (JAL). Es importante recordar que en estas elecciones estaban en juego 20.428 cargos, para los que se postularon más de 116.000 personas como candidatas, lo que demuestra el amplio interés por el poder local.

Una de las características de las elecciones locales es el amplio interés que estas despiertan en la ciudadanía, habida cuenta de la cercanía entre representante y representado. Debido a esto, es fuerte la competencia electoral y, por ello, para obtener el cargo al que se aspira, la financiación de las campañas adquiere una importancia destacada. Es determinante el alto flujo de recursos financieros, proveniente de fuentes legales o ilegales, y, por tanto, es uno de los aspectos más relevantes para monitorear.

Adicionalmente, las de octubre fueron las primeras elecciones locales en las que el partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)[1] presentó candidatos y se enfrentaron en el certamen democrático a los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos (GSC) para competir en las urnas a fin de obtener escaños en las diferentes corporaciones. Es importante señalar que, después de la firma del Acuerdo final, tuvieron un importante descenso los hechos de violencia armada y el accionar, en general, de grupos

[1] El Partido FARC surgió después de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en adelante, Acuerdo final), el 24 de noviembre de 2016, entre el Estado colombiano y la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

armados al margen de la ley que se presentaba en anteriores procesos electorales. Sin embargo, en vísperas de las elecciones locales, en el periodo preelectoral, se constató un incremento de los hechos de violencia política contra los candidatos de la mayoría de los partidos.

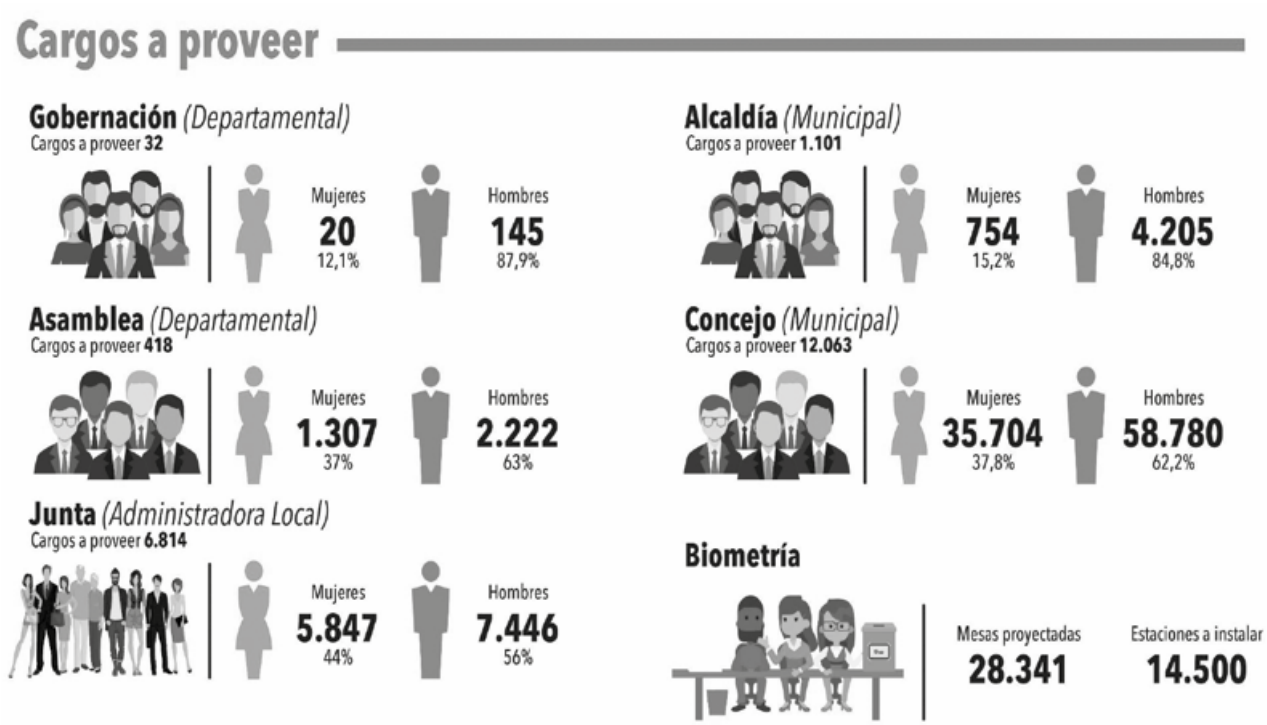
El siguiente artículo tiene como fin entregar una mirada cualitativa y cuantitativa del proceso electoral que tuvo lugar en octubre de 2019. Lo hace para tener una perspectiva de la realidad política del ámbito local, en el marco de la gestión del Gobierno nacional por crear un clima de transparencia y legalidad en las elecciones.

Inscripción de candidatos

Cómo se mencionó en la introducción, en las elecciones locales se presentaron un poco más 116.000 candidatos para ocupar 14.654 cargos; en promedio, se postularon 19 personas por cada cargo. En la figura 1, se observa la distribución de candidatos por corporación. Estos datos demuestran la amplia puja por el poder local. Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022.

Las elecciones de autoridades locales son el pilar sobre el que se construye el mapa político para las elecciones subsiguientes, en este caso, las legislativas de 2022..

Figura 1 . *Número de candidatos por corporación*

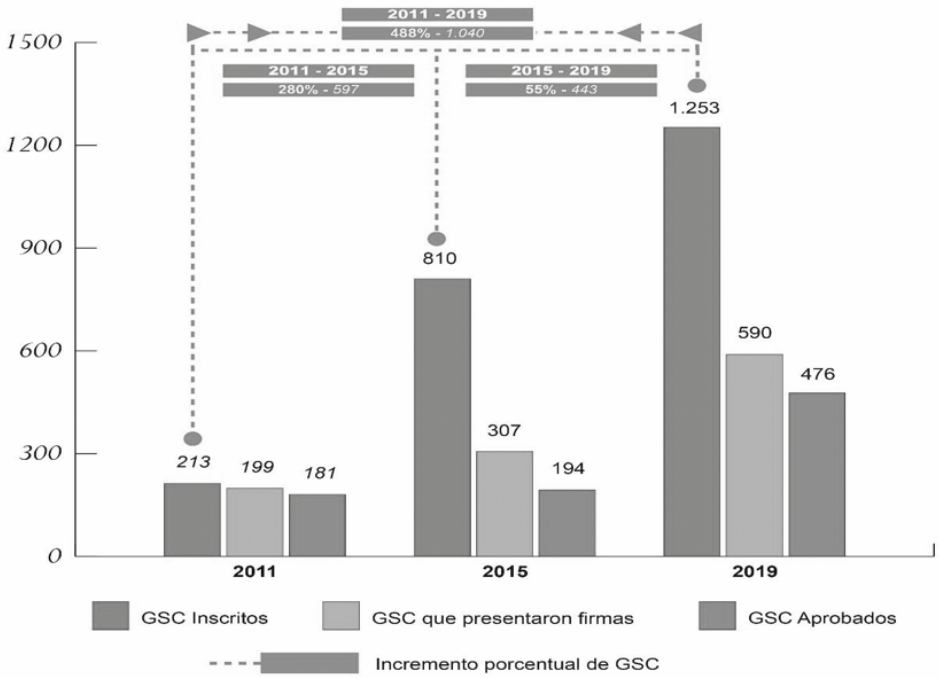


Fuente: *Información Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), 2019; cálculos MOE.*

Tres meses antes de la elección, se inscriben los candidatos. En este proceso electoral, llamó la atención el aumento del 55 % en la inscripción de GSC, en comparación con las elecciones locales de 2015 (figura 2). Se puede establecer una hipótesis para explicar el aumento de los GSC: al tener más tiempo, desde el momento de recolección de firmas (que se adelanta desde el comienzo del calendario electoral, un año antes de la elección) se hacen los primeros pulsos políticos que permiten a partidos o movimientos crear alianzas o respaldar a candidatos que logran tener una aceptación en los diferentes territorios al momento de formalizar la inscripción. En el tema de los GSC, la normatividad colombiana contiene una serie de vacíos legales, debido a que, al contar estos grupos con más tiempo para hacer campaña, se genera un gran flujo de recursos cuyo rastreo se dificulta por parte de la autoridad electoral a la que, además, no se le entrega la información.

Como se desprende de lo anterior, existe la necesidad de que la normatividad sea más explícita y reglamente a los GSC, con el fin de que se equiparen las reglas de juego en relación con los partidos y movimientos políticos (figura 2). Asimismo, como se menciona más adelante, las coaliciones son una opción que, si bien, en esencia, lo que buscan es fortalecer la oferta electoral, también propician alianzas con candidatos "fuertes" que limitan la competencia de las otras opciones políticas. El principal objetivo de estas reglamentaciones es fortalecer las instituciones que hacen parte de la Comisión de Seguimiento Electoral, para que en la articulación que exista entre ellas puedan ser más eficientes en su funcionamiento en todos los niveles.

Figura 2. *Comportamiento histórico de GSC en elecciones locales. 2011, 2015, 2019*



Año	GSC inscritos	GSC que presentaron firmas	GSC aprobados	Incremento porcentual (Inscritos)	Incremento porcentual (Presentaron firmas)	Incremento porcentual (Aprobados)
2011	213	199	181	280%	54%	7%
2015	810	307	194	55%	92%	145%
2019	1.253	590	476	-100%	-100%	-100%

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Es importante mencionar que las elecciones del 27 de octubre de 2019 fueron las primeras en las que los partidos políticos tuvieron la posibilidad de hacer coaliciones para cargos plurinominales (Concejo y Asamblea). Esta nueva experiencia expuso aún más la crisis de los partidos políticos en Colombia. Si se hace seguimiento a las coaliciones se podrán encontrar no pocas alianzas entre partidos que ideológicamente son distantes (caso del Partido Liberal y el Partido Conservador), o casos que muestran cinco o más partidos coaligados. En la figura 3 se observan las coaliciones que se presentaron para alcaldías de 2019, hechas entre los diferentes partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Una de las acciones por destacar del Gobierno nacional en el desarrollo del proceso de inscripción de candidatos es la aplicación y correcto funcionamiento de la Ventanilla Única Electoral Permanente (VUEP), en cabeza del Ministerio del Interior y apoyada por las entidades de control. Para 2019, prestó un apoyo fundamental a las organizaciones políticas a la hora de consultar la situación jurídica de los posibles candidatos procesando 250.977 registros. Eso fue esencial para los partidos y movimientos que recibieron, con anterioridad a la inscripción de las candidaturas, información sobre la situación jurídica de sus posibles candidatos.

Figura 3. *Ajedrez de coaliciones para alcaldías, 2019.*

Coaliciones elecciones 2019 -Alcaldías																		
	ADA	AICO	ASI	AV	CD	CHUP	CJL	CR	CRen	FARC	GSC	MAIS	MIRA	PC	PDA	PL	PRE	PSUN
ADA		6	7	1	6	1	2	17	11	1	12	11	0	8	1	8	1	18
AICO	3		29	18	20	4	2	40	21	0	15	28	0	35	2	40	1	39
ASI	3	13		42	2	6	9	96	14	0	28	40	0	60	5	70	0	84
AV	1	10	24		0	32	0	46	20	0	14	52	0	42	35	74	0	68
CD	1	5	15	0		0	16	112	0	0	18	0	3	117	0	79	0	96
CHUP	0	1	0	2	0		0	1	9	11	2	22	0	1	55	3	0	2
CJL	0	2	2	0	3	0		8	3	0	9	0	1	6	0	7	0	8
CR	6	24	47	29	51	0	3		24	0	26	52	0	135	1	157	2	201
CRen	2	9	5	7	0	3	2	7		0	17	19	0	19	7	33	1	31
FARC	0	0	0	0	0	1	0	0	0		0	2	0	0	2	0	0	0
GSC	3	8	6	4	10	0	2	17	7	0		15	3	22	2	20	5	18
MAIS	5	14	20	21	0	2	0	20	9	1	7		0	30	20	41	0	57
MIRA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		1	0	2	0	1
PC	4	15	30	25	59	1	4	66	7	0	9	13	0		1	113	0	138
PDA	0	1	1	6	0	3	0	0	2	0	1	4	0	0		3	0	1
PL	5	19	49	39	42	2	2	92	16	0	13	24	0	65	3		0	156
PRE	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0		0
PSUN	9	22	45	36	46	1	3	102	12	0	9	24	0	78	0	84	0	

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Por último, es importante señalar que, al tener una amplia oferta de candidatos, sigue existiendo un bache muy grande en relación con la participación de las mujeres en política. A pesar de que la normatividad ha establecido la obligación de vincular a las mujeres en las listas, en los partidos, que en su mayoría involucran solo la cuota necesaria para cumplir con la ley, realmente, las mujeres no tienen su respaldo, lo que se refleja en las urnas. Al observar los resultados, vemos un claro estancamiento en el número de mujeres electas en corporaciones públicas, a pesar de llevar tres procesos electorales en los que existe la obligación de inscribir listas con al menos 30 % de alguno de los sexos (tabla 1).

Las normas establecen la obligación para los partidos de vincular a las mujeres en las listas, pero, en las urnas se refleja que ellas no tienen su respaldo.

Tabla 1. Comparación de mujeres electas 2015 y 2019

	Mujeres electas 2015	Mujeres electas 2015 (%)	Mujeres electas 2019	Mujeres electas 2019 (%)
Gobernaciones	5	15,6	0	0
Asambleas	10	16,7	73	17,5
Alcaldías	134	12,2	132	12
Concejos	2.127	17,7	2.157	17,9

Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Participación electoral

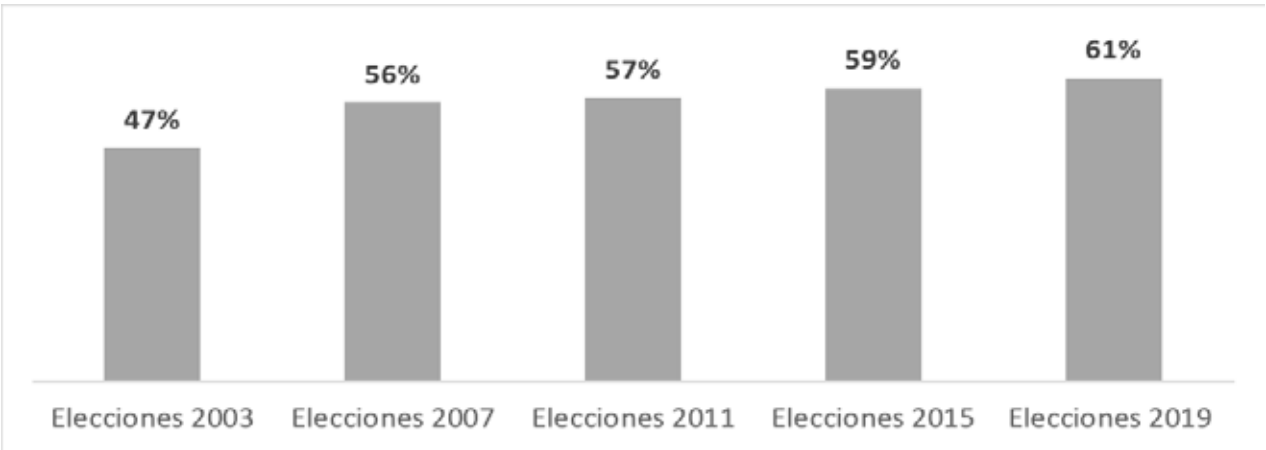
A lo largo de su historia, Colombia se ha caracterizado por ser un país abstencionista. Esto puede ser el reflejo del desapego por parte de la ciudadanía y del inconformismo con las malas gestiones del pasado. Sin embargo, las elecciones locales cuentan, por lo general, con niveles mayores de participación en comparación con las elecciones de Congreso y Presidencia; una de las hipótesis que se ha manejado es la cercanía de la ciudadanía con sus mandatarios locales, así como los altos flujos de dinero que se invierten en las campañas electorales del orden territorial para garantizar la victoria. Esto último puede ocasionar, en algunos casos, la comisión de delitos contra el certamen democrático.

Asimismo, es posible analizar el aumento de la participación en las elecciones desde la perspectiva de la situación de orden pú-

blico. Durante los momentos más álgidos del conflicto, con la fuerte presencia de las guerrillas y los paramilitares, existían en muchas zonas del país picos de participación, tanto alta como baja, a causa de la presencia de estos actores en el territorio. Sin embargo, luego de la firma del Acuerdo final entre el estado colombiano y la guerrilla de las Farc-EP, se recuperó un poco la confianza para desarrollar los comicios y hubo una menor injerencia de ciertos grupos armados, lo que ha permitido una más tranquila movilización de la ciudadanía hacia las urnas.

En ese sentido, es de destacar que las elecciones locales de 2019 han sido las de más alto nivel de participación electoral desde la unificación de periodos en 2003 (figura 4) y, en comparación con otros momentos de la historia, es posible percibir cómo desde 2016 han aumentado de manera constante los índices de dicha participación.

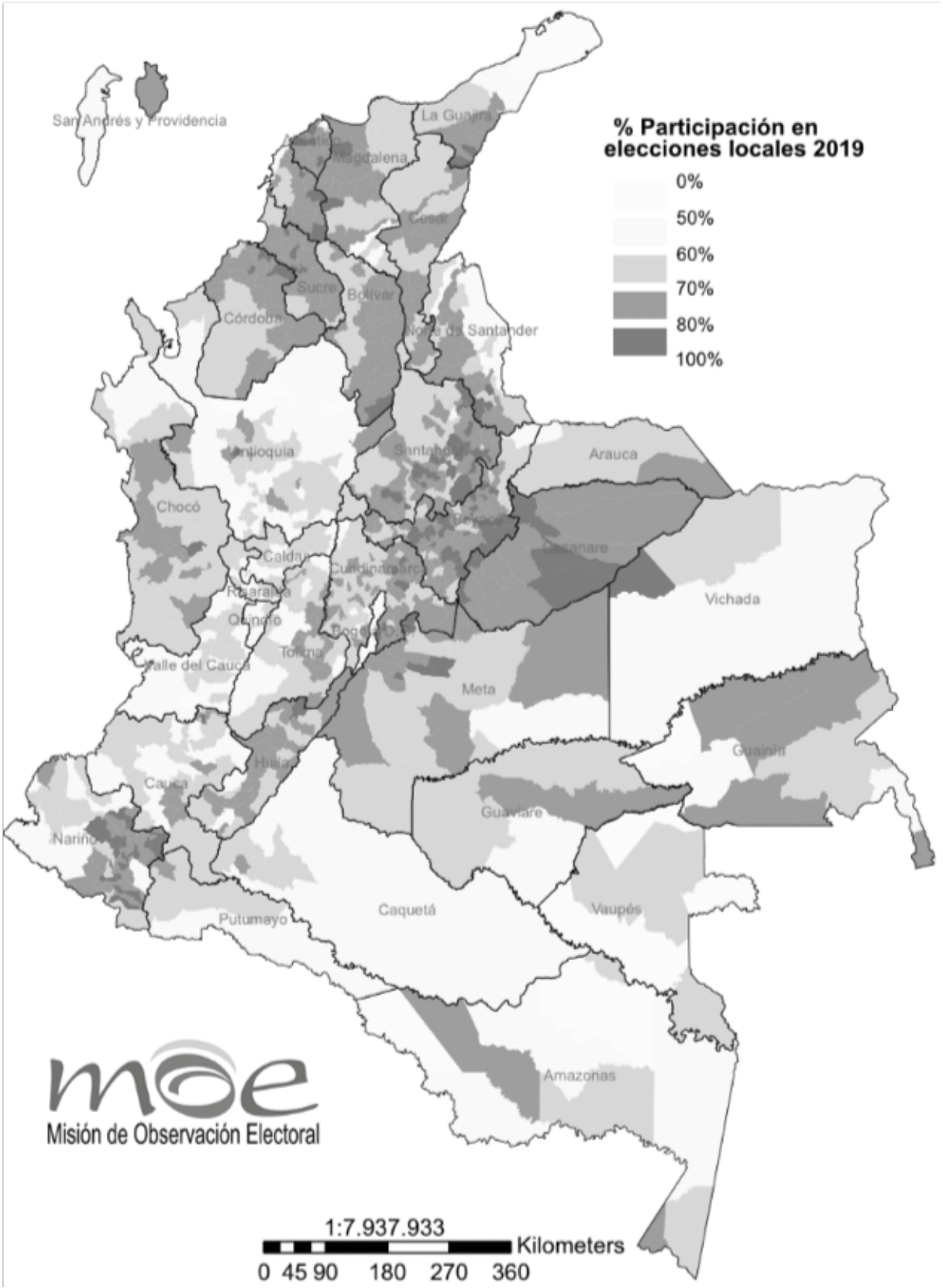
Figura 4. Comportamiento histórico de participación electoral en elecciones locales. 2003-2019



Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

La participación electoral ha venido aumentando desde las elecciones de 2003. En el último proceso electoral llegó al 61 %. En este incremento, influyó el aumento de la participación en zonas tradicionalmente en conflicto, como se puede ver en el mapa de calor (mapa 1). Sin embargo, en lugares donde la presencia estatal sigue siendo limitada y difícil el acceso a los puestos de votación por ser territorios de grandes extensiones con población rural dispersa, se encuentran altos niveles de abstención. Estas subregiones son: alta Guajira, Catatumbo, Amazonia, Norte del Cauca, la periferia antioqueña y el Urabá chocoano y la región del Pacífico (Valle, Cauca y Nariño). Es necesario avanzar en una redistribución de puestos de votación, incluso, en el aumento de estos, para cubrir centros poblados alejados de las cabeceras municipales.

Mapa 1. Participación electoral por municipio 2019 (mapa de calor)



Fuente: *RNEC, 2019; cálculos MOE.*

Nuevas perspectivas políticas

Como se mencionó, la firma del Acuerdo final significó un avance en muchos temas que han afectado la participación política en el último ciclo electoral (2018-2019); uno de ellos, estipulado en el punto 2 del Acuerdo, acerca de la participación política, era la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos políticos que, de acuerdo con lo pactado, habían sido excluidos de la contienda por las dinámicas del sistema. En este sentido, fue posible ver cómo el nuevo partido político surgido de la extinta guerrilla tuvo posibilidad de competir en esta nueva contienda; no obstante, esta no fue la única muestra de la leve apertura de nuestro sistema.

Tal vez, esa apertura puede observarse de manera más clara en el desarrollo y los resultados de las pasadas elecciones, en la medida que candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y lograron llegar a cargos de decisión. Ejemplo de esta situación es la del actual gobernador de Magdalena, Carlos Caicedo Omar. Con aproximadamente 343.000 votos, logró obtener la Gobernación del Magdalena; se debe recordar que fue quien disputó la consulta para la elección de candidato presidencial con Gustavo Petro Urrego en 2018. A nivel departamental, este resultado fue el más exitoso para una estructura política que no cuenta con el apoyo de grupos tradicionales.

De igual modo, es de destacar la victoria de candidatos como Claudia López en Bogotá, Daniel Quintero Calle en Medellín, Jorge Iván Ospina en Cali, Juan Carlos Cárdenas en Bucaramanga, William Dau en Cartagena, Carlos Mario Marín en Manizales, Jairo Yáñez en Cúcuta y Juan Felipe Harman en Villavicencio. Estas personas lograron acceder al principal cargo en capitales departamentales. Lo anterior hace evidente una competencia mucho más abierta de la acostumbrada, en la que las estructuras políticas tradicionales no son determinantes en la elección de mandatarios y es cada vez más fuerte la posibilidad de una apertura democrática con más ideas y posiciones en disputa.

El Acuerdo final significó un avance en la inclusión y el fortalecimiento de nuevos liderazgos. Candidaturas de origen independiente tuvieron una amplia aceptación y llegaron a cargos de decisión.

Uno de los grandes casos por destacar es la elección de Guillermo Enrique Torres Cuéter, en el municipio de Turbaco (Bolívar), candidato del partido Colombia Humana-Unión Patriótica (UP). A él se le conoció como Julián Conrado, "el cantante de las FARC", quien resultó electo alcalde del municipio, en uno de los principales logros de lo que significó la desmovilización de una guerrilla que permaneció alzada en armas durante más de cincuenta años.

A pesar de estos casos de éxito, esta campaña se dio en medio de una situación particular de seguridad. Durante los tres meses de campaña electoral (27 de julio de 2019-25 de octubre de 2019), se presentaron 135 hechos de violencia contra candidatos, en los que el partido más violentado fue la Colombia Humana-UP, con un total de 22 hechos (16,3 %). Ante esta situación, es de destacar que el Gobierno nacional buscó atender esta emergencia mediante la promulgación del Plan de Acción Oportuna (PAO), por medio del cual, se intentó atender la situación de seguridad de los líderes y candidatos; sin embargo, era un plan que incluía medidas de tipo reactivo y no se centró en la prevención de estos hechos, lo que no permitió una mejora frente a lo ocurrido en 2015 (de una campaña con cinco candidatos asesinados en 2015, se pasó a siete candidatos asesinados en 2019, es decir, un incremento del 40 %, en comparación con la campaña del periodo anterior).

Referencias bibliográficas

El Espectador. (27 de octubre de 2019). Resultados electorales 2019: así quedaron las alcaldías y gobernaciones de Colombia. *El Espectador.* Consultado en https://www.elespectador.com/noticias/nacional/resultados-electorales-2019-asi-quedaron-las-alcaldias-y-gobernaciones-de-colombia/

El Tiempo. (15 de noviembre 2019). Mujeres en política: misión imposible. *El Tiempo.* Consultado en https://www.eltiempo.com/podcast/no-es-hora-de-callar/como-fue-la-participacion-politica-de-las-mujeres-en-elecciones-de-2019-en-colombia-433834

Ministerio del Interior. (2019). *La Ventanilla Única del Ministerio del Interior consultó 117.822 candidatos.* Consultado en https://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/la-ventanilla-unica-del-ministerio-del-interior-consulto-117822-candidatos-mininterior